

Regolamento sui minerali dei conflitti: analisi comparativa della proposta della Commissione, della proposta Winkler e della proposta alternativa del gruppo S&D

L'obiettivo del regolamento è recidere i legami tra il commercio e l'estrazione di minerali e il finanziamento di conflitti armati. In luogo di mettere al bando le importazioni dalle zone colpite dai conflitti, il regolamento mira a creare un mercato europeo dei minerali procurati nelle regioni dei conflitti e *commerciati responsabilmente*.

Il regolamento si basa sulle linee guida al dovere di diligenza elaborate dall'OCSE: le linee guida dell'OCSE rappresentano un quadro, riconosciuto internazionalmente, a disposizione delle aziende che si procurano risorse naturali in zone colpite dai conflitti e in zone ad alto rischio. Esse si basano sull'idea che le aziende lungo tutta la catena di approvvigionamento (dalla miniera o dal sito di ottenimento al consumatore finale) attuino processi che le aiutino a individuare, attenuare e denunciare pubblicamente i rischi nelle proprie catene di approvvigionamento. Sono flessibili: commisurate alle dimensioni di un'azienda e alla posizione della stessa nella catena di approvvigionamento, non comportano ulteriore burocrazia. Ciò implica che le aziende condividano le informazioni sui rischi individuati e sui provvedimenti adottati per fronteggiarli. La responsabilità dell'attenuazione dei rischi non è di un singolo anello della catena, bensì di tutti gli attori lungo la catena di approvvigionamento stessa.

Il dovere di diligenza non è cosa nuova per le aziende europee: il settore finanziario è tenuto, ai sensi della terza direttiva antiriciclaggio, a compiere il dovere di diligenza, come pure rigorosi controlli "di conoscenza del proprio cliente" sui clienti. Nel settore alimentare, un regolamento dell'UE¹ stabilisce i requisiti che gli operatori devono applicare in tutte le fasi della catena alimentare: dalle fasi di produzione, lavorazione, trasporto e distribuzione fino alla fornitura degli alimenti. Essi hanno la responsabilità di garantire la tracciabilità dei prodotti in tutte le fasi della produzione. Oltre a ciò, il regolamento sul legname ha introdotto il dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento, al fine di contrastare il disboscamento illegale.

Il dovere di diligenza sui minerali dei conflitti non riguarda un'onerosa tracciabilità dell'origine, bensì riguarda l'istituzione di processi aziendali responsabili. Il dovere di diligenza non prevede garanzie al 100%, bensì prevede che le aziende compiano sforzi ragionevoli, in un modo flessibile che tenga conto delle dimensioni e della capacità delle aziende stesse, nonché della loro posizione nella catena di approvvigionamento.

1. La proposta della Commissione europea

È su base volontaria. Si tratta di un regime di certificazione a partecipazione volontaria, aperto alle aziende (da 300 a 400 all'incirca) che importano in Europa stagno, tantalio, tungsteno ed oro (minerali metalliferi e relativi metalli)². Eppure, la maggior parte delle aziende non risponde ai provvedimenti volontari; l'ha messo in pratica soltanto il 4% delle aziende europee³.

Campo di applicazione alle aziende assai limitato. Sebbene riconosca l'importante legame fra il comparto a monte (tutte le aziende che operano dalla miniera alle fonderie e alle raffinerie) e quello a valle (tutti gli importatori, i produttori, i fabbricanti ecc. che

¹ CE n. 178/2002 quale modificato

² Sulla base della valutazione dell'UE, concernerà all'incirca 300 commercianti, 19 fonderie e raffinerie e 100 fabbricanti

³ Un'analisi della Commissione, nel 2013, ha svelato che soltanto il 4% delle 330 aziende analizzate compiva volontariamente il dovere di diligenza.

operano fra la fonderia/raffineria e l'utilizzatore finale), la Commissione si rivolge unicamente alle fonderie e raffinerie e agli importatori di materie prime. Il regolamento proposto si applica unicamente alle importazioni dirette di tungsteno, tantalio, stagno e oro (minerali e metalli), escludendo i minerali reperiti nei manufatti semilavorati o nella componentistica.

Di conseguenza, la proposta della Commissione concerne soltanto 419 aziende dell'UE, ovvero lo 0,05% delle aziende della stessa che commerciano o lavorano i suddetti minerali.

Un passo indietro: un regime su base volontaria ristretto è un passo indietro che insidia le norme internazionali sull'acquisto responsabile (la normativa Dodd Frank degli Stati Uniti, le iniziative regionali nella regione dei Grandi Laghi ecc.)

Da sola, la buona volontà non porrà fine alla fomentazione di violenti conflitti. Il regime volontario non impedirà l'ingresso sui mercati europei ai minerali fonte di finanziamento per conflitti e abusi dei diritti umani.

Avrà un impatto trascurabile o inesistente sul modo in cui le aziende europee si procurano risorse naturali in zone di conflitto e ad alto rischio.

Il problema della concorrenza: le aziende europee che acquistano dalle suddette 419 aziende i minerali e i metalli per produrre componentistica nell'UE sono pertanto in concorrenza con le aziende che importano direttamente nella stessa i propri componenti "irresponsabili". Si tratta di un'opportunità mancata per sostenere le aziende dell'UE già impegnate a compiere il dovere di diligenza, nonché per assicurare condizioni di parità ai fabbricanti europei ed esteri.

Gli effetti negativi per le PMI: le norme volontarie creano situazioni di inefficienza del mercato, giacché i costi di conformità saranno sempre minori per le grandi aziende rispetto a quelle piccole. Conseguentemente, gli incentivi proposti dalla Commissione – quali i requisiti di conformità degli appalti pubblici – rechneranno gravi svantaggi alle piccole aziende (specialmente alle micro-imprese), giacché esse saranno escluse di fatto da questo importantissimo e lucroso mercato.

2. La relazione Winkler, quale approvata in commissione INTA

Si mantiene ampiamente il carattere volontario della proposta. Un nuovo obbligo soltanto per 20 fonderie e raffinerie dell'UE non sortirà alcun effetto sul campo né fermerà l'acquisto indiretto di minerali dei conflitti da parte di aziende e consumatori dell'UE

Presentata come un grande progresso, la proposta imporrebbe la conformità obbligatoria delle fonderie e raffinerie europee di tungsteno, tantalio, stagno e oro. Su scala mondiale, queste rappresentano 20 entità su 450: in altre parole, sono responsabili di un esiguo 5% del commercio mondiale.

Regolamentare soltanto 20 fonderie e raffinerie dell'UE (sulle 450 mondiali) avrà gravi risvolti negativi per l'economia europea. Un obbligo unicamente a carico degli attori a monte (fonderie e raffinerie):

- innescherà una concorrenza sleale a danno delle fonderie e raffinerie dell'UE, che subiranno una concorrenza non regolamentata, principalmente dalla Cina e dal Sud Est asiatico;

- delocalizzerà parecchie attività economiche a valore aggiunto collegate alla realizzazione di fattori di produzione, quali le barre e le aste, a causa della pressione sull'industria metallurgica europea;

- aumenterà la dipendenza dagli importatori extra-UE. La proposta creerà una maggior domanda di prodotti semilavorati, componenti e prodotti finiti esterna all'UE svantaggiando così ulteriormente l'industria europea, dando vita a forti incertezze per i consumatori e lasciando insoddisfatto l'obiettivo del regolamento.

- Penalizzerà le PMI, che si trovano tutte a valle della catena di approvvigionamento e che sarebbero, di conseguenza, colpite dalla maggior domanda di componentistica e prodotti semilavorati esteri. Inoltre, le PMI intenzionate a conformarsi su base volontaria incontreranno difficoltà maggiori rispetto alle grandi aziende. Ciò in quanto il dovere di diligenza funziona quando è coinvolta una massa critica di attori lungo tutta la catena di approvvigionamento. Gli attori non conformi sarebbero esclusi di fatto dai meccanismi degli incentivi.

La clausola di revisione: troppo scarsa e troppo tardiva

L'articolo 15, paragrafo 3, quale modificato introduce nella clausola di revisione la possibilità, per la Commissione, di valutare la fattibilità della futura attuazione del dovere di diligenza da parte degli operatori a valle. Ciò si verificherà a 2 anni dall'entrata in vigore del regolamento. D'altro canto, l'entrata in vigore è procrastinata di due anni successivamente alla data di adozione (pertanto, di 4 anni in totale). Questo risulta troppo debole e troppo tardivo. Una volta che le ripercussioni negative illustrate sopra inizieranno a manifestarsi, sarà troppo tardi per riportare le attività economiche nell'UE.

Riconoscimento dei regimi industriali: standard poco elevati e troppo limitati

I regimi industriali in essere possono presentare domanda di riconoscimento come "equivalenti". La relazione Winkler è nondimeno ambigua in quanto asserisce che "i medesimi obiettivi del regolamento" sono sufficienti ad essere riconosciuti come equivalenti (non si tratta dei requisiti, bensì soltanto degli obiettivi). Per dimostrare la conformità, a un'azienda sarebbe sufficiente una certificazione di conformità di un simile regime.

Qualora tutti i regimi dovessero essere riconosciuti⁴, il regolamento non avrebbe in pratica alcun impatto sull'attuale situazione e, in più, creerebbe inutili oneri amministrativi (richiedendo agli Stati membri di istituire autorità, di verificare le asserzioni di conformità, di distribuire certificati, di gestire le etichette ecc.). È probabile che ciò si verifichi, giacché la maggior parte delle fonderie e raffinerie asseriscono di appartenere già ai regimi in essere!

Inoltre, siccome la maggior parte dei regimi industriali interessa unicamente la regione dei Grandi Laghi, ciò minerebbe gravemente il campo di applicazione geografico mondiale del regolamento, favorendo le entità già attive nella regione a danno di altre zone del continente africano o di altre aree.

Genererebbe altresì un monopolio dei due principali regimi in essere (uno per il tantalio, il tungsteno e lo stagno, uno per l'oro). Nulla sarebbe più lungi dalla creazione di un mercato europeo dei minerali procurati responsabilmente.

Gli incentivi a mezzo etichetta danneggiano in particolare le PMI

L'idea, di nuova introduzione, di un'etichetta aziendale per le aziende a valle danneggerà ancor di più le PMI e non sortirà alcun impatto sulle decisioni delle grandi aziende in materia di acquisto.

⁴ Attualmente, l'OCSE non riconosce alcun regime come totalmente equivalente alle proprie linee guida

Sulla base della relazione Winkler, le aziende europee a valle possono presentare alle autorità degli Stati membri la domanda di "etichetta della responsabilità". La Commissione dovrebbe istituire le norme. Il problema risiede nel fatto che il dovere di diligenza non riguarda la conformità al 100% o una norma di conformità fissa. Riguarda gli sforzi ragionevoli. Affinché tale etichetta sia sufficientemente forte per una grande azienda, necessiterebbe dell'introduzione di norme che risulterebbero insensate per le PMI. L'esperienza dimostra che simili etichette tendono sempre a funzionare a favore non delle piccole imprese, bensì di quelle grandi.

3. La proposta del gruppo S&D

Un regolamento obbligatorio che si applichi agli operatori tanto a monte quanto a valle, ma che tenga altresì conto delle loro dimensioni e della loro posizione nella catena di approvvigionamento. Ciò significa in particolare:

- un obbligo vincolante al dovere di diligenza – lungo tutta la catena di approvvigionamento – per tutte le aziende che fabbricano (o appaltino la fabbricazione) utilizzando tungsteno, tantalio, stagno e oro, ma che rispecchiano i loro diversi ruoli e funzioni, con "gradi" differenti per i comparti a monte e a valle;
- un obbligo non ristretto alle aziende europee, bensì a tutte le aziende operanti in Europa. Ciò si realizza concentrandosi su tutte le aziende che "immettano per prime sul mercato interno un prodotto contenente tungsteno, tantalio, stagno e oro".
- Un meccanismo per allargare il campo di applicazione concreto in futuro in modo che, qualora si dimostri che un nuovo minerale o un nuovo metallo fomenta un conflitto, esso è altresì regolamentato con le medesime norme (senza arrecare così ulteriore disturbo al mercato). Ciò attiene anche alle aziende che già desiderino volontariamente conformarsi per tutti i propri minerali (quali le fonderie e raffinerie di rame, giacché l'oro costituisce un sottoprodotto).
- Un riferimento inconfondibile al quadro delle linee guida dell'OCSE, volto a creare condizioni di autentica parità a livello mondiale. La Cina sta elaborando il proprio "regolamento" avvalendosi delle linee guida dell'OCSE;
- flessibilità aggiuntiva, sotto forma di un periodo di introduzione progressiva, perché gli operatori a valle *"compiano sforzi in buona fede e adottino tutti i provvedimenti ragionevoli per l'individuazione e la valutazione dei rischi nella propria catena di approvvigionamento delle risorse"*;
- un periodo supplementare di "introduzione progressiva", perché le aziende a valle riferiscano in merito al loro dovere di diligenza;
- un'opzione di dissociazione per le "micro-imprese" (aziende con 10 o meno dipendenti e un fatturato inferiore ai 2 milioni di euro). Le micro-imprese che desiderino attuare il dovere di diligenza beneficeranno dell'effetto leva, del dovere di diligenza compiuto al di sopra di loro dalle aziende più grandi, che renderebbe loro assai più facile compierlo qualora scelgano in tal senso.

In sintesi

Il nostro approccio è l'unica modalità efficace per garantire una catena completa di approvvigionamento responsabile, sul mercato europeo, per i consumatori e per creare, nel contempo, una pressione sui mercati sufficiente a sortire un impatto positivo sul campo.

Consoliderà la catena di approvvigionamento europea, scongiurando le distorsioni del mercato e la concorrenza sleale provenienti dall'esterno dell'Europa.

Innescherà un effetto positivo sul dovere di diligenza a livello mondiale in quanto sortirà un impatto sugli attori extra-europei che desiderino accedere al mercato dell'UE.

Non sarà dannosa per l'approvvigionamento di materie prime delle aziende dell'UE (la stessa detiene una quota di mercato del 25%!). Altre regolamentazioni obbligatorie, quali la legislazione Dodd Frank, dimostrano che non vi è scarsità d'approvvigionamento.

Le piccole imprese e le micro-imprese non subiranno effetti negativi in quanto potranno conformarsi su base volontaria e in circostanze favorevoli.

È una questione di coerenza delle politiche per lo sviluppo. L'UE deve altresì dimostrare la propria capacità di attuare le buone prassi di governo societario in "patria".

Oltre a ciò, la nostra proposta segue la posizione delle Chiese e del dott. Mukwege (cfr. allegati), i quali chiedono una regolamentazione coerente e ambiziosa concernente non soltanto le materie prime estratte nei paesi poveri, bensì anche i prodotti fabbricati e venduti sul mercato europeo.

Infine, la nostra proposta è del tutto in linea con il parere definitivo della commissione DEVE; approvato da tutti i principali gruppi (compresi quelli PPE e ALDE).