



ALTA RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE EUROPEA
PER GLI AFFARI ESTERI
E LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 5.3.2014
JOIN(2014) 8 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto
rischio**

Verso un approccio integrato dell'UE

INTRODUZIONE

Il commercio internazionale di minerali provenienti da regioni instabili del mondo può contribuire ad intensificare e perpetuare i conflitti violenti. Questo commercio, benché sia raramente la causa all'origine dei suddetti conflitti, fornisce ai movimenti armati ingenti mezzi finanziari per sostenere le proprie capacità belliche, con conseguenze drammatiche per milioni di individui coinvolti loro malgrado negli scontri.

Questo problema è particolarmente acuto in Africa, soprattutto nella regione dei Grandi Laghi (GRL). Secondo l'Heidelberg Institute¹, dei quasi 400 conflitti da esso registrati il 20% circa è caratterizzato dalla presenza concomitante di risorse naturali: i conflitti legati alle risorse prevalgono attualmente in Africa (27 casi) e nel continente americano (21 casi), mentre sono meno frequenti in Asia e in Oceania (11 casi), in Medio Oriente e nel Maghreb (7 casi) e in Europa (4 casi). La situazione generale mondiale non è statica e permane il rischio di inasprimento dei conflitti esistenti o di insorgenza di nuovi conflitti in cui entrino in gioco le risorse naturali.

Spezzare il legame tra l'estrazione di minerali e le situazioni di conflitto è una sfida complessa. Occorre innanzi tutto individuare le cause profonde e immediate di tensione, come pure gli elementi scatenanti dei conflitti e i fattori alla base della fragilità strutturale, le loro dinamiche e i ruoli dei diversi soggetti coinvolti. Le soluzioni devono tener conto di fattori di instabilità quali la governance insufficiente, la mancanza di sicurezza, l'incapacità di garantire lo stato di diritto, la povertà, l'assenza di servizi e di infrastrutture, la corruzione endemica, le controversie politiche e le dispute territoriali continue, e devono comportare un ampio spettro di interventi a livello nazionale, internazionale, politico, commerciale ed educativo, un gran numero dei quali è già in corso.

Un eventuale nuovo intervento dell'UE sul piano commerciale in questo settore deve inserirsi in questo contesto più ampio e integrare la politica estera e le iniziative di cooperazione allo sviluppo dell'UE. Occorre inoltre tenere conto della situazione delle aziende europee e delle politiche dell'UE nei loro confronti.

La presente comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante illustra una serie di iniziative che rispecchiano tali considerazioni, partendo dal presupposto che un comportamento responsabile da parte delle aziende che operano in zone di conflitto o ad alto rischio può svolgere un ruolo socioeconomico forte e positivo nelle zone interessate. La presente comunicazione si basa sulle comunicazioni del 2011 e del 2012², in cui la Commissione dichiarava la propria intenzione di valutare possibili soluzioni, compresi gli obblighi di diligenza, per migliorare la trasparenza lungo la catena di approvvigionamento nelle situazioni in cui i proventi delle industrie estrattive sono utilizzati per finanziare guerre o conflitti interni in paesi in via di sviluppo ricchi di risorse.

La presente comunicazione accompagna una proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema UE di autocertificazione della catena di approvvigionamento, basato sul principio della dovuta diligenza, per gli importatori

¹ *Conflict Barometer*, Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2012.

² COM(2011) 25 definitivo e COM(2012) 22 definitivo.

responsabili di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali e d'oro³ provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio⁴. La comunicazione illustra misure di accompagnamento che accresceranno l'impatto del regolamento, insieme ad un'impostazione integrata dell'UE che si è avvalsa di una consultazione pubblica, di riunioni con le parti interessate e di una valutazione d'impatto effettuate nel 2013⁵.

L'approccio integrato delineato nella presente comunicazione affronta tre questioni principali: ridurre le opportunità per i gruppi armati di commerciare in stagno, tantalio, tungsteno e oro nelle zone di conflitto; migliorare la capacità degli operatori UE - in particolare nella sezione a valle della catena di approvvigionamento - di rispettare i quadri di dovuta diligenza esistenti; ridurre infine le distorsioni sui mercati mondiali per i suddetti quattro minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio, come avviene attualmente per la regione dei Grandi Laghi.

1. CONTESTO

1.1 Le risorse naturali quali motore dello sviluppo

Le industrie estrattive di minerali dispongono delle potenzialità per contribuire in modo significativo allo sviluppo economico a livello mondiale. Secondo l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale⁶, la produzione mineraria rappresenta il 24% del PIL dell'Africa, il 9,9% del PIL dell'America latina e il 20,4% del PIL dell'Asia. L'Africa⁷ detiene da sola il 30% delle riserve mondiali di minerali e una proporzione ancora maggiore di depositi d'oro, di platino, di diamanti e di manganese. I paesi asiatici e del Pacifico sono tra i principali produttori di tungsteno, nichel, rame, stagno e minerali di ferro, e ospitano una quota considerevole delle fonderie di metalli nel mondo. Le esportazioni di minerali generano inoltre ingenti proventi economici in America latina⁸, in particolare in Bolivia, Colombia e Perù e, più recentemente, in Guatemala.

Nell'indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite, tuttavia, numerosi paesi dotati di ingenti risorse naturali registrano risultati mediocri. Una possibile spiegazione risiede nel fatto che l'estrazione delle risorse presenta una serie di rischi e di sfide per lo sviluppo: tra questi, una maggiore esposizione alla corruzione, la tendenza da parte delle esportazioni di risorse a schiacciare le attività economiche a più alto valore aggiunto e maggiori danni per l'ambiente.

³ Due principali strumenti internazionali di dovuta diligenza riguardano i suddetti quattro minerali; si veda anche la sezione 1.2.

⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema UE di autocertificazione della catena di approvvigionamento, basato sul principio della dovuta diligenza, per gli importatori responsabili di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali e d'oro provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio.

⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Valutazione d'impatto, *che accompagnano il documento* Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema UE di autocertificazione della catena di approvvigionamento, basato sul principio della dovuta diligenza, per gli importatori responsabili di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali e d'oro provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio.

⁶ *World Statistics on Mining and Utilities* (Statistiche mondiali sulle industrie e le strutture estrattive) 2010 - dati sulla produzione mineraria del 2007.

⁷ *Africa Progress Report 2013*.

⁸ Nel 2012, in Bolivia il settore minerario rappresentava in media il 7,3% del PIL e il 27,8% delle esportazioni totali, mentre in Colombia queste percentuali erano del 2,4% per il PIL e del 17,1% delle esportazioni totali. Nel 2011, il Perù registrava valori del 14,5% del PIL e del 59% delle esportazioni totali.

L'estrazione delle risorse è spesso legata a situazioni di conflitto e di instabilità che costituiscono l'oggetto della presente comunicazione.

La necessità di ridurre alcuni di questi rischi migliorando la sana gestione delle risorse naturali ha ormai assunto importanza su scala mondiale. Tre esempi degni di nota, che l'UE sostiene, riguardano i diamanti, la trasparenza finanziaria nel settore estrattivo e le specie animali e vegetali in via di estinzione, compreso il legname:

- Nel 2000 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità una risoluzione che condannava il ruolo dei diamanti nel finanziamento dei conflitti e sosteneva l'istituzione di un regime mondiale di certificazione che ha condotto al regime di certificazione del processo di Kimberley. L'UE dà attuazione a detto regime con il regolamento (CE) n. 2368/2002.
- In occasione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002 è stata avviata l'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI), al fine di diminuire la corruzione incoraggiando la divulgazione dei pagamenti che le aziende versano ai governi per lo sfruttamento delle risorse naturali. La direttiva 2013/34/UE contiene disposizioni finalizzate a promuovere la trasparenza finanziaria nei settori estrattivo e forestale.
- In linea con la Convenzione delle Nazioni Unite sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES) del 1973, l'UE ha adottato il regolamento (UE) n. 995/2010 che impone a tutti gli operatori che immettono prodotti derivati dal legno sul mercato dell'UE di esercitare la dovuta diligenza per porre fine all'approvvigionamento illegale di legname.

L'esperienza in questi settori può fungere da punto di partenza per l'elaborazione di un approccio integrato a livello di UE allo scopo di promuovere l'approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto. Attraverso il principio della dovuta diligenza, le imprese possono garantire di rispettare i diritti umani, di non contribuire ai conflitti⁹ e di partecipare ad una gestione più sana del settore estrattivo. La dovuta diligenza deve essere incoraggiata in modo tale, però, da non scoraggiare l'attività mineraria legittima e il relativo commercio nelle zone di conflitto e ad alto rischio.

1.2 Iniziative internazionali per l'approvvigionamento responsabile

Il concetto di *approvvigionamento responsabile* viene citato nella versione aggiornata degli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali¹⁰ ed è conforme agli obiettivi e ai principi contenuti nei principi guida delle Nazioni Unite sulle imprese e sui diritti umani¹¹. Entrambi i testi mirano ad incoraggiare le aziende a verificare in modo dinamico e tempestivo, attraverso un processo in atto noto come "sistema di dovuta diligenza", che le loro attività commerciali non contribuiscano alle situazioni di conflitto e non abbiano ripercussioni avverse.

⁹ OCSE (2013), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from conflict-Affected and High-Risk Areas* (guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile dei minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio): *Seconda edizione*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185050-en>, pag. 8.

¹⁰ Orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali, OCSE edizione 2011.

¹¹ Principi guida delle Nazioni Unite sulle imprese e sui diritti umani, Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, New York e Ginevra 2011.

Al massimo livello internazionale, con la risoluzione 1952 del Consiglio di sicurezza dell'ONU (2010), che riguardava specificamente la Repubblica democratica del Congo (RDC) e i suoi vicini della regione dei Grandi Laghi, è stata invocata l'applicazione del principio di dovuta diligenza nella gestione della catena di approvvigionamento. Nel giugno 2013 i leader del G8 hanno espresso il loro impegno¹² ad accrescere la trasparenza nei settori estrattivi e a sostenere l'approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio. Il G8 ha inoltre annunciato attività di partenariato con Burkina Faso, Colombia, Ghana, Guinea, Mongolia, Myanmar/Birmania, Perù e Tanzania, che porteranno ad una maggiore collaborazione nella gestione delle risorse naturali a sostegno delle riforme politiche nei paesi in questione.

L'UE partecipa attivamente ad un'iniziativa dell'OCSE sui "minerali dei conflitti" - la guida sul dovere di diligenza¹³ - e nel maggio 2011, in occasione del Consiglio ministeriale dell'OCSE, ha assunto l'impegno di promuoverne l'osservanza. La guida si propone di aiutare le aziende a rispettare i diritti umani e ad evitare di contribuire ai conflitti attraverso le loro pratiche di approvvigionamento di stagno, tantalio, tungsteno e oro. La guida, di portata mondiale, istituisce una procedura trasparente in virtù della quale le imprese possono attuare su base volontaria un sistema di controlli sulla propria catena di approvvigionamento di minerali, raccogliendo e fornendo ai propri acquirenti diretti informazioni riguardanti, tra l'altro, la miniera d'origine, le rotte commerciali e le condizioni per individuare, valutare e intervenire sui rischi nella catena di approvvigionamento. In determinati punti della suddetta catena è obbligatorio un audit effettuato da un soggetto terzo indipendente. Le aziende sono tenute a pubblicare una relazione annuale sulle politiche e prassi messe in atto, per ispirare fiducia presso l'opinione pubblica nelle misure adottate.

Nel 2010 gli Stati Uniti hanno adottato il Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (legge Dodd-Frank per la riforma di Wall Street e la protezione dei consumatori). Nella sezione 1502, la legge Dodd-Frank introduce la trasparenza della catena di approvvigionamento imponendo alle società quotate nelle borse statunitensi che utilizzano "minerali dei conflitti"¹⁴ nei propri processi di produzione di dichiarare l'origine di tali minerali e di rispettare gli obblighi di dovuta diligenza. Le disposizioni di cui alla Sezione 1502 sono applicabili a partire dal 31 maggio 2014, termine entro il quale le aziende interessate dovranno presentare le loro prime relazioni annuali sui minerali dei conflitti alla US Securities and Exchange Commission (commissione USA della borsa valori). Benché il suo campo di applicazione sia formalmente limitato alle società quotate negli Stati Uniti, la legge Dodd-Frank sta avendo ripercussioni considerevoli all'estero, UE compresa, soprattutto attraverso le catene di approvvigionamento globali, poiché i fornitori delle società quotate negli Stati Uniti sono chiamati anch'essi a rispettare gli obblighi di diligenza fornendo le necessarie informazioni.

Nel 2010 i capi di Stato e di governo degli Stati della regione dei Grandi Laghi, riuniti nella Conferenza internazionale sulla regione dei Grandi Laghi (ICGLR), si sono impegnati a

¹² Vertice dei leader del G8 a Lough Erne, Comunicato, paragrafo 40, 18 giugno 2013.

¹³ OCSE (2013), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from conflict-Affected and High-Risk Areas* (guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile dei minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio): *Second edition*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185050-en>.

¹⁴ Sono definiti tali nella legge lo stagno, il tantalio, il tungsteno o l'oro originari della RDC o dei paesi vicini.

combattere lo sfruttamento illegale delle risorse naturali e hanno approvato un'iniziativa regionale sulle risorse naturali contenente sei strumenti specifici, segnatamente: l'adozione di un meccanismo regionale di certificazione, l'armonizzazione delle normative nazionali, una banca dati regionale sui flussi di minerali, la formalizzazione del settore minerario artigianale, la promozione dell'EITI e l'attuazione di un meccanismo di denuncia delle irregolarità. Questa iniziativa regionale ha portato l'RDC e il Ruanda ad adottare, nel 2012, una normativa che istituisce obblighi di dovuta diligenza per i loro operatori sulla base della guida dell'OCSE sul dovere di diligenza. Altri paesi della GLR hanno anch'essi iniziato ad attuare il quadro istituito dall'ICGLR.

Queste tre iniziative hanno generato o stimolato l'ulteriore sviluppo di iniziative pubbliche e private più specifiche. Un elenco non esaustivo comprende l'iniziativa per la catena di approvvigionamento dello stagno dell'International Tin Research Institute (International Tin Research Institute Tin Supply Chain Initiative), l'iniziativa di certificazione delle catene commerciali (Certified Trading Chains Initiative), il programma per le fonderie estranee ai conflitti (Conflict-Free Smelter Program), la messa a punto di un'impronta digitale analitica, il progetto "Solutions for hope", l'iniziativa "Conflict-Free Tin" (stagno di provenienza estranea ai conflitti), l'alleanza pubblico/privato per il commercio responsabile di minerali (Public Private Alliance for Responsible Minerals Trade), PROMINES, l'iniziativa sulle piazze commerciali (Trading Centres Initiative), il Conflict-Free Gold Standard (norma per l'oro di provenienza estranea ai conflitti) del World Gold Council, la Good Delivery List (elenco delle "consegne valide") della London Bullion Market Association, nonché le prassi e le norme del Responsible Jewellery Council (Consiglio dei gioiellieri responsabili).¹⁵

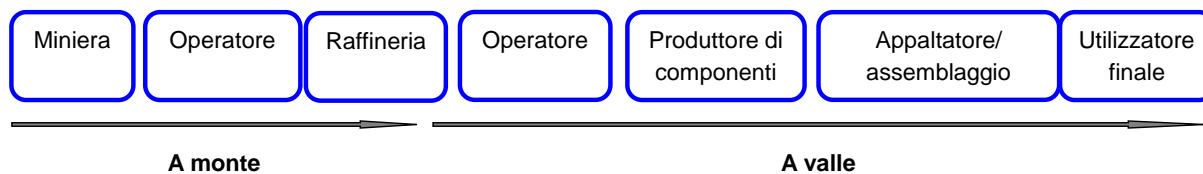
1.3 Contesto operativo delle imprese dell'UE

La figura 1 mostra una rappresentazione semplificata di una catena di approvvigionamento di minerali e metalli. Le attività a monte comprendono l'estrazione, il commercio e la fusione e si svolgono nel paese produttore. Nella maggior parte dei paesi teatro di conflitti la fusione avviene in un paese terzo. Le attività a valle riguardano il commercio, la trasformazione ulteriore e la realizzazione del prodotto finale venduto ai consumatori. Un ampio spettro di settori industriali partecipa al commercio o alla lavorazione di stagno, tantalio, tungsteno e oro, tra cui l'industria automobilistica, l'elettronica, l'industria aerospaziale, il settore degli imballaggi, l'edilizia, l'illuminazione, l'industria dei macchinari e delle attrezzature industriali, oltre alla gioielleria. Sono potenzialmente interessate circa 880 000 aziende dell'UE, per la maggior parte di piccole o medie dimensioni. Secondo la valutazione di impatto realizzata in vista del regolamento, si stima che circa 300 commercianti e una ventina di fonderie/raffinerie dell'Unione importino minerali metalliferi e metalli ricavati dai quattro minerali in oggetto, e che oltre 100 produttori di componenti dell'UE importino metalli derivati. A livello mondiale esistono circa 140 fonderie d'oro e 280 raffinerie per gli altri tre minerali.

Figura 1

¹⁵ *Conflict minerals - an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures* (minerali dei conflitti - una valutazione della legge Dodd-Frank e di altre misure concernenti le risorse). Öko-Institut e.V. Freiburg, Agosto 2013, Capitolo 6.

Catena di approvvigionamento semplificata



I minerali provenienti da zone di conflitto continuano ad essere richiesti dalle fonderie/raffinerie. Questi operatori sono nella posizione più adatta per individuare l'origine dei minerali acquistati. Essi rappresentano l'ultimo anello della catena di approvvigionamento in cui è ancora tecnicamente possibile risalire all'origine dei minerali e fare pressione per ottenere un comportamento di approvvigionamento responsabile nei paesi produttori. Le iniziative esistenti in materia di dovuta diligenza riconoscono l'importanza della collaborazione con fonderie responsabili. Dalle ricerche condotte dalla Commissione europea emerge che solo il 16% delle fonderie a livello mondiale e il 18% di quelle dell'UE che lavorano stagno, tantalio e tungsteno rispetta attualmente gli obblighi di diligenza. Circa il 40% delle raffinerie d'oro nel mondo e l'89% di quelle d'oro dell'Unione si è impegnata ad applicare i sistemi di dovuta diligenza.¹⁶

Sebbene la guida dell'OCSE sul dovere di diligenza fornisca un quadro d'azione, gli attuali sforzi di conformità sono frammentati e gli incentivi offerti alle imprese interessate per agire in tal senso sono limitati. La metà degli operatori a valle che hanno risposto alla consultazione pubblica ha espresso un interesse - o è giuridicamente costretta, in particolare dalla legge Dodd-Frank - a rifornirsi in modo responsabile e a rispettare il dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento. Tra gli elementi a favore della conformità che esulano dal campo normativo si contano le politiche di responsabilità sociale delle imprese, la volontà di salvaguardare la propria immagine e la pressione dei consumatori.

Uno studio del 2013¹⁷ mostra che la dovuta diligenza non è molto diffusa nell'Unione. Delle società quotate nelle borse dell'UE e non direttamente soggette alla legislazione statunitense, soltanto il 12% fa riferimento ai minerali dei conflitti sui propri siti Internet. Ciò è dovuto in parte al fatto che la guida dell'OCSE sul dovere di diligenza, la legge Dodd-Frank e il quadro istituito dall'ICGLR sono recenti, ma anche al fatto che le aziende dell'UE si trovano ad affrontare problemi a livello di attuazione (per fattori quali, ad esempio, la lunghezza delle catene di approvvigionamento, la presenza di molteplici operatori e la scarsa sensibilizzazione). Ad ogni modo, le imprese dell'Unione coinvolte nelle catene di approvvigionamento delle 6 000 società quotate negli Stati Uniti sono tra 150 000 e 200 000 - in gran parte operatori a valle.

Nel caso specifico della regione dei Grandi Laghi, è necessario un ulteriore potenziamento delle capacità regionali per garantire l'attuazione efficace del quadro istituito dall'ICGLR. In particolare l'osservanza della legge Dodd-Frank rappresenta una sfida supplementare. Vi sono indicazioni secondo cui tale legge avrebbe agito da deterrente all'approvvigionamento di

¹⁶ I dati relativi all'oro sono forniti dalla London Bullion Market Association, i cui membri nella maggior parte dei casi applicano il principio della dovuta diligenza. Si stima che 50 raffinerie a livello mondiale operino al di fuori dell'associazione.

¹⁷ *Conflict due diligence by European Companies* (dovere di diligenza in situazioni di conflitto da parte delle società europee), Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen, ottobre 2013.

minerali dalla GLR, indipendentemente dal fatto che i minerali siano estratti in maniera lecita o no¹⁸. Alcune società interessate stanno portando avanti una strategia a rischio zero e si riforniscono da miniere situate al di fuori della regione o addirittura in continenti diversi da quello africano. I rimanenti "minerali di regioni non in conflitto" hanno difficoltà a raggiungere i mercati statunitense o dell'Unione e sono spesso commercializzati a prezzi inferiori a quelli di mercato. La perdita di volume commerciale implica il calo dei mezzi di sussistenza locali in una situazione in cui le opportunità occupazionali alternative sono scarse, in particolare nel caso dell'estrazione artigianale e su piccola scala.

Un approccio integrato a livello dell'UE per promuovere l'approvvigionamento responsabile deve far leva sulle iniziative esistenti e sostenere l'adozione della guida dell'OCSE sul dovere di diligenza. Tale approccio dovrebbe incentivare una migliore conformità delle fonderie, anche di quelle situate al di fuori dell'Unione, e favorire un flusso più agevole delle informazioni relative agli obblighi di diligenza a valle della catena d'approvvigionamento a costi relativamente bassi¹⁹.

1.4 Misure esistenti a livello dell'UE in materia di politica estera, di sviluppo e di altra natura

Spezzare il legame tra l'estrazione di risorse e i conflitti richiede un approccio generale che affronti le cause all'origine del problema: situazioni di conflitto, governance insufficiente e mancanza di sviluppo. Affrontare questi problemi rientra nell'azione esterna dell'UE e nell'obiettivo specifico della strategia dell'Unione volta a sostenere gli sforzi profusi dai paesi in via di sviluppo per eliminare la povertà, come delineato nella comunicazione "Un programma di cambiamento", del 2011²⁰. Il programma attribuisce grande rilevanza sia al buon governo che ai diritti umani e alla crescita economica inclusiva. Esso promuove altresì la cooperazione non soltanto con i partner allo sviluppo dell'UE, quali i governi dei paesi in via di sviluppo, ma anche con il settore privato e con organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite. Nel dare attuazione al programma, l'UE presta particolare attenzione al ruolo della società civile, all'emancipazione delle comunità locali e a processi decisionali trasparenti e affidabili.

Un'altra iniziativa di rilievo è rappresentata dal partenariato UE-ONU del 2008 in materia di territorio, di risorse naturali e di prevenzione dei conflitti²¹, sostenuto dall'Unione attraverso lo strumento per la stabilità e mediante il quale viene fornita ai paesi terzi assistenza congiunta per prevenire ed affrontare i conflitti legati alle risorse naturali. Mediante tale partenariato l'UE promuove un approccio trasversale tra le agenzie dell'ONU in questo settore, conformemente alla relazione del Segretario generale delle Nazioni Unite

¹⁸ *Minerali dei conflitti - una valutazione della legge Dodd-Frank e di altre misure concernenti le risorse*. Öko-Institut e.V. Freiburg, agosto 2013, pag. 27.

¹⁹ Cfr. nota 5. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione di cui all'allegato III contiene uno studio esterno sulla valutazione dei costi dovuti all'osservanza del dovere di diligenza, dei benefici e dei relativi effetti sugli operatori selezionati in relazione all'approvvigionamento responsabile di determinati minerali (stagno, tantalio, tungsteno e oro). Il risultato principale dell'indagine condotta presso le industrie interessate nel contesto di tale studio indica che la maggior parte degli interpellati ha riferito un livello relativamente basso dei costi legati alla dovuta diligenza e agli sforzi di comunicazione. Le spese sono prevalentemente stimate a 13 500 EUR per gli sforzi iniziali (74%) e a 2 700 EUR (63,8%) per le successive iniziative in atto.

²⁰ COM(2011) 637 definitivo.

²¹ <http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/index.shtml>.

"*Peacebuilding in the Aftermath of Conflict*" (la costruzione della pace nel periodo immediatamente successivo a un conflitto) (2012).

L'UE applica una strategia coerente e integrata in materia di accesso alle materie prime per l'Unione europea. L'iniziativa Materie prime²² e il partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime²³ rappresentano politiche generali dell'UE riguardanti l'accesso sostenibile alle materie prime e trattano anche di questioni quali la governance, le infrastrutture e le competenze nei paesi terzi.

Attraverso la strategia dell'UE in materia di responsabilità sociale delle imprese (RSI)²⁴, la Commissione promuove il comportamento responsabile delle imprese, in particolare per quanto riguarda la conformità a principi e ad orientamenti di RSI concordati a livello internazionale, quali gli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali e i principi guida delle Nazioni Unite sulle imprese e sui diritti umani.

Nel 2013 l'UE ha pubblicato degli orientamenti sull'attuazione dei principi guida delle Nazioni Unite sulle imprese e sui diritti umani in tre settori, compreso il settore delle TIC e quello del petrolio e del gas²⁵.

Nel contesto della politica estera dell'UE è in corso un'ulteriore pertinente azione regionale: il dilemma delle risorse dell'Africa è stato riconosciuto nella strategia comune Africa-UE del 2007, che individua nella sana gestione delle risorse naturali un importante obiettivo di cooperazione.

L'UE sostiene l'iniziativa "African Mining Vision", approvata dall'Unione africana nel 2009 per garantire lo sfruttamento trasparente, equo ed ottimale delle risorse minerarie, nonché l'organismo incaricato della sua attuazione, il Centro africano per lo sviluppo minerario. L'UE sta aumentando il sostegno ad altre azioni comuni, come ad esempio lo strumento di sostegno giuridico "African Legal Support Facility", che assiste i governi africani nella negoziazione di contratti complessi con il settore privato, migliorando così la dimensione di sostenibilità e di integrazione di queste transazioni. I lavori di cooperazione geologica verranno sostenuti mediante il nuovo programma panafricano dell'Unione. L'UE sostiene anche l'attuazione nella regione di iniziative generali di approvvigionamento responsabile riguardanti i diamanti provenienti da zone di conflitto, la trasparenza e i prodotti forestali (KPCS, EITI, CITES).

L'UE ha inoltre adottato misure più specifiche concernenti la GLR. Nel giugno 2013 la Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno adottato una comunicazione congiunta relativa a un "Quadro strategico per la regione dei Grandi laghi"²⁶, che definisce un approccio coerente e globale dell'UE a livello regionale, nazionale e locale nei confronti delle diverse cause all'origine della crisi.

In questo contesto, l'UE ha presentato proposte politiche per analizzare i legami tra lo sfruttamento e il commercio di risorse minerali naturali e la situazione di conflitto e di

²² COM(2008) 699 definitivo.

²³ COM(2012) 82 final.

²⁴ COM(2011) 681 definitivo.

²⁵ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/humanrights/index_en.htm.

²⁶ JOIN(2013) 23 final.

instabilità nella GLR. L'UE sostiene inoltre l'iniziativa regionale sulle risorse naturali dell'ICGLR e il programma di attuazione della guida dell'OCSE sul dovere di diligenza, attraverso fondi dello strumento per la stabilità. In futuro potrebbero essere presi in considerazione progetti transfrontalieri comprendenti la gestione delle frontiere e delle dogane.

In Asia e nel Pacifico l'UE sta lavorando sui problemi legati alle risorse promuovendo l'adesione all'EITI, ove si può osservare una tendenza incoraggiante alla partecipazione (paesi partecipanti: Mongolia e Timor Leste; paesi candidati: Afghanistan, Indonesia e Isole Salomone; Myanmar/Birmania e Papua Nuova Guinea hanno annunciato la loro intenzione di applicare l'EITI, mentre le Filippine hanno chiesto lo status di candidato). L'Asia ospita circa il 65% delle 280 fonderie note a livello mondiale per stagno, tantalio e tungsteno e situate in paesi quali Cina (73), Malaysia (5) e Indonesia (34). Anche in vista del loro sviluppo economico e delle corrispondenti necessità di approvvigionamento, questi paesi saranno partner prioritari dell'impegno UE.

In America latina, l'UE e i paesi andini hanno avviato un dialogo sulle industrie estrattive e sull'approvvigionamento responsabile, individuando i possibili settori di cooperazione e analizzando anche le ripercussioni socioeconomiche e ambientali delle attività minerarie in senso lato. Affrontare tali questioni rientra nell'azione esterna dell'UE. In America latina la conformità all'EITI è alquanto rara, con un solo paese aderente, il Perù, ma l'interesse per tale iniziativa è in espansione soprattutto in Honduras, Guatemala e Colombia.

2. UN APPROCCIO UE INTEGRATO ALL'APPROVVIGIONAMENTO RESPONSABILE

Alla luce di quanto precede, emerge la necessità di operare verso un approccio integrato a livello di Unione per promuovere l'approvvigionamento responsabile dei minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio. A tal fine la proposta di regolamento della Commissione mira, insieme ad una serie di misure di accompagnamento, a limitare le possibilità che gruppi armati ricorrono agli scambi di stagno, tantalio, tungsteno e oro nelle zone teatro di conflitti, a migliorare la capacità degli operatori dell'UE - specialmente nella parte a valle della catena di approvvigionamento - di rispettare gli attuali quadri di dovuta diligenza, nonché a ridurre le distorsioni sui mercati mondiali per i quattro minerali in questione, provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio.

Più in generale, l'approccio integrato dell'Unione e le sue politiche e iniziative sull'approvvigionamento responsabile sono integrati nella sua strategia più ampia riguardante le zone di conflitto e ad alto rischio. Tali politiche e iniziative promuovono infatti, tra l'altro, la risoluzione dei conflitti, la pace e la sicurezza, il rispetto dei diritti umani, compresa la necessità di affrontare la questione della tratta degli esseri umani, il buon governo e lo stato di diritto, nonché lo sviluppo sostenibile. Alcuni esempi sono il quadro strategico per la regione dei Grandi Laghi, con la questione dello sfruttamento illegale delle risorse naturali, come pure il quadro strategico per il Corno d'Africa e la strategia dell'UE per la sicurezza e lo sviluppo del Sahel.

2.1 Proposta di regolamento che istituisce un sistema dell'Unione per l'autocertificazione volontaria per gli "importatori responsabili" dell'UE

La proposta della Commissione di regolamento che istituisce nell'Unione un sistema di autocertificazione, basato sul dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento, per gli importatori responsabili di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali e di oro intende sostenere le aziende dell'UE che applicano la dovuta diligenza per aiutarle a minimizzare il rischio di finanziamento di gruppi armati. Tale proposta mira inoltre a promuovere l'approvvigionamento responsabile dei suddetti minerali provenienti da regioni di conflitto e ad alto rischio, al fine di aumentare il volume degli scambi legittimi. L'approccio dell'Unione europea permetterebbe di concentrare la dovuta diligenza sugli operatori a monte della catena di approvvigionamento, agevolando la trasmissione a valle di informazioni di qualità e migliori prassi. In linea con il messaggio principale di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica, l'approccio è inteso a rispettare la portata mondiale delle complesse catene di approvvigionamento, e presuppone e sostiene una maggiore conformità con la guida dell'OCSE sul dovere di diligenza. In quest'ottica l'ambito geografico, sia per il regolamento che per le misure di accompagnamento, si situa a livello mondiale e il fulcro delle attività è essenzialmente diretto alla produzione.

Dal punto di vista operativo, il progetto di regolamento instaura un sistema di autocertificazione volontaria per gli operatori che intendono importare in modo responsabile nell'UE uno qualsiasi dei quattro minerali o metalli in questione. Gli importatori che aderiranno al sistema dovranno applicare la guida dell'OCSE sul dovere di diligenza, fornire garanzie di audit e comunicare informazioni alle autorità competenti degli Stati membri. In base alle informazioni raccolte l'UE, previa consultazione con l'OCSE, stilerà ogni anno un elenco delle fonderie e delle raffinerie considerate fornitori responsabili. Ciò accrescerà la visibilità e stimolerà una maggiore responsabilità pubblica. L'elenco individuerà inoltre specificamente le fonderie/raffinerie che si riforniscono in modo responsabile da zone di conflitto, in modo da incentivare il commercio legittimo. Il regime verrà valutato dopo tre anni, o prima se le informazioni disponibili lo consentiranno, e i risultati saranno utilizzati per poter prendere decisioni sul futuro dell'approccio dell'UE e per modificare il quadro normativo in modo da renderlo obbligatorio, se opportuno e sulla base di un'ulteriore valutazione d'impatto.

2.2 Misure di accompagnamento dell'UE per promuovere l'approvvigionamento responsabile

Per incoraggiare ulteriormente l'approvvigionamento responsabile di minerali sono previste le seguenti misure di accompagnamento.

Incentivi alle aziende per promuovere l'approvvigionamento responsabile

La Commissione invita le aziende dell'UE a sfruttare la propria posizione sul mercato per promuovere l'approvvigionamento responsabile. Le seguenti misure forniscono incentivi in tal senso.

- **Promozione di pratiche responsabili nelle fonderie e nelle raffinerie**

Dal gennaio 2014 l'UE sostiene finanziariamente l'attuazione della guida dell'OCSE sul dovere di diligenza e continuerà a farlo mediante lo strumento per la stabilità. Il sostegno si concentrerà sulla creazione di capacità e sulle attività di sensibilizzazione indirizzate alle autorità pubbliche, al settore privato e alle organizzazioni della società civile coinvolte nella catena di approvvigionamento di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio. La Commissione valuterà inoltre la possibilità di fornire

assistenza finanziaria all'OCSE o ad altri organismi per quanto riguarda i programmi volti a promuovere la trasparenza e le pratiche di diligenza tra i paesi dell'UE e le fonderie/raffinerie di paesi terzi.

- **Possibilità di finanziamento per le PMI nel regime di certificazione volontario**
La Commissione esplorerà le possibilità di finanziamento per promuovere la diffusione del futuro regime di certificazione volontario tra gli importatori dell'UE. Il finanziamento andrebbe valutato nell'ambito del programma per la competitività delle imprese e le PMI (COSME)²⁷, adottato il 5 dicembre 2013.
- **Incentivi in materia di appalti pubblici**
La Commissione promuoverà la diffusione del certificato dell'importatore responsabile e l'elenco delle fonderie/raffinerie responsabili mediante clausole di esecuzione dell'appalto inserite nei contratti della stessa Commissione europea. Per poter adempiere gli obblighi contrattuali, i prodotti acquistati tramite appalti pubblici contenenti stagno, tantalio, tungsteno e/od oro dovranno pertanto rispettare la guida dell'OCSE sul dovere di diligenza o sistemi equivalenti di dovuta diligenza.
- **Impiego di reti governo-imprese per facilitare la diffusione del certificato dell'importatore responsabile dell'UE**
Per promuovere la procedura di certificazione instaurata nell'ambito del progetto di regolamento, la Commissione inviterà i punti di contatto nazionali istituiti a norma degli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali e le altre reti competenti a partecipare alle azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. La rete "Enterprise Europe Network" (EEN) - una rete che offre servizi di sostegno alle imprese europee - potrebbe sensibilizzare gli operatori dell'Unione europea riguardo all'approccio integrato dell'UE, all'importanza della dovuta diligenza e alle conseguenze dell'approvvigionamento non responsabile da zone di conflitto.
- **"Lettere d'intenti" - impegni del settore**
Attraverso la consultazione pubblica, i documenti programmatici e gli studi, gli operatori dell'UE hanno segnalato la loro disponibilità a migliorare il proprio impegno a favore dell'approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio. L'UE interverrà per offrire visibilità agli sforzi delle aziende che presenteranno lettere d'intenti per annunciare gli impegni assunti in tal senso.

Dialoghi politici con i paesi terzi e gli altri soggetti interessati

- **I dialoghi politici in corso come base per il futuro**
L'UE sfrutterà il dialogo in atto in campo politico, di sviluppo, commerciale e di sicurezza e i contatti con i governi dei paesi che estraggono, producono, trasformano e consumano al fine di sviluppare ulteriormente la comprensione comune, a livello nazionale e regionale, delle necessità, delle sfide e delle opportunità insite

²⁷ Regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 - 2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE: il programma COSME prevede azioni finalizzate a facilitare l'accesso delle PMI ai mercati all'interno e all'esterno dell'Unione, fornendo informazioni sugli ostacoli all'accesso al mercato e sulle opportunità commerciali esistenti, sugli appalti pubblici e le procedure doganali, nonché migliorando i servizi di sostegno in termini di norme e diritti di proprietà intellettuale.

nell'estrazione mineraria responsabile o in regioni non di conflitto. A titolo esemplificativo, l'UE affronterà la questione dell'approvvigionamento responsabile e del suo contributo allo sviluppo sostenibile nei dialoghi con i paesi dell'America del Sud e dei Caraibi, prestando la dovuta attenzione alle sfide connesse alla sostenibilità nei settori della pesca artigianale e dell'estrazione mineraria non ufficiale. Nei paesi produttori si cercherà di ottenere un impegno parallelo complementare da parte, in particolare, del settore privato e della società civile.

- **Estendere l'azione ai paesi in cui hanno sede le fonderie**

Con i paesi in cui è situata la maggior parte delle fonderie/raffinerie mondiali, in particolare Cina, Malaysia, Indonesia, Thailandia e Russia, l'UE si impegnerà a promuovere l'approccio integrato all'approvvigionamento responsabile e a garantire la partecipazione attiva di società situate in giurisdizioni al di fuori dell'UE. L'UE organizzerà nel 2015 una conferenza internazionale sull'approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio.

- **Un capitolo sull'approvvigionamento responsabile nei dialoghi relativi alle materie prime**

L'UE approfitterà dei dialoghi sulle materie prime con paesi quali, tra gli altri, Cina, Giappone e Mongolia, per promuovere l'approccio integrato all'approvvigionamento responsabile. La Commissione ha di recente avviato un dialogo sulle materie prime con il Myanmar/Birmania. Più in generale, la Commissione e l'Alto rappresentante continueranno a promuovere una "diplomazia UE delle materie prime" forte e coerente, che affronti la correlazione tra sicurezza e sviluppo in modo coordinato e strategico.

Cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi

L'UE ricorrerà inoltre alle relazioni già esistenti in materia di cooperazione con i governi dei paesi dell'Africa, dell'Asia, dell'America latina e dei Caraibi per affrontare la questione dell'estrazione responsabile di minerali estranei ai conflitti e della loro commercializzazione. L'UE può sostenere i paesi partner attraverso le seguenti linee principali d'intervento:

- Ricepire la guida dell'OCSE sul dovere di diligenza nei quadri nazionali e nella legislazione in materia di dovuta diligenza.
- Sviluppare ulteriormente la capacità di mettere in atto quadri nazionali di dovuta diligenza.
- Sostenere campagne di sensibilizzazione e il dialogo politico nei paesi interessati tra le autorità governative centrali e locali, le organizzazioni della società civile e gli operatori economici.
- Creare visibilità per le azioni realizzate e i risultati raggiunti dai paesi produttori.

L'UE favorirà inoltre la cooperazione tra paesi produttori e consumatori, anche attraverso progetti comuni, ad esempio in materia di attività mineraria sostenibile e di buon governo, tenendo conto altresì della specificità dell'estrazione artigianale.

Mediatore imparziale - diplomazia delle materie prime

L'UE è pronta ad assumere la funzione di mediatore imparziale nel contesto di iniziative che raggruppano più parti interessate, sostenendo e incoraggiando l'approvvigionamento e il

commercio responsabili tra i partecipanti. I servizi della Commissione e il SEAE saranno incaricati della raccolta e dell'analisi dei dati relativi alle iniziative tra più parti interessate. Le alleanze pubblico/privato saranno debitamente prese in considerazione.

Stati membri dell'UE

La Commissione e l'Alto Rappresentante invitano gli Stati membri dell'UE a sostenere gli sforzi di dovuta diligenza da parte delle imprese che rientrano nella loro giurisdizione attraverso un'opportuna azione a livello nazionale. Potrebbero essere elaborate iniziative complementari nel campo dell'informazione ai consumatori e dell'etichettatura e si potrebbero concedere ulteriori incentivi per il comportamento responsabile delle imprese. La Commissione incoraggerà inoltre gli Stati membri a promuovere l'adozione della guida dell'OCSE sul dovere di diligenza o di sistemi equivalenti mediante clausole di esecuzione inserite nei contratti di appalto firmati dalle loro autorità, come previsto dalla direttiva UE sugli appalti pubblici. A tale scopo la Commissione elaborerà raccomandazioni e orientamenti esecutivi diretti agli ordinatori degli Stati membri.

3. LAVORARE INSIEME VERSO UN APPROCCIO INTEGRATO DELL'UE

Si ritiene che un quadro dell'Unione più chiaro, basato sulla guida dell'OCSE sul dovere di diligenza, possa favorire gli sforzi in atto da parte degli imprenditori dell'UE per stabilire procedure adeguate di dovuta diligenza. Trattandosi del principale mercato mondiale per i minerali e i metalli, una maggiore coesione all'interno dell'UE dovrebbe contribuire a stimolare la domanda di approvvigionamento responsabile e, per estensione, agevolare gli scambi di minerali estratti nel rispetto degli obblighi di dovuta diligenza nazionali o dell'OCSE.

Il successo di questa iniziativa dipenderà in ampia misura dall'adesione del settore privato dell'UE, in particolare delle società che importano minerali di stagno, tantalio e tungsteno o metalli derivati e oro. La Commissione e l'Alto Rappresentante esortano gli operatori dell'UE ad accettare l'approccio integrato proposto, a contribuire a consolidarne i risultati e a svilupparlo ulteriormente.

La Commissione e l'Alto Rappresentante invitano il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare l'approccio integrato dell'UE per l'approvvigionamento responsabile di minerali.