



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, XXX
SEC(2011) 1290

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Parte II

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO
per l'informativa finanziaria paese per paese**

che accompagna il documento

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la
direttiva 2004/109/CE del Consiglio sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza
e**

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai bilanci annuali,
ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di taluni tipi di imprese**

{COM(2011) 684}
{SEC(2011) 1289}

SINTESI

1. INTRODUZIONE

Le imprese multinazionali svolgono attività in tutto il mondo, sostenute da molte imprese figlie. Finora tutte le attività di un gruppo sono state riunite, ogni anno, in un unico insieme di bilanci consolidati. Questa pratica consente agli investitori e ad altri utilizzatori dei bilanci di stabilire la posizione finanziaria e la redditività del gruppo nel suo insieme.

L'informativa finanziaria paese per paese (CBCR) si differenzia dalla comune informativa finanziaria in quanto certe informazioni vengono presentate a livello di un singolo paese anziché a livello globale. La CBCR non sostituisce i bilanci consolidati, ma è uno schema complementare di presentazione dei dati.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Qual è il problema?

Le società multinazionali (MNC) operano in molte giurisdizioni estere ma spesso le informazioni dettagliate sulle attività svolte nei vari paesi non sono di pubblico dominio. Questa mancanza di trasparenza dei dati finanziari relativi ai singoli paesi è di ostacolo, specie in alcuni paesi in via di sviluppo ricchi di risorse, a una maggiore responsabilità dei governi in merito alla destinazione degli introiti provenienti dalle concessioni di sfruttamento delle risorse naturali, quali petrolio, gas naturale, minerali e foreste. Secondo i fautori della CBCR, se i pagamenti versati dalle MNC a un particolare governo fossero noti, per i cittadini e per le altre parti interessate sarebbe più facile chiedere conto al governo del modo in cui quegli introiti sono stati spesi, il che potrebbe a sua volta favorire la crescita economica e contribuire a ridurre la povertà, la corruzione e i conflitti interni.

2.2. Quali sono le cause del problema?

Attualmente non vi è alcun obbligo di fornire le informazioni finanziarie paese per paese.

Le MNC potrebbero pubblicare volontariamente le informazioni paese per paese, ma poche di esse lo fanno. Inoltre esiste un'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (Extractive Industry Transparency Initiative, EITI) che i governi possono adottare volontariamente e che riguarda in particolare le imprese attive nelle industrie estrattive. Sui 50 paesi considerati dal FMI ricchi di idrocarburi o minerali sono però soltanto 9 quelli che attualmente si attengono alle disposizioni dell'EITI. Un solo paese segnala i pagamenti percepiti dai governi in relazione ad attività forestali.

2.3. Qual è l'entità del problema?

In assenza di un obbligo di informativa finanziaria paese per paese, mancano informazioni attendibili sul livello effettivo dei pagamenti effettuati dagli operatori delle industrie estrattive e delle attività forestali ai governi dei paesi ospitanti.

Dopo aver esaminato le relazioni presentate da 11 paesi, l'EITI ha riferito che i governi dei paesi ospitanti interessati hanno ricevuto in totale 43,5 miliardi di dollari USA dalle industrie petrolifera, del gas naturale, estrattiva e del legno¹. Per avere un'idea delle proporzioni, detti pagamenti rappresentano in media l'11,5% del PIL di questi paesi..

I servizi della Commissione hanno stimato che nel 2009 le imprese dell'UE quotate operanti nei settori petrolifero e del gas naturale potrebbero avere versato ai governi del mondo un totale di 362 miliardi di euro (compresi imposte, premi e royalties). Nella relazione del 2009 l'EITI riferisce che la Liberia ha segnalato pagamenti per 1,9 milioni di dollari USA percepiti dal governo in relazione ad attività forestali, una cifra che ha rappresentato il 5,7% delle entrate pubbliche del paese derivanti dallo sfruttamento del patrimonio di risorse naturali.

2.4. Sussidiarietà

È preferibile legiferare a livello UE per garantire che tutte le società multinazionali dell'Unione che sfruttano idrocarburi, minerali e aree forestali primarie² siano sottoposti alle stesse regole in tutti paesi dell'UE.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo principale consiste nel rendere più trasparenti le attività delle imprese multinazionali aumentando la quantità di informazioni che esse divulgano paese per paese. Ciò dovrebbe fornire informazioni rilevanti alla società civile, onde essa possa chiedere conto ai governi degli introiti percepiti dalle concessioni di sfruttamento delle risorse naturali.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Al fine di raggiungere gli obiettivi suddetti i servizi della Commissione hanno individuato ed esaminato una serie di opzioni strategiche:

- 1) nessuna modifica;
- 2) sostenere un'iniziativa internazionale intesa a imporre l'obbligo di informativa paese per paese alle imprese multinazionali attive nelle industrie estrattive o nell'utilizzo delle aree forestali primarie. In base a questa opzione tutte le imprese multinazionali (dell'UE e di paesi terzi) sarebbero assoggettate a nuovi obblighi in materia di informativa;
- 3) rendere obbligatoria l'indicazione paese per paese dei pagamenti effettuati ai governi dalle multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici di aree forestali primarie;
- 4) rendere obbligatoria l'indicazione per paese - e per progetto - dei pagamenti effettuati a un governo dalle imprese multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici di aree forestali primarie;

¹ 2009 EITI overview of country reports, <http://eiti.org/files/Overview%20EITI%20Reports.pdf>.

² Definite nella direttiva 2009/28/CE come “foreste [...] di specie native, ove non vi sia alcun segno chiaramente visibile di attività umana e i processi ecologici non siano perturbati in modo significativo.”

- 5) rendere obbligatoria per le imprese multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici di aree forestali primarie l'informativa paese per paese integrale (pagamenti ai governi, ricavi, spese, profitti, oneri fiscali e imposte pagate, attività detenute e transazioni interne al gruppo).

Le tavole seguenti offrono una sintesi dell'analisi delle opzioni strategiche.

Tabella: valutazione delle opzioni strategiche:

Opzione	Impatto sulla trasparenza	Impatto sulla competitività e sul livello di uniformità delle regole	Impatto potenziale sui costi	Stime del costo dell'osservanza delle regole nel primo anno
0. Nessuna modifica	0	0	0	0
1. Azione internazionale	+	++	-	Vedi nota
2. Rendere obbligatoria la CBCR dei pagamenti ai governi eseguiti dalle multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici di aree forestali primarie	+	-	-	573 milioni di euro
3. Rendere obbligatoria la CBCR per paese e per progetto dei pagamenti ai governi eseguiti dalle multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici di aree forestali primarie	++	-	-	1 145 milioni di euro
4. Rendere obbligatoria la CBCR integrale per le multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici di aree forestali primarie	++	--	--	2 887 milioni di euro

“+” favorevole, “++” molto favorevole, “-” sfavorevole, “--” molto sfavorevole; “0” neutrale

Nota: i costi di questa opzione dipenderebbero da ultimo dall'esatta natura dello schema di CBCR concordato a livello internazionale.

“Utilizzatrici primarie” si riferisce a imprese utilizzatrici di aree forestali primarie.

Fonte: analisi dei servizi della Commissione

Tabella 2: accettabilità per le parti interessate:

Opzione	CATEGORIA DELLE PARTI INTERESSATE				
	Redattori	Utilizzatori	Società di revisione/c ontabilità	Pubbliche autorità	Altri
0. Nessuna modifica	0	0	0	0	0
1. Azione internazionale	++	+	+	+	+
2. Rendere obbligatoria la CBCR dei pagamenti ai governi da parte delle multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici primarie	+	+	-	++	++
3. Rendere obbligatoria la CBCR per paese e per progetto dei pagamenti ai governi da parte delle multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici primarie	+	++	-	+	++
4. Rendere obbligatoria la CBCR integrale per le multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici primarie	--	++	--	-	+
<p>“+” favorevole, “++” molto favorevole, “-” sfavorevole, “--” molto sfavorevole, “0” neutrale</p> <p>Redattori: imprese multinazionali, altre imprese, associazioni di imprese; utilizzatori: organizzazioni non governative (ONG), investitori; pubbliche autorità: organismi che stabiliscono i principi contabili o ministeri nazionali. Altri: partiti politici, istituti giuridici, privati.</p> <p>“Utilizzatrici primarie” si riferisce a imprese utilizzatrici di aree forestali primarie.</p> <p>Fonte: <i>analisi dei servizi della Commissione</i></p>					

Dopo avere confrontato le suddette opzioni strategiche generali, l'alternativa migliore sotto il profilo della competitività, della trasparenza e dell'accettabilità per le parti interessate è risultata l'azione mirante a sostenere un'iniziativa mondiale per promuovere la divulgazione delle informazioni sui pagamenti ai governi da parte delle imprese delle industrie estrattive e delle imprese utilizzatrici di aree forestali primarie. Tuttavia non è affatto certo che si possa raggiungere un accordo internazionale sulla CBCR dei pagamenti ai governi.

L'opzione prescelta consiste dunque nell'obbligare le imprese multinazionali dell'UE attive nelle industrie estrattive o utilizzatrici di aree forestali primarie a divulgare le informazioni sui pagamenti ai governi per paese - e per progetto. Tale misura è mirata alle imprese multinazionali quotate nei mercati azionari regolamentati dell'UE e alle grandi imprese dell'UE non quotate attive nei settori estrattivo e dell'utilizzo di aree forestali primarie, per rendere uniformi le regole cui sono soggette queste categorie di imprese.

Lo sviluppo e il sostegno di un'iniziativa internazionale a favore della CBCR riveste un'importanza cruciale in quanto l'azione della sola UE a favore della CBCR non può riuscire a dare il quadro completo degli introiti derivanti ai governi dalle concessioni di sfruttamento delle risorse naturali. In particolare, l'azione della sola UE non può portare alla luce le attività delle compagnie petrolifere nazionali che controllano globalmente la maggior parte delle riserve e della produzione di petrolio e gas naturale.

5. ANALISI DEI PRINCIPALI IMPATTI DELL'OPZIONE STRATEGICA PRESCELTA

5.1.1. Maggiore trasparenza

Sul piano generale la CBCR per paese - e per progetto - dei pagamenti a un governo da parte di imprese delle industrie estrattive e di imprese utilizzatrici di aree forestali primarie dovrebbe fornire agli investitori e alla società civile una quantità notevolmente maggiore di informazioni relative a quanto viene pagato dalle imprese multinazionali dell'UE ai governi dei paesi ospitanti in cambio del diritto di sfruttarne le rilevanti risorse naturali. La scelta di fare queste informazioni oggetto di pubblicità dovrebbe avere l'effetto di rendere i governi più responsabili. Con l'approccio per progetto la società civile di un'area interessata da una miniera, da un campo petrolifero, da una foresta e da altre risorse analoghe saprebbe quanto riceve il governo per lo sfruttamento di tali risorse locali.

5.1.2. Potenziale rafforzamento dell'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI)

Con l'aumento dei dati sui pagamenti ai governi dei paesi ospitanti che divengono di dominio pubblico, crescerà la pressione della società civile per indurre i governi nazionali a rendere conto del modo in cui sono stati spesi gli introiti ricevuti dalle imprese multinazionali attive nelle industrie estrattive o nell'utilizzo di aree forestali primarie. Alcuni governi possono rispondere a tali richieste promuovendo localmente l'iniziativa dell'EITI, con il risultato che a tale iniziativa potrebbe partecipare un maggior numero di paesi. Infine, un forte aumento dei paesi che si conformano alle regole di rendicontazione dell'EITI potrebbe coinvolgere talune imprese statali di paesi terzi, attenuando così l'eventuale svantaggio competitivo delle imprese multinazionali dell'UE nei confronti di imprese statali.

5.1.3. Miglioramento del contesto in cui operano le imprese delle industrie estrattive e le imprese utilizzatrici di aree forestali primarie

Una maggiore responsabilità dei governi dei paesi ricchi di risorse produrrebbe un aumento della stabilità politica, che creerebbe a sua volta un ambiente imprenditoriale più stabile per le multinazionali che effettuano localmente investimenti importanti.

5.1.4. Maggiori costi amministrativi

L'opzione strategica prescelta determinerebbe un aumento dei costi amministrativi. I servizi della Commissione hanno stimato i costi seguenti:

Tavola 3: costi amministrativi dell'opzione proposta			
	Numero stimato di imprese	Costi del primo anno (milioni di euro)	Costi degli anni successivi (milioni di euro)
MNC dell'industria estrattiva quotate	171	740	192
Grandi MCN dell'industria estrattiva non quotate	419	397	103
Silvicoltura (MNC quotate e grandi MCN non quotate)	26	8	2
Totale	616	1 145	297

Questi conti si basano sull'ipotesi che le informazioni non siano soggette a revisione contabile. Si stima che l'obbligo di revisione contabile innalzerebbe i costi annuali ricorrenti di circa 90 milioni di euro. Inoltre le stime dei costi si basano sull'ipotesi (adottata dalle imprese intervistate) che le informazioni verrebbero divulgate soltanto se fossero rilevanti.

5.1.5. Svantaggio competitivo

Sebbene l'indicazione dei pagamenti ai governi non darebbe informazioni dirette circa i livelli del volume d'affari e dei costi e dei profitti che un'impresa multinazionale genera in una data giurisdizione, in certi casi la CBCR potrebbe rivelare o consentire di desumere dati aziendali riservati. Inoltre, rispetto alle imprese statali di paesi terzi, le imprese multinazionali dell'UE che sfruttano risorse naturali non godrebbero di regole uniformi in materia di informativa finanziaria e ciò potrebbe incidere sulla loro capacità di portare a termine i contratti in essere o di acquisirne di nuovi.

Non è possibile attribuire un valore monetario alla perdita di competitività. Tuttavia, dato che talune imprese delle industrie estrattive hanno deciso spontaneamente di divulgare alcune informazioni per paese e la maggioranza degli intervistati di tali industrie si è dichiarata favorevole all'indicazione per paese dei pagamenti ai governi, considerando tale metodo di informativa atto ad accrescere la responsabilità dei governi, si è ritenuto che la perdita di competitività causata da questa opzione sarebbe limitata. Inoltre una serie di fattori, segnatamente il livello delle conoscenze ingegneristiche e dell'efficienza tecnica, influiscono sul livello di competitività delle industrie estrattive dell'UE.

Inoltre il rafforzamento dell'EITI contrasterebbe le possibili perdite di competitività a breve termine, in quanto può portare a un'applicazione più globale delle sue iniziative e a una migliore reputazione delle imprese che vi si conformano.

5.1.6. Pubbliche autorità

Questa revisione non avrebbe alcuna incidenza sul bilancio delle pubbliche autorità.

5.1.7. Rapporti internazionali

Se un'impresa multinazionale dell'UE dovesse divulgare informazioni sui pagamenti la cui divulgazione fosse proibita dal diritto nazionale di un paese estero, il governo interessato potrebbe ravvisare in questo comportamento una violazione della sua sovranità nazionale. Questo punto non è ben definito ed è oggetto di controversie da parte dell'industria e delle ONG.

5.1.8. Sicurezza energetica

Se un paese si oppone alla divulgazione di informazioni sui pagamenti al proprio governo, per le imprese delle industrie estrattive dell'UE può risultare più difficile operare in quel paese, il che potrebbe avere delle ripercussioni sul reperimento delle risorse di petrolio e gas naturale. In pratica però questo caso non si è verificato, poiché talune imprese indicano già i pagamenti ai governi per paese senza che ne derivino impedimenti alle loro attività.

5.1.9. *Effetti sociali*

In seno all'UE gli effetti sociali saranno limitati poiché i governi dell'Unione pubblicano conti nazionali che forniscono informazioni sulle entrate pubbliche. Può però darsi che in altre parti del mondo i cittadini abbiano scarse informazioni circa le entrate pubbliche. I principali effetti sociali si avrebbero pertanto al di fuori dell'UE.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione provvederà a monitorare l'applicazione della CBCR in collaborazione con gli Stati membri. Verrà effettuata una valutazione degli effetti dell'opzione prescelta per verificare in quale misura si realizzino gli effetti previsti (aumento della trasparenza dei pagamenti, rafforzamento dell'EITI, miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, aumento dei costi amministrativi e intensificazione della pressione della concorrenza).