



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 5.3.2014
SWD(2014) 52 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

che istituisce un sistema europeo di autocertificazione dell'esercizio del dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori responsabili di stagno, tantalio, tungsteno, dei loro minerali e di oro, originari di zone di conflitto e ad alto rischio

{COM(2014) 111 final}

{SWD(2014) 53 final}

Introduzione e contesto

Introduzione

I gruppi armati nelle zone di conflitto finanziano le loro attività tra l'altro con i proventi dell'estrazione e del commercio di minerali che in una fase successiva entrano nella catena di approvvigionamento globale. Gli operatori del settore a valle della catena di approvvigionamento, acquistando minerali o loro derivati, rischiano di sostenere attività armate; è dunque nel loro interesse assicurare un approvvigionamento responsabile in tali regioni.

Il concetto di *approvvigionamento responsabile* figura nella versione aggiornata delle Linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali ed è in linea con gli obiettivi dei Principi guida delle Nazioni Unite relativi alle imprese e ai diritti dell'uomo. Tali strumenti mirano entrambi ad incoraggiare le imprese a verificare, tramite un processo continuo noto come "dovere di diligenza", che le loro attività commerciali non contribuiscano ad alimentare conflitti.

Contesto politico

L'approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto mobilita ormai da anni l'attenzione della comunità internazionale. I governi e le organizzazioni internazionali, insieme alle comunità imprenditoriali e alle organizzazioni della società civile, hanno colto la sfida dettata dalla volontà di limitare al massimo il finanziamento di gruppi armati e di continuare ad approvvigionarsi legittimamente in tali regioni.

Grazie a tali sforzi sono già in atto vari quadri normativi relativi al dovere di diligenza.

- Nel 2010 gli Stati Uniti hanno adottato la legge Dodd-Frank per la riforma di Wall Street e la protezione dei consumatori (*Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, US DFA*), il cui articolo 1502 impone alle imprese quotate alla borsa statunitense che utilizzano "minerali dei conflitti" nella loro catena di approvvigionamento di dichiarare l'origine di tali minerali e di esercitare, ove opportuno, il dovere di diligenza.
- Nella Repubblica democratica del Congo (RDC) e in Ruanda sono in vigore disposizioni di legge ispirati alle Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile dei minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio (*OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*). Altri paesi (Uganda, Burundi) sono in procinto di recepire nei loro ordinamenti le Linee guida dell'OCSE. Anche la Colombia e la Costa d'Avorio stanno valutando l'ipotesi di partecipare al programma di attuazione dell'OCSE.

Il 7 ottobre 2010 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in cui si chiede all'Unione di presentare un'iniziativa legislativa sul modello della legge statunitense sui "minerali dei conflitti". A fronte di questa proposta politica, la presente relazione esamina le diverse opzioni strategiche che consentano di rispondere al meglio a tale richiesta di intervento legislativo dell'UE in collaborazione con il Parlamento europeo.

Definizione del problema

Tra i principali problemi connessi con l'approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio, individuati dalle parti interessate nel quadro della consultazione pubblica, figurano:

- i) *il finanziamento continuo dei gruppi armati con i proventi delle attività di estrazione e di commercio dei minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio: il fenomeno è generalizzato nei paesi ricchi di risorse naturali ma esposti al rischio di conflitti armati nell'intero territorio o in parte di esso. Benché si tratti di una questione di dimensione mondiale, la valutazione d'impatto si concentra principalmente sul caso ben documentato del Congo orientale e dei paesi vicini, che negli ultimi 10-15 anni ha riscosso un'attenzione particolare tra i gruppi di difesa;*
- ii) *le difficoltà di attuazione che si trovano ad affrontare le imprese a valle dell'UE che cercano di sostenere il commercio legittimo o che applicano volontariamente il principio del dovere di diligenza nell'attuale contesto: per una serie di ostacoli (ad esempio scarsa trasparenza della catena di approvvigionamento, problemi di riservatezza, mancanza dell'effetto incentivante per fonderie/raffinerie, scarsa consapevolezza o questioni di natura etica), le imprese europee hanno difficoltà ad esercitare il dovere di diligenza in risposta alle domande dei loro clienti;*
- iii) *la distorsione del mercato sotto forma di calo della domanda e dei prezzi nel settore formale dei minerali provenienti dalla RDC e da altri paesi della regione dei Grandi Laghi: dal 2010 nella RDC si registrano una riduzione dei volumi delle esportazioni formali, una caduta dei prezzi, un aumento del commercio informale di stagno, tantalio, tungsteno, dei loro minerali e di oro e una riduzione delle possibilità di esportazione negli Stati Uniti o nell'Unione europea. Questo calo è conseguente alla scelta commerciale degli operatori, direttamente o indirettamente interessati dalla legge Dodd-Frank, di non rifornirsi più nella regione dei Grandi Laghi.*

Obiettivi

Obiettivi specifici

1. Aumentare la percentuale di fonderie/raffinerie europee e mondiali che esercitano il dovere di diligenza.
2. Rafforzare la responsabilità pubblica delle fonderie europee e mondiali per quanto riguarda l'esercizio del dovere di diligenza (e il loro grado di conformità a tale dovere).
3. Accrescere la capacità delle imprese a valle dell'UE di risalire all'identità di fonderie/raffinerie.
4. Assicurare alle imprese a valle dell'UE una migliore posizione negoziale (in relazione al dovere di diligenza) rispetto alle imprese situate a monte nella catena di approvvigionamento.
5. Sensibilizzare ulteriormente al dovere di diligenza, all'importanza del suo esercizio e degli aspetti etici nell'intera catena di approvvigionamento, sia all'interno che all'esterno dell'Unione.
6. Incoraggiare l'applicazione (e l'esercizio) di pratiche di diligenza da parte delle imprese a valle.
7. Compensare o ridurre gli incentivi negativi sul commercio generati o inaspriti dalla legge statunitense Dodd-Frank.

Obiettivi operativi

1. Migliorare la visibilità e la trasparenza delle pratiche di diligenza da parte delle fonderie europee e mondiali (e del grado di conformità a tale dovere).
2. Sensibilizzare ulteriormente i governi dei paesi terzi in cui hanno sede le principali fonderie/raffinerie al dovere di diligenza, ai suoi aspetti etici e all'importanza di assicurare un maggiore osservanza di tale dovere.
3. Responsabilizzare gli utilizzatori a valle, fornendo loro un meccanismo per individuare gli operatori (comprese le fonderie) che osservano il dovere di diligenza e quindi facilitare il passaggio da un fornitore all'altro.
4. Introdurre sicurezza e trasparenza nella catena di approvvigionamento, più vicino agli utilizzatori a valle.
5. Sensibilizzare ulteriormente gli operatori dell'UE all'esercizio del dovere di diligenza e ai suoi aspetti etici.
6. Creare ulteriori incentivi finanziari per promuovere e sostenere le pratiche di diligenza tra gli utilizzatori a valle.
7. Incitare le fonderie/raffinerie che intendono approvvigionarsi nelle zone di conflitto ad adottare le Linee guida dell'OCSE.
8. Sostenere il mercato nelle zone di conflitto aiutando gli operatori europei a scegliere fonderie/raffinerie che si riforniscono in tali zone, ma esercitano il dovere di diligenza.

Opzioni strategiche

Sono state esaminate le seguenti opzioni strategiche:

Opzione 1 – Comunicazione dell'UE (misura specifica)

Questa opzione consiste nelle seguenti misure da includere in una comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune:

i) appello dei punti di contatto nazionali (PCN) e della rete Enterprise Europe Network (EEN) a favore dell'adozione delle Linee guida dell'OCSE; ii) applicazione (nel contesto degli appalti pubblici dell'UE) di clausole di esecuzione nel quadro dei contratti di appalti pubblici della Commissione e degli Stati membri per i prodotti interessati; iii) aiuto finanziario ai programmi esistenti dell'OCSE; iv) sostegno della Commissione alle lettere di intenti dell'industria europea, e v) attività di cooperazione fra i governi.

Opzione 2 – Approccio "soft law" (strumenti giuridici non vincolanti)

Questa opzione associa le misure dell'opzione 1 a una raccomandazione del Consiglio finalizzata a sensibilizzare le imprese europee all'esercizio del dovere di diligenza e ad incoraggiarle ad applicare volontariamente le Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza, in particolare quelle che non sono ancora soggette a un regime obbligatorio in un paese terzo.

Opzione 3 — Regolamento che stabilisce gli obblighi nel contesto di una certificazione VOLONTARIA come "importatore responsabile dell'UE" basata sulle Linee guida dell'OCSE

Questa opzione combina le misure dell'opzione 1 con un regolamento destinato a tutti gli importatori dell'UE di minerali e metalli di stagno, tantalio e tungsteno, nonché di oro, indipendentemente dall'origine dei prodotti. Ispirandosi alle Linee guida dell'OCSE, il regolamento definisce gli obblighi degli importatori dell'UE che scelgono l'autocertificazione come importatori responsabili di minerali e metalli di stagno, tantalio e tungsteno, nonché di oro, sulla base di una loro dichiarazione di conformità.

Benché si tratti di un sistema su base volontaria, gli importatori dell'UE che optano per l'autocertificazione sono tenuti a integrare tutti gli elementi delle Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza nel loro sistema di gestione: i) mantenendo un sistema di controlli e di trasparenza della catena di approvvigionamento minerario, che includa anche la miniera di origine dei minerali e le fonderie/raffinerie; ii) identificando e valutando i rischi legati alla catena di approvvigionamento in base al modello di strategia dell'OCSE in materia (OECD model supply chain policy); iii) elaborando e applicando una strategia per far fronte ai rischi individuati; iv) ottenendo, attraverso audit realizzati da soggetti terzi indipendenti, garanzie quanto all'esercizio del dovere di diligenza da parte degli importatori dell'UE nella loro catena di approvvigionamento; e v) informando il pubblico sull'esercizio del dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento.

L'importatore dell'UE soggetto ad autocertificazione è tenuto a comunicare ogni anno alle autorità competenti degli Stati membri il nome e l'ubicazione geografica della fonderia/raffineria nella sua catena di approvvigionamento. Sulla base di tali informazioni sarà elaborato un elenco dell'UE delle fonderie/raffinerie responsabili.

Il meccanismo sarà valutato dopo tre anni e i risultati della valutazione saranno utilizzati ai fini della decisione sul futuro della strategia dell'UE e delle modifiche da apportare al quadro regolamentare in modo da renderlo obbligatorio, se del caso, sulla base di un'ulteriore valutazione d'impatto.

Opzione 4 — Regolamento che stabilisce gli obblighi nel contesto di una certificazione OBBLIGATORIA come "importatore responsabile dell'UE" basata sulle Linee guida dell'OCSE

Questa opzione associa le misure dell'opzione 1 ad una versione vincolante del regolamento indicato nell'opzione 3, in base al quale tutti gli importatori dell'UE di minerali e metalli di stagno, tantalio e tungsteno, nonché di oro sarebbero soggetti agli obblighi definiti nel regolamento.

Opzione 5 – Direttiva che stabilisce gli obblighi basati sulle Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per le imprese quotate alla borsa dell'UE

Questa opzione combina le misure dell'opzione 1 con una direttiva destinata a circa mille imprese quotate alla borsa dell'UE che utilizzano nella loro catena di approvvigionamento stagno, tantalio, tungsteno e oro, indipendentemente dalla loro origine.

La direttiva definirebbe gli obblighi cui le imprese quotate alla borsa dell'UE devono ottemperare per integrare nel loro sistema di gestione i "cinque pilastri" delle Linee guida dell'OCSE: i) mantenendo un sistema di controlli e di trasparenza della catena di approvvigionamento minerario, che includa tra l'altro la miniera di origine dei minerali e le rispettive fonderie/raffinerie; ii) identificando e valutando i rischi legati alla catena di approvvigionamento in base al modello di strategia dell'OCSE in materia (OECD model supply chain policy); iii) elaborando e applicando una strategia per far fronte ai rischi individuati; iv) ottenendo, attraverso audit realizzati da soggetti terzi indipendenti, garanzie quanto all'esercizio del dovere di diligenza da parte delle imprese quotate alla borsa dell'UE nella loro catena di approvvigionamento; e v) informando il pubblico sull'esercizio del dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento.

Le imprese quotate alla borsa dell'UE dovranno comunicare alle autorità competenti degli Stati membri l'esito dell'audit effettuato da un soggetto terzo indipendente.

Opzione 6 — Divieto di importazione quando gli importatori di minerali dell'UE non sono in grado di dimostrare la loro conformità alle Linee guida dell'OCSE

Questa opzione riprende le misure dell'opzione 1 e impone agli importatori dell'UE di dimostrare la loro conformità alle Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza. Gli

importatori potranno accedere al mercato dell'UE a condizione che comprovino alle autorità doganali degli Stati membri la loro conformità.

Questa opzione corrisponderebbe all'approccio adottato dal sistema di certificazione del processo di Kimberley per il commercio internazionale dei diamanti grezzi e nel regolamento (CE) n. 2368/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, basato sull'articolo 133 del trattato CE (ora articolo 207 del TFUE), il quale definisce le norme applicabili alle importazioni e alle esportazioni di diamanti grezzi. Nella fattispecie il divieto di importazione dei cosiddetti "diamanti insanguinati" è sancito da un accordo internazionale.

Analisi d'impatto

Opzione 1 – Nessun cambiamento

Questa opzione dovrebbe incidere moderatamente sull'esercizio delle pratiche di diligenza da parte degli operatori a valle, ma dovrebbe aumentare solo in misura limitata la percentuale di fonderie o raffinerie dell'UE e mondiali che esercitano tale dovere. Essa contribuirebbe solo in parte all'attenuazione delle distorsioni sul mercato dei minerali provenienti dalla regione dei Grandi Laghi. In generale l'incidenza sulla riduzione del finanziamento dei gruppi armati con i proventi dell'estrazione e del commercio dei minerali provenienti dalle zone di conflitto dovrebbe essere limitata.

Opzione 2

L'efficacia di questa opzione è comparabile a quella dell'opzione 1. Tuttavia, il valore aggiunto di una raccomandazione del Consiglio potrebbe consistere nella migliore visibilità che una soluzione giuridica non vincolante ("soft law") offrirebbe all'UE per incoraggiare l'esercizio del dovere di diligenza.

Opzione 3

Questa opzione è nel complesso assai efficace per il conseguimento degli obiettivi di cui sopra in quanto permette di realizzarli tutti. Incentrato sugli importatori, che nella catena di approvvigionamento non sono molto distanti dalla fase di estrazione dei minerali, tale sistema agisce in un punto strategico nella catena di approvvigionamento. Esso migliora la capacità degli operatori a valle dell'UE di rispettare gli attuali quadri normativi in materia di dovere di diligenza, compresa la legge statunitense DFA. Tale opzione contribuirebbe inoltre alla riduzione del finanziamento dei gruppi armati con i proventi dell'estrazione e del commercio di minerali provenienti da zone di conflitto e attenuerebbe le distorsioni del mercato dei minerali provenienti dalla regione dei Grandi Laghi.

Dato che il sistema dell'autocertificazione è su base volontaria, il costo complessivo legato alla conformità al dovere di diligenza per gli importatori dell'UE dipende dal tasso di partecipazione a tale sistema e da tale costo in rapporto al fatturato dell'impresa. Nel lungo termine i costi dovrebbero tuttavia essere gestibili o minimi per la maggior parte delle imprese. Secondo tale sistema, gli importatori che scelgono l'autocertificazione saranno tenuti a trasmettere ai loro clienti le informazioni sull'osservanza del dovere di diligenza, nel rispetto

tuttavia del principio della riservatezza in campo commerciale. Saranno gli operatori a valle a trarre vantaggio da tale prescrizione che consente loro di ridurre al minimo i costi legati al rispetto degli obblighi derivanti dall'esercizio del dovere di diligenza. Gli incentivi previsti nell'opzione 1 e la pubblicazione annuale da parte della Commissione dell'elenco delle fonderie che mettono in pratica il dovere di diligenza dovrebbero rafforzare l'interesse nei confronti di tale sistema.

Questa opzione è efficace in quanto dà un segnale positivo alle imprese la cui decisione di rifornirsi o meno nelle zone di conflitto ha un impatto diretto sulla domanda di minerali. La riattivazione di relazioni commerciali legittime apre nuove e positive prospettive sul terreno, tra cui l'aumento delle entrate pubbliche, la formalizzazione del settore minerario, una visione più sostenibile di sviluppo e di ambiente e migliori prospettive per gli investimenti privati e l'occupazione nelle comunità minerarie, che a loro volta stimoleranno le economie locali.

Opzione 4

Questa opzione migliorerebbe la capacità degli operatori a valle dell'UE di rispettare gli attuali quadri normativi in materia di dovere di diligenza, compresi la legge statunitense DFA. Essa contribuirebbe inoltre alla riduzione del finanziamento di gruppi armati con i proventi dell'estrazione dei minerali. Una differenza fondamentale rispetto all'opzione 3 consiste nel fatto che essa non dovrebbe rimediare alle distorsioni del mercato dei minerali provenienti dalla regione dei Grandi Laghi, generate dall'estrema cautela con cui sono prese le decisioni sull'approvvigionamento in presenza di rischi.

Il sistema di autocertificazione obbligatoria potrebbe accrescere il tasso di partecipazione delle imprese dell'UE, ma non ottimizzerebbe necessariamente i benefici globali. In effetti, sia nell'opzione 3 che nell'opzione 4, il sistema offre agli importatori che si riforniscono nelle zone di conflitto un quadro che consente loro di procedere in maniera responsabile e di ottenere il riconoscimento dei loro sforzi da parte delle autorità competenti degli Stati membri. Tale sistema non può tuttavia costringere gli importatori dell'UE ad approvvigionarsi in zone di conflitto. Pertanto, nel quadro di un regime vincolante, il rischio che gli importatori si rivolgano ad altre fonti di approvvigionamento è più elevato che nell'opzione 3. Come spiegato nella definizione del problema, tale analisi è confermata dall'esperienza degli sviluppi sul terreno dal 2010.

Opzione 5

Questa opzione consente di sensibilizzare maggiormente le imprese a valle dell'UE al dovere di diligenza, ma il suo esercizio comporterebbe per le stesse costi elevati, senza tuttavia rispondere alle difficoltà legate all'effettiva messa in pratica di tale dovere. Nel mercato dell'UE le imprese a valle sono infatti ancor più distanziate dal punto di entrata dei minerali nella catena di approvvigionamento, dal quale le separano a volte decine di fornitori. Quanto più un'impresa è situata a valle nella catena di approvvigionamento, tanto più costoso è l'esercizio del dovere di diligenza. L'opzione 5 non riuscirebbe pertanto a risolvere in maniera

efficace il problema del finanziamento dei gruppi armati con i proventi dell'estrazione dei minerali.

Opzione 6

Questa opzione consente di raggiungere alcuni obiettivi, ma è subordinata all'adozione nel prossimo futuro di un accordo internazionale nonché al numero dei paesi firmatari di un tale accordo. Una nutrita adesione dovrebbe consentire di ridurre efficacemente il finanziamento dei gruppi armati con i proventi dell'estrazione dei minerali nelle zone di conflitto. Tenuto conto dell'urgenza del problema sovraesposto non è l'opzione migliore quanto a tempestività.

Confronto tra le opzioni

Per quanto riguarda l'efficacia delle opzioni individuate per la realizzazione degli obiettivi si possono trarre le seguenti conclusioni.

L'opzione 1, che comprende una serie di misure nella forma di una comunicazione dell'UE, è una delle opzioni meno efficaci per il conseguimento degli obiettivi prefissati. L'opzione 2, variante dell'opzione 1 integrata da una raccomandazione del Consiglio, quanto ad efficacia è pari all'opzione precedente.

L'opzione 3 è considerata una delle più efficaci per conseguire gli obiettivi prestabiliti. L'opzione 4 sarebbe altrettanto efficace, ma potrebbe avere anche alcuni effetti negativi e non consentirebbe di risolvere uno dei problemi fondamentali, vale a dire la distorsione del mercato nella regione dei Grandi Laghi.

L'opzione 5, che stabilisce gli obblighi per le imprese quotate alla borsa dell'UE, è ritenuta equivalente, quanto ad efficacia, alle opzioni 1 e 2. L'opzione 6, che prevede l'applicazione di un divieto d'importazione nel quadro di un accordo internazionale, si colloca tra le opzioni meno efficaci (1, 2 e 5) e quelle più efficaci (3 e 4). Va osservato che la conclusione di un accordo internazionale presuppone un lungo processo dall'esito incerto.

Confrontando le opzioni 3 e 4 in termini di oneri amministrativi a carico degli importatori interessati (essenzialmente PMI), l'opzione 3 è considerata meno onerosa in quanto riguarda solo le imprese che scelgono l'autocertificazione sulla base della propria analisi costi/benefici. L'opzione 4, invece, impone obblighi per tutti gli importatori. Per quanto riguarda la capacità degli utilizzatori a valle dell'UE di rispondere meglio alle aspettative dei loro clienti (anche di quelli statunitensi) in materia di dovere di diligenza, l'opzione 4 dovrebbe essere quella più adatta, dato che, a fronte del carattere obbligatorio del regime, essa interessa un numero di operatori a monte nell'UE più elevato rispetto all'opzione 3 (certificazione volontaria). Tuttavia, se non si rimedia alla distorsione del mercato, vi è il rischio che gli obblighi supplementari di diligenza impliciti in tale opzione comportino il cosiddetto "greenwashing", vale a dire gli operatori adempiono ai loro obblighi in materia di responsabilità sociale delle imprese senza approvvigionarsi in zone di conflitto.

Per quanto riguarda i rischi di delocalizzazione delle attività degli importatori dell'UE, è necessario ribadire il carattere volontario dell'opzione 3, nella quale tali rischi sono stati stimati inferiori rispetto all'opzione 4.

Da un confronto tra le opzioni 3 e 4, quanto al loro potenziale impatto sull'occupazione dell'UE, emerge che nell'opzione 4 i possibili effetti indesiderati siano più frequenti.

Per quanto riguarda i previsti impatti sociali sul reddito della popolazione e sull'ambiente nelle zone di conflitto, è presumibile che l'opzione 3 dia risultati migliori dell'opzione 4.

L'opzione da preferire è pertanto l'opzione 3.

Monitoraggio e valutazione

Il monitoraggio dell'attuazione sarà svolto in cooperazione con gli Stati membri. Conformemente al principio di sussidiarietà, spetterà in primis agli Stati membri raccogliere le informazioni in materia. Saranno necessarie relazioni periodiche per consentire una valutazione adeguata dell'attuazione. La Commissione informerà regolarmente il Parlamento europeo e il Consiglio sull'attuazione della nuova iniziativa. Questa sarà oggetto di una valutazione intermedia da parte della Commissione entro tre anni dalla sua adozione per verificare in che misura i suoi risultati siano coerenti con gli obiettivi fissati. I risultati di tale valutazione saranno utilizzati ai fini della decisione sul futuro della strategia dell'UE e delle modifiche da apportare al quadro regolamentare in modo da renderlo obbligatorio, se del caso, sulla base di un'ulteriore valutazione d'impatto.