

24 aprile 2015

Egregio Ministro,

Oggetto: Consultazione pubblica sull'attuazione della Direttiva Contabile

Publish What You Pay accoglie con favore l'importante consultazione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro sul recepimento in Italia della Direttiva Contabile.

Publish What You Pay è una coalizione di oltre 800 organizzazioni in più di 60 Paesi in tutto il mondo, uniti nella propria richiesta di un'industria estrattiva trasparente e responsabile, in modo che i proventi derivanti dal petrolio, dal gas e dalle risorse minerarie e forestali migliorino la vita delle donne, degli uomini e dei giovani che vivono nei Paesi ricchi di tali risorse. La nostra risposta si concentrerà, pertanto, sul Capitolo 10 della Direttiva Contabile, che impone alle società di fornire relazioni sui pagamenti ai governi, a livello di Paese e a livello di progetto.

La Direttiva Contabile e la Direttiva per la Trasparenza sono un passo fondamentale verso la creazione di uno standard globale per il raggiungimento di una trasparenza nell'industria estrattiva e siamo lieti che un certo numero di Stati membri si siano impegnati a completare un recepimento "rapido" della legislazione.¹

Nel dibattito pubblico è stato, talvolta, trascurato che l'intenzione alla base dei requisiti di trasparenza dei pagamenti nell'industria estrattiva è volta a tenere conto non solo dei governi, ma anche delle compagnie petrolifere, del gas, minerarie e forestali. Come dichiarato dalla Commissione europea nella propria Valutazione d'Impatto del 2011:

Ai fini della comunicazione dei pagamenti a livello di progetto, nel luogo in cui si trovano le materie prime, le comunità locali dovrebbero avere indicazioni sui

¹ Il Regno Unito si è impegnato a completare il recepimento della Direttiva Contabile nel 2014. Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia e Svezia si sono impegnati a completare il recepimento della normativa "rapidamente". Si veda: *Comunicato dei leader del G8 riuniti a Lough Erne nel 2013* (pagina 9, punto 38): https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207771/Lough_Erne_2013_G8_Leaders_Communique.pdf (18 giugno 2013) e *Dichiarazione congiunta di Regno di Danimarca, Repubblica di Finlandia, Repubblica d'Islanda, Regno di Norvegia, Regno di Svezia e Stati Uniti*: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/04/joint-statement-kingdom-denmark-republic-finland-republic-iceland-kingdo> (4 settembre 2013)

Publish What You Pay
c/o Open Society Foundation, 7th Floor Millbank Tower, 21-24 Millbank Londra SW1P 4QP,
Regno Unito

Tel: +44 20 7031 1616 Fax: +44 20 7031 0247
www.publishwhatyoupay.org

Extracting The Truth

*pagamenti ricevuti dai governi da parte delle compagnie multinazionali [multinazionali] per lo sfruttamento dei giacimenti di petrolio/gas, dei depositi minerali e delle risorse forestali locali [...]. **Ciò comporterebbe, inoltre, un certo grado di responsabilità contabile per le compagnie multinazionali (MNC), in quanto nel corso dell'intera durata di un progetto, i pagamenti totali elargiti al governo sarebbero resi noti, in modo che la società civile possa essere in grado di mettere in discussione quei contratti stipulati tra il governo e gli emittenti operanti nell'industria estrattiva o forestale che non restituiscano un valore adeguato per la società e il governo.** [Corsivo]²*

Riteniamo che sia la responsabilità del governo sia la responsabilità delle imprese escano notevolmente promosse dall'attuazione della Direttiva Contabile in Italia, in linea con le nostre raccomandazioni di seguito riportate.

Vorremmo attirare la Sua attenzione su due priorità essenziali per la coalizione Publish What You Pay:

- Regime sanzionatorio
- Requisiti per la pubblicazione dei bilanci aziendali

Regime sanzionatorio

La trasparenza dei pagamenti a livello di progetto ridurrà le opportunità di corruzione riguardanti i progetti e la concessione di licenze dell'industria estrattiva, consentendo alle organizzazioni della società civile di conoscere le entrate ricevute per lo sfruttamento delle risorse naturali nazionali.³ È essenziale che qualsiasi regime sanzionatorio applicato alla trasparenza dei pagamenti a livello di progetto disincentivi fortemente i tentativi da parte delle imprese di occultare i pagamenti ai governi o di presentare informazioni ingannevoli nella propria relazione sui pagamenti. Un regime di sanzioni forti ci consentirà di ottimizzare il valore del sistema di divulgazione incentivando le imprese ad evitare rapporti transazionali che espongono a rischi di corruzione.

² Commissione europea, Valutazione d'Impatto Parte II per la divulgazione delle informazioni finanziarie a livello di Paese, ottobre 2011, sezione 7.1.1, pagina 35, http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/sme_accounting/review_directives/20111025-impact-assessment-part-2_en.pdf

³ Apprendiamo da recenti rivelazioni pubblicate dai mezzi di comunicazione che le compagnie petrolifere hanno pagato 3 miliardi di dollari negli ultimi 15 anni per risolvere una serie di oneri dovuti negli Stati Uniti, in materia di sottovalutazione del valore del petrolio e del gas, al fine di abbassare i pagamenti dei diritti di concessione o di sfruttamento: <http://www.trust.org/item/20140513082534-hupqw/>

Extracting The Truth

In effetti, un robusto regime sanzionatorio è un requisito fondamentale della Direttiva Contabile europea (articolo 51):

*Gli Stati membri prevedono e impongono sanzioni in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate a norma della presente direttiva e prendono tutte le misure necessarie per assicurare che tali sanzioni siano applicate. Le sanzioni previste devono **essere efficaci, proporzionate e dissuasive**. [Corsivo]*

La Direttiva sulla Trasparenza riporta riferimenti incrociati ai requisiti della Direttiva Contabile. L'Italia ha quindi l'obbligo giuridico di introdurre e applicare un regime sanzionatorio robusto da applicare in caso di violazione delle norme sulla pubblicazione delle informazioni finanziarie a livello di progetto da parte delle società registrate in Italia o quotate nell'ambito di un regolamento emanato dalla Borsa Valori Italiana.

Desideriamo attirare la Sua attenzione sul regime sanzionatorio del Regno Unito relativo alle violazioni delle obbligazioni delle società, in linea con la Direttiva Contabile, che approviamo e che riteniamo preveda sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Suddette disposizioni normative e regolamentari reputano le relazioni ingannevoli, false o fallaci come un reato perpetrato da parte degli amministratori di qualsiasi società britannica, punite con la reclusione o una sanzione amministrativa o entrambe le sanzioni. Laddove una società non riesca a produrre la relazione richiesta o, su richiesta, una spiegazione del perché non sia necessaria alcuna relazione, sia la società sia i rispettivi amministratori potrebbero essere passibili di una sanzione amministrativa.⁴ Per quanto concerne le società con azioni quotate in borsa nel Regno Unito, le relazioni sui pagamenti saranno trattate come "informazioni regolamentate", ciò significa che le relazioni contenenti informazioni imprecise potrebbero essere soggette alle stesse sanzioni amministrative sostanziali applicabili ad eventuali altre dichiarazioni di società pubbliche che fuorviino il mercato.

Requisiti per la pubblicazione dei bilanci aziendali

È importante che i sistemi italiani atti a ricevere e rendere tali informazioni disponibili al pubblico siano altrettanto rigorosi, chiari, utilizzabili e inequivocabili. Un sistema efficace che comprenda un archivio centrale delle relazioni; un modello e un'interfaccia online per la presentazione; un'interfaccia utente efficace che presenti i dati in un formato leggibile e trasparente per i dispositivi digitali, idealmente in formato xml o csv,

⁴ Regolamenti 16-21, Le relazioni sui pagamenti rispetto ai regolamenti governativi 2014, <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2014/3209/contents/made>;

Extracting The Truth

contraddistinto da un'accessibilità e una chiarezza ottimali, che contribuisca a garantire che i dati immessi dalle diverse società siano costantemente pronti e comparabili, massimizzando il valore per tutte le categorie di utenti. In linea con la Definizione di Dati Aperti⁵ e la Carta dei Dati Aperti (Open Data Charter)⁶, l'accesso a tali relazioni dovrebbe essere gratuito. Ciò sarebbe coerente con gli Impegni OGP assunti del Governo Italiano, in particolare l'Azione 4: "Portale di Dati Aperti".

I dati pubblicati dovrebbero prevedere l'applicazione di identificatori pubblici, che vengano applicati altrove nell'ambito del Governo Italiano, al fine di consentire il riutilizzo dei dati e il compimento di accertamenti sulle società a cui i dati si riferiscono. Ad esempio, per informazioni a livello aziendale, è bene disporre del nome, ma in termini di tracciabilità è decisamente più preferibile disporre del codice fiscale/partita Iva o del numero di registrazione della società.

Saremmo molto lieti di collaborare con il Governo Italiano nello sviluppo del proprio modello e della propria interfaccia online, nonché della relativa interfaccia di uscita dei dati. Ancora una volta, vorremmo attirare la Sua attenzione sull'approccio del Regno Unito che prevede il coinvolgimento di tutte le parti interessate, contraddistinto dalla creazione di un "formato sottogruppo" con i rappresentanti dell'industria e delle ONG per concordare modelli di presentazione.

La presentazione della dichiarazione disaggregata e la definizione di "progetto" sono cruciali, come afferma la stessa Direttiva Contabile; la presentazione della dichiarazione deve riflettere la "sostanza, piuttosto che la forma" dei pagamenti/delle attività e non dovrebbe essere "artificialmente divisa o aggregata".⁷ La presentazione della dichiarazione degli utili a livello di progetto è di fondamentale importanza se i dati devono essere resi disponibili per il pubblico, gli investitori e la società civile.

Oltre alle questioni delle sanzioni e del formato di presentazione della dichiarazione, vorremmo attirare la Sua attenzione sul punto 3.1 riportato a pagina 275 della consulenza del gruppo di lavoro. Il testo attuale recita che le società devono indicare "l'importo totale dei pagamenti", mentre l'articolo 32.2.a della Direttiva Contabile recita che debba essere indicato "l'importo totale dei pagamenti effettuati a favore di ciascun governo". Ci si aspetterebbe che il testo definitivo della legge rifletta quest'ultimo testo.

Vorremmo cogliere ancora una volta l'occasione per ringraziare il Governo Italiano per

⁵ Si veda il sito <http://opendefinition.org/>

⁶ Si veda il Principio 3: "i dati aperti dovrebbero essere disponibili gratuitamente al fine di incoraggiare il loro uso più diffuso", <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>

⁷ Si veda Considerando 49 della Direttiva Contabile UE, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0034>

Publish What You Pay

Extracting The Truth

l'opportunità concessaci di partecipare a questa consultazione e per gli sforzi profusi per raggiungere una maggiore trasparenza nell'industria estrattiva. Come sempre, accogliamo con favore qualsiasi commento o qualsiasi domanda che possa avere sulle Direttive UE, sulla nostra presentazione o su eventuali problemi correlati.

Distinti saluti,



James Royston
Rappresentante Legale, Publish What You Pay

Publish What You Pay
c/o Open Society Foundation, 7th Floor Millbank Tower, 21-24 Millbank Londra SW1P 4QP,
Regno Unito
Tel: +44 20 7031 1616 Fax: +44 20 7031 0247
www.publishwhatyoupay.org

24th April 2015

Dear Minister,

Re: Public Consultation on Italian Implementation of the Accounting Directive

Publish What You Pay welcomes the important consultation by the Ministry of the Economy and Finance – Department of the Treasury on Italy’s transposition of the Accounting Directive.

Publish What You Pay is a coalition of over 800 member organisations in more than 60 countries around the world, united in their call for an open and accountable extractive sector, so that oil, gas and mining revenues improve the lives of women, men and youth in resource-rich countries. Our response will therefore focus on Chapter 10 of the Accounting Directive, which requires companies to provide reports on payments to governments, on a country-by-country and project-by-project basis.

The Accounting and Transparency Directives are a vital step towards creating a global standard for extractives transparency, and we are delighted that a number of Member States have committed to “quick” transposition of the legislation.⁸

In the public debate it has sometimes been overlooked that the intention behind extractive industry transparency reporting requirements is to hold not only governments but also oil, gas and mining companies to account. As the European Commission stated in its 2011 Impact Assessment:

By requiring disclosure of payments at a project level, where material, local communities would have insight into what governments are being paid by MNCs [multinational companies] for exploiting local oil/gas fields, mineral deposits and forests [...]. A degree of MNC accountability would also be created, as over the life of a project the total payments to government would be known so that civil society would be in a position to question whether the contracts entered

⁸ The United Kingdom has committed to complete transposition of the Accounting Directive in 2014. Denmark, Finland, France, Germany, Italy and Sweden have committed to complete transposition of the legislation “quickly”. See: *2013 Lough Erne G8 Leaders' Communiqué* (page 9, paragraph 38): https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207771/Lough_Erne_2013_G8_Leaders_Communique.pdf (18 June 2013) and *Joint Statement by Kingdom of Denmark, Republic of Finland, Republic of Iceland, Kingdom of Norway, Kingdom of Sweden, and the United States of America*: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/04/joint-statement-kingdom-denmark-republic-finland-republic-iceland-kingdo> (4 September 2013)

Extracting The Truth

into between the government and extractive and loggers of primary forests delivered adequate value to society and government. [Emphasis added]⁹

We believe that both government accountability and corporate accountability will be significantly furthered by Italy's implementation of the Accounting Directive, in line with our recommendations below.

We would like to draw your attention to two key priorities for the Publish What You Pay coalition:

- Penalty regime
- Requirements for publication of company reports

Penalties regime

Project-level payment transparency will reduce opportunities for corruption around extractive projects and licensing, while allowing civil society organisations to understand the revenue received for national natural resources.¹⁰ It is essential that any penalty regime applied to project-by-project payment reporting strongly disincentivises attempts by companies to conceal payments to governments or to present misleading information in their payment report. A strong penalties regime will maximise the value of the disclosure system by incentivising companies to avoid transactional relationships which carry corruption risks.

Indeed, a robust penalties regime is a core requirement of the EU Accounting Directive (Article 51):

*Member States shall provide for penalties applicable to infringements of the national provisions adopted in accordance with this Directive and shall take all the measures necessary to ensure that those penalties are enforced. The penalties provided for shall be **effective, proportionate and dissuasive.*** [Emphasis added]

The Transparency Directive cross-references the requirements of the Accounting Directive. Italy therefore has a legal obligation to introduce and enforce a robust

⁹ European Commission, Part II Impact Assessment for Financial Disclosures on a Country by Country Basis, October 2011, section 7.1.1, page 35, http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/sme_accounting/review_directives/20111025-impact-assessment-part-2_en.pdf

¹⁰ We note recent media revelations that oil companies have paid \$3 billion over the past 15 years to resolve a range of charges in the United States of America, relating to underestimation of oil and gas value to lower royalty payments: <http://www.trust.org/item/20140513082534-hupqw/>

Extracting The Truth

penalty regime for breaches of the project-by-project payment reporting rules by companies registered in Italy or listed on an Italian regulated stock exchange.

We would like to draw your attention to the UK's sanctions regime relating to breaches of companies' obligations in line with the Accounting Directive, which we endorse, and consider them to be effective, proportionate and dissuasive. These regulations establish misleading, false or deceptive reporting as an offence on the part of the directors of any UK registered company, for which penalties include imprisonment or a fine or both. If a company fails to deliver a required report or, upon request, an explanation of why no report is required, both the company and its directors could be liable for a fine.¹¹ In respect of companies with shares listed on UK exchanges, payment reports will be treated as "regulated information", meaning that incorrect reports could attract the same substantial fines as any other public company statements which mislead the market.

Requirements for publication of company reports

It is important that Italy's systems for receiving and making this information publicly available are as rigorous, clear, usable and unambiguous as possible. An effective system – comprising a central repository for reports; an online company reporting template and interface; and an effective users' interface that presents open and machine readable data, ideally in CSV or XML format, with optimal accessibility and clarity – will help ensure that the data inputted by different companies is consistently prepared and comparable, maximising its value for all categories of users. In line with the Open Definition¹² and the G8 Open Data Charter¹³, access to these reports should be free of charge. This would be consistent with the Italian Government's OGP Commitments, notably Action 4: "Open Data Portal".

Data published should apply government identifiers, which are applied elsewhere within the Italian government, in order to enable data re-use and to ascertain the company to which the data relates. For example, for company level information, it is good to have the name, but in terms of traceability it is much preferred to have the tax or company number as well.

¹¹ Regulations 16-21, The Reports on Payments to Governments Regulations 2014, [http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2014/3209/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2014/3209/contents/made;);

¹² See <http://opendefinition.org/>

¹³ See Principle 3: "open data should be available free of charge in order to encourage their most widespread use", <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>

Publish What You Pay

Extracting The Truth

We would be very happy to work with the Italian Government in developing its online template and interface and its data output interface. Again, we would like to draw your attention to the UK's multi-stakeholder approach, creating a "format sub-group" with representatives of industry and NGOs to agree reporting templates.

Disaggregated reporting and the definition of "project" are crucial – as the Accounting Directive itself states, reporting must reflect the "substance, rather than form" of payments/activities, and should not be "artificially split or aggregated".¹⁴ Project-level reporting of revenues is crucial if data is to be useful for the public, investors and civil society.

In addition to the issues of sanctions and reporting format, we would like to draw your attention to point 3.1 on page 275 of the working group's consultation. The text as it stands reads that companies must disclose "the total amount of payments", whereas Article 32.2.a of the Accounting Directive reads "the total amount of payments made to each government". We would expect the final law to reflect the latter wording.

I would once again like to take this opportunity to thank the Italian Government for the opportunity to participate in this consultation, and for its efforts for greater transparency in the extractives sector. As ever, we welcome any comments or questions you may have on the EU Directives, our submission, or any related issues.

Yours sincerely,



James Royston
Advocacy Officer, Publish What You Pay

¹⁴ See Recital 49 of the EU Accounting Directive, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0034>