



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.11.2008
COM(2008) 699 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**L'INIZIATIVA "MATERIE PRIME" — RISPONDERE AI NOSTRI BISOGNI
FONDAMENTALI PER GARANTIRE LA CRESCITA E CREARE POSTI DI
LAVORO IN EUROPA**

{SEC(2008) 2741}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

L'INIZIATIVA "MATERIE PRIME" — RISPONDERE AI NOSTRI BISOGNI FONDAMENTALI PER GARANTIRE LA CRESCITA E CREARE POSTI DI LAVORO IN EUROPA

Introduzione

Le materie prime sono essenziali per il funzionamento sostenibile delle società moderne. L'accesso a materie prime minerali vendute a prezzi abbordabili è indispensabile al buon funzionamento dell'economia dell'UE. Settori quali le costruzioni, l'industria chimica, l'industria automobilistica, l'aerospaziale, l'industria dei macchinari e delle attrezzature, che rappresentano un valore aggiunto totale di 1 324 miliardi di EUR e impiegano circa 30 milioni di persone (cfr. allegato 1), dipendono tutte dall'accesso alle materie prime.

L'aumento del costo dell'energia e la forte dipendenza dell'UE dalle importazioni di energia figurano già tra le principali preoccupazioni politiche; ma sfide comparabili relative ad alcune materie prime non energetiche non hanno ancora concentrato su di sé la stessa attenzione. Da un lato, l'UE possiede numerosi giacimenti di materie prime. Tuttavia, la loro esplorazione e la relativa estrazione si inseriscono in un contesto di sempre maggiore concorrenza con altre possibilità di utilizzazione dei suoli, dovendo inoltre confrontarsi con un ambiente estremamente regolamentato e limitazioni tecnologiche in materia di accesso ai giacimenti minerari. D'altro lato, l'UE è fortemente dipendente dalle importazioni di materie prime di importanza strategica che sono sempre più influenzate da distorsioni del mercato. Questa dipendenza può anche essere considerata come critica nel caso di metalli di alta tecnologia, tenuto conto del loro valore economico e dei rischi elevati in materia di approvvigionamento. Allo stesso tempo, vi sono buone possibilità di garantire l'approvvigionamento migliorando l'efficacia e il riciclaggio delle risorse.

La garanzia di un accesso affidabile e senza distorsioni alle materie prime costituisce un fattore sempre più importante per la competitività dell'UE e, di conseguenza, un elemento essenziale per il successo della Partnership di Lisbona per la crescita e l'occupazione. La dipendenza critica dell'UE nei confronti di alcune materie prime mostra quanto sia urgente evolvere verso uno sviluppo più sostenibile¹ e verso un'economia più efficiente nel consumo delle sue risorse. L'UE deve pertanto elaborare una risposta politica più coerente, come ha suggerito il Consiglio nel maggio 2007.² La presente comunicazione costituisce la prima tappa di tale processo e si basa su un'analisi approfondita della Commissione³ e sui risultati di una consultazione pubblica⁴ effettuata nel 2008. Essa dovrebbe inoltre aiutare la Commissione a definire un approccio comune nel dibattito internazionale sulle materie prime che è stato avviato alle Nazioni Unite⁵ e dal G8⁶.

¹ Lo sviluppo sostenibile comprende elementi economici, sociali ed ambientali. COM(2005) 658. 10032/07.

² Documento dei servizi della Commissione sulle industrie estrattive nell'UE - SEC(2007) 771.

³ http://ec.europa.eu/enterprise/non_energy_extractive_industries/raw_materials.htm

⁴ World Investment Report 2007.

⁵ Il G 8 ha presentato raccomandazioni che sottolineano le necessità di garantire la sostenibilità e la trasparenza nel settore dell'esplorazione e dello sfruttamento delle materie prime.

La presente comunicazione pone l'accento sui minerali non energetici, ma l'analisi che la sottende e le misure proposte, in particolare per quanto riguarda le misure adottate da paesi terzi e suscettibili di generare una distorsione degli scambi, si applicano in gran parte alle altre materie prime non energetiche (come il legno), che devono affrontare analoghi vincoli di approvvigionamento e analoghe minacce per la competitività a causa delle distorsioni del mercato.

1. ANALISI DELL'OFFERTA E DELLA DOMANDA DI MATERIE PRIME NON ENERGETICHE

1.1. Situazione dell'offerta in Europa: tra autosufficienza e forte dipendenza dalle importazioni

L'UE è autosufficiente per quanto riguarda i *minerali da costruzione*, in particolare i granulati, e rappresenta uno dei principali produttori mondiali di pietra da gesso e di pietra naturale. La disponibilità di granulati provenienti da fonti locali e regionali è essenziale per lo sviluppo economico, tenuto conto dei vincoli logistici e del costo dei trasporti. Inoltre, l'UE è il primo o il secondo produttore mondiale di alcuni *minerali industriali*, anche se rimane un importatore netto per la maggior parte di essi (cfr. allegato 2, tabella 1). L'UE dipende tuttavia fortemente dalle importazioni di *minerali metallici*, considerando che la sua produzione interna si limita a circa il 3% della produzione mondiale (allegato 2, grafico 1 e tabella 2).

Oltre alle materie prime primarie, l'UE dipende fortemente dalle *materie prime secondarie*. L'utilizzazione di rottami riciclati è fortemente aumentata nel corso degli ultimi decenni e rappresenta oggi dal 40% al 60% degli apporti alla produzione di metallo dell'UE. È sempre più difficile, tuttavia, trovare rottami in Europa; nel corso degli ultimi 8 anni, le importazioni di rottami di metalli preziosi e non ferrosi nell'UE sono diminuite di circa il 40%, mentre le esportazioni sono aumentate di più del 125% e ciò ha provocato carenze di approvvigionamento ed aumenti dei prezzi. Una tendenza analoga può essere osservata per le esportazioni di rottami di ferro. Questa situazione si spiega in particolare con il fatto che numerosi prodotti arrivati al termine del loro ciclo di vita non entrano nei circuiti regolari di riciclaggio, ma escono illegalmente dall'UE, e ciò comporta perdite di materie prime secondarie di valore ed inoltre ripercussioni sull'ambiente.

L'UE dipende fortemente dalle importazioni di *metalli di "alta tecnologia"* quali il cobalto, il platino, le terre rare e il titanio. Anche se spesso sono necessari solo in quantità minima, questi metalli hanno un'importanza sempre maggiore nella fabbricazione di prodotti di alta tecnologia, tenuto conto dell'aumento del numero delle loro funzionalità. L'UE non potrà orientare l'evoluzione verso una produzione sostenibile e prodotti rispettosi dell'ambiente senza questi metalli di alta tecnologia. Tali metalli svolgono un ruolo prevalente nello sviluppo delle "tecnologie ambientali" innovative destinate a rafforzare l'efficacia energetica e a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra. Le automobili che funzionano con combustibile ad idrogeno richiedono catalizzatori a base di platino. Le automobili ibride hanno bisogno di batterie a litio e le super-leghe al renio sono un elemento indispensabile nella produzione di aerei moderni (cfr. allegato 2, tabella 3).

Vi sono tre motivi principali per cui alcuni di questi materiali, come il platino e l'indio, sono particolarmente importanti: in primo luogo, hanno un'importanza economica determinante in alcuni settori fondamentali; in secondo luogo, l'UE deve affrontare rischi di approvvigionamento elevati, accompagnati da una forte dipendenza dalle importazioni e da un alto livello di concentrazione in alcuni paesi; in terzo luogo, vi è attualmente carenza di

prodotti sostitutivi. L'UE ha già affrontato una crisi di approvvigionamento nel 2000, quando l'espansione del settore dei telefoni portatili aveva provocato un improvviso aumento della domanda di tantalio. Tali eventi dovrebbero prodursi più di frequente in futuro a causa delle utilizzazioni multiple di questi materiali, per cui non possono essere escluse carenze temporanee di approvvigionamento.

La Cina, l'Africa, l'America del sud, la Russia e l'Australia sono tra i principali fornitori di queste materie prime di alta tecnologia all'Europa (cfr. allegato 3). Il fatto che alcune fonti importanti di materie prime siano situate in regioni del mondo che sono al di fuori di una vera economia di mercato e/o che sono instabili sul piano politico e/o economico genera particolari rischi.

Dal momento che le prospettive commerciali a lungo termine creeranno condizioni favorevoli al lancio di nuovi progetti di estrazione e di riciclaggio nel mondo intero, è importante per l'UE approfittare di questa occasione per valorizzare ulteriormente le capacità economiche interne o sviluppare il ricorso a prodotti sostitutivi. Anche se esistono esempi di nuove iniziative minerarie in Svezia, in Finlandia e in alcuni nuovi Stati membri, alcuni vincoli nell'attuazione del quadro regolamentare vigente nazionale e comunitario continuano a compromettere il futuro sviluppo dell'industria estrattiva dell'UE. Dal momento che il settore delle materie prime non energetiche è limitato allo sfruttamento di zone che possiedono giacimenti minerali noti e redditizi a livello commerciale, sono necessarie strategie per garantire l'accesso ai giacimenti in vista di una futura utilizzazione.

In un contesto di accesso limitato alle risorse e di forte dipendenza dalle importazioni, è fondamentale disporre di strategie che consentano di rafforzare l'efficacia, il riciclaggio e la riutilizzazione delle risorse al fine di garantire lo sviluppo economico e sociale. Il riciclaggio ha il vantaggio di contribuire all'efficacia energetica, in particolare nel caso dei metalli, la cui produzione a partire dalle materie prime secondarie (rottami metallici) ha un'efficacia energetica notevolmente superiore alla produzione a partire da materie prime primarie.

L'eliminazione di alcune barriere allo sviluppo dei mercati del riciclaggio aprirebbe reali sbocchi economici⁷. Tra questi ostacoli figura la mancanza di dati sulla qualità dei materiali riciclati nonché il costo delle ricerche e delle transazioni, poiché i venditori e gli acquirenti hanno molta difficoltà ad individuarsi reciprocamente o persino a conoscere l'esistenza l'uno dell'altro. L'inadeguatezza dei sistemi di raccolta e di gestione dei rifiuti negli Stati membri costituisce un ulteriore ostacolo. Nel caso degli imballaggi in alluminio, ad esempio, il tasso di riciclaggio varia tra il 30% e l'80% a seconda degli Stati membri e ciò fornisce un'indicazione di quanto sia importante utilizzare margini di efficienza non sfruttati nel sistema economico.

1.2. L'UE deve affrontare trasformazioni fondamentali dei mercati mondiali

Dal punto di vista geologico mondiale, nessun elemento lascia presagire l'imminenza di una penuria fisica della maggior parte delle materie prime nel mondo. Tuttavia, la disponibilità geologica non significa necessariamente l'accesso delle imprese dell'UE a queste materie prime. Di fatto, trasformazioni fondamentali dei mercati mondiali minacciano la competitività dell'industria europea.

⁷ Migliorare i mercati del riciclaggio, OCSE (2006).

1.2.1. Disponibilità ed evoluzione del prezzo delle materie prime

I mercati internazionali dei metalli e dei minerali evolvono in modo ciclico in funzione dell'offerta e della domanda (cfr. allegato 4, grafico 1). Dall'inizio del secolo, un aumento forte ed imprevisto della domanda, derivante essenzialmente dalla forte crescita delle economie emergenti, ha fatto sì che il prezzo dei metalli sia triplicato tra il 2002 e il 2008. La Cina, in particolare, ha rappresentato più del 50% dell'aumento mondiale del consumo di metalli industriali tra il 2002 e il 2005. Gli attuali effetti della crisi finanziaria frenano l'aumento della domanda mondiale di materie prime, ma i livelli di crescita delle economie emergenti dovrebbero continuare ad esercitare una forte pressione sulla domanda. Se è vero che le spese di prospezione sono recentemente aumentate (cfr. allegato 4, grafico 2), la velocità e l'ampiezza dell'aumento della domanda dovrebbero generare una situazione d'offerta che rimane inferiore alla domanda, un fenomeno che gli economisti designano con il termine di super-ciclo.

1.2.2. Nuove strategie industriali e rischi di cattivo funzionamento dei mercati mondiali

Un numero sempre maggiore di economie emergenti adotta strategie industriali volte a proteggere le rispettive risorse e a creare situazioni favorevoli alle loro industrie situate a valle del ciclo produttivo. Ciò si concretizza in una moltiplicazione di misure statali che falsano gli scambi internazionali di materie prime. Tra queste misure figurano le imposte e le quote di esportazione, le sovvenzioni, le intese sui prezzi, i sistemi di doppia tariffazione e le disposizioni restrittive in materia di investimenti. Più di 450 restrizioni all'esportazione riguardanti più di 400 materie prime diverse (ad es. i metalli, il legno, i prodotti chimici, il cuoio e le pelli) sono stati sino ad oggi identificati (cfr. allegato 4, tabella 1). La Cina, la Russia, l'Ucraina, l'Argentina, l'Africa del sud e l'India sono tra i principali paesi che applicano tali misure, pur beneficiando spesso di un accesso in franchigia doganale o a dazi ridotti sul mercato dell'UE per prodotti finiti collegati. Ciò pone ovviamente numerosi settori industriali dell'UE in una situazione concorrenziale svantaggiosa.

I paesi emergenti perseguono inoltre strategie nei confronti dei paesi ricchi di risorse al fine di garantirsi un accesso privilegiato alle materie prime. Ad esempio, la Cina e l'India hanno sensibilmente aumentato il loro impegno economico in Africa nel corso degli ultimi anni; nel caso della Cina, questa strategia comporta progetti di infrastrutture di grandi dimensioni, nonché la partecipazione attiva a progetti di prospezione e di estrazione in paesi come lo Zambia (rame), la Repubblica democratica del Congo (rame, cobalto), l'Africa del sud (minerali di ferro), lo Zimbabwe (platino) nonché il Gabon, la Guinea equatoriale e il Camerun (legno).

L'offerta subisce inoltre gli effetti di una maggiore concentrazione a livello dei paesi produttori ed inoltre dell'ulteriore concentrazione e dell'integrazione verticale delle imprese, il che è suscettibile di porre problemi di accesso alle materie prime (cfr. allegato 4, grafico 3, allegato 5). Ad esempio, tre paesi produttori controllano attualmente da soli circa il 75% del commercio marittimo dei minerali di ferro. Tali evoluzioni fanno incombere la minaccia di una minore concorrenza e, pertanto, di un aumento dei prezzi per gli utilizzatori situati a valle. Le imprese a valle gestiscono i rischi mediante strumenti come la costituzione di stock e i contratti a lungo termine o applicano una strategia d'integrazione verticale con le compagnie minerarie.

Più del 50% delle principali riserve minerarie è situato in paesi con un reddito nazionale lordo per abitante inferiore o uguale a \$10 al giorno. Questi paesi in via di sviluppo che sono ricchi

di risorse, in particolare in Africa (cfr. allegato 6), trovano nuove possibilità di aumentare sensibilmente il loro reddito nazionale, considerando che un gran numero di questi paesi subisce sempre la povertà e bassi tassi di crescita. Tuttavia, alcuni di questi paesi sono in preda a violenti conflitti, alimentati a volte dalla lotta per il controllo delle risorse naturali, ed alcuni di essi mancano di governance, in particolare per quanto riguarda la distribuzione dei redditi generati da tali risorse. Questi paesi hanno spesso difficoltà a negoziare con le compagnie minerarie estere a causa dell'asimmetria dell'informazione sul valore dei giacimenti e l'insufficienza degli strumenti amministrativi. In alcuni casi, le pratiche delle imprese in materia di protezione dell'ambiente e di diritti dei lavoratori hanno sollevato interrogativi e sono stati espressi timori in merito alle ripercussioni di alcuni contratti pubblici-privati sull'indebitamento dei paesi in questione.

2. LA RISPOSTA POLITICA: UNA STRATEGIA INTEGRATA

Paesi industrializzati come il Giappone e gli Stati Uniti hanno riconosciuto la loro fondamentale dipendenza nei confronti di alcune materie prime e hanno posto in essere politiche specifiche volte a garantire il loro approvvigionamento. Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno definito le materie prime che sono strategicamente rilevanti e mantengono inoltre uno stock di materie prime essenziali per la loro industria della difesa. Anche il Giappone è impegnato a garantirsi l'accesso indispensabile alle materie prime (cfr. allegato 7). Anche se alcuni Stati membri dell'UE perseguono politiche specifiche, non vi è per il momento alcuna risposta politica integrata a livello dell'UE per garantire un accesso sufficiente alle materie prime a prezzi equi e non soggetti a distorsioni. Si propone che l'UE concordi una strategia integrata sulle materie prime. Tale strategia potrebbe basarsi sui 3 pilastri seguenti:

- (1) garantire l'**accesso alle materie prime** sui mercati internazionali alle stesse condizioni degli altri concorrenti industriali;
- (2) determinare, nell'ambito dell'UE, **condizioni quadro** in grado di favorire un approvvigionamento sostenibile di materie prime provenienti da fonti europee;
- (3) dinamizzare l'efficacia globale delle risorse e promuovere il riciclaggio al fine di **ridurre il consumo di materie prime primarie** dell'UE e di ridurre la dipendenza relativa dalle importazioni.

Inoltre, la Commissione raccomanda che una strategia europea integrata definisca, prioritariamente, le materie prime essenziali per l'UE. A tale riguardo, la Commissione propone di redigere, in stretta collaborazione con gli Stati membri e con le parti interessate, un elenco comune di materie prime indispensabili. Una prima valutazione suggerisce che l'UE è molto vulnerabile rispetto ad alcune materie prime (cfr. allegato 8).

2.1. Primo pilastro: l'accesso alle materie prime sui mercati mondiali, senza distorsione delle condizioni

L'UE deve dotarsi di una **diplomazia delle materie prime** al fine di garantire l'accesso a tali prodotti. Questa diplomazia comporta un coordinamento ed una coerenza più forti e più efficaci delle politiche estere (relazioni esterne, commercio e sviluppo). Richiede inoltre un

migliore coordinamento, a livello dell'UE, nella gestione delle partnership⁸ strategiche dell'UE e dei dialoghi con i paesi terzi partner, con le economie emergenti e con i rispettivi raggruppamenti regionali, rispettando i principi di "interesse reciproco", in particolare:

- con l'Africa, rafforzando il dialogo e le azioni per quanto riguarda l'accesso alle materie prime, la gestione delle risorse naturali e le infrastrutture di trasporto, nel quadro dell'attuazione della Strategia congiunta e del piano d'azione 2008-2010;
- con le economie emergenti, ricche di risorse, come la Cina e la Russia, rafforzando il dialogo, in particolare al fine di eliminare le misure che provocano distorsioni;
- con i paesi che dipendono da queste risorse, come il Giappone e gli Stati Uniti, identificando interessi comuni e definendo azioni e posizioni congiunte nelle istanze internazionali, ad es., progetti comuni con la US Geological Survey in settori aperti alla cooperazione internazionale.

L'UE deve inoltre promuovere una **cooperazione internazionale** rafforzata. La Commissione appoggerà le misure di sensibilizzazione in istanze quali il G8, l'OCSE, l'UNCTAD e l'UNEP⁹ ed esaminerà le possibilità di cooperazione con organizzazioni internazionali come la Banca mondiale o l'Autorità internazionale dei fondi marini. Tali attività comprendono i dialoghi sull'estrazione in alto mare, sulla regione Artica¹⁰ e sulla sicurezza delle vie commerciali internazionali delle materie prime¹¹. La Commissione si è impegnata inoltre a favorire il rispetto degli strumenti internazionali per garantire la responsabilità sociale delle imprese¹² e continuerà a sostenere le iniziative internazionali tendenti a promuovere la trasparenza delle industrie estrattive, come il sistema di certificazione del processo di Kimberly e l'EITI. La Commissione prenderà inoltre in considerazione la possibilità di un suo contributo all'iniziativa rafforzata EITI++¹³.

Tenuto conto delle sue importanti ripercussioni sulla sicurezza strategica, l'obiettivo di un accesso sicuro alle materie prime non energetiche deve essere pienamente preso in considerazione nella Strategia di sicurezza europea, attualmente in corso di revisione in seno al Consiglio.

L'accesso alle materie prime primarie e secondarie deve essere una priorità nella **politica regolamentare e commerciale dell'UE**. Tale politica può facilitare l'accesso alle materie prime nei modi seguenti.

- L'UE deve eventualmente favorire nuove disposizioni e nuovi accordi concernenti l'accesso sostenibile alle materie prime e garantire il rispetto degli impegni internazionali

⁸ I partner strategici dell'UE comprendono il Brasile, il Canada, la Cina, l'India, il Giappone, la Russia e gli Stati Uniti.

⁹ Compreso il "Gruppo internazionale per la gestione sostenibile delle risorse".

¹⁰ La Commissione sta elaborando una comunicazione sulla regione Artica.

¹¹ La politica marittima dell'UE costituisce un quadro di riferimento per promuovere la leadership europea nelle questioni marittime internazionali e per concordare una regolamentazione integrata e globale di tali questioni.

¹² COM(2006) 136.

¹³ L'iniziativa per la trasparenza del settore dell'industria estrattiva Più Più (EITI++) è un'iniziativa lanciata dalla Banca mondiale, a complemento dell'EITI, che cerca di sviluppare le capacità nazionali di gestire l'aumento delle materie prime e di canalizzare i flussi di reddito crescenti al fine di lottare contro la povertà, la fame, la malnutrizione, l'analfabetismo e le malattie.

presi a livello multilaterale e bilaterale, compresi i negoziati di adesione all'OMC, gli accordi di libero scambio, il dialogo in materia di regolamentazione e gli accordi non preferenziali. In questo contesto, la Commissione incrementerà gli sforzi per ottenere una maggiore disciplina in materia di restrizioni all'esportazione e per migliorare le regolamentazioni concernenti la lotta contro le sovvenzioni a livello dell'OMC.

- L'UE deve cercare di neutralizzare le misure adottate dai paesi terzi che falsano gli scambi in tutti i settori che riguardano l'accesso alle materie prime. L'UE agirà con determinazione per contestare le misure contrarie alle regole dell'OMC o degli accordi bilaterali e farà ricorso a tutti gli strumenti e meccanismi disponibili per garantire il rispetto delle regole, comprese le procedure di risoluzione delle controversie. Più in generale, l'UE agirà contro un'utilizzazione protezionista delle restrizioni all'esportazione da parte dei paesi terzi. Nella scelta delle sue azioni, l'UE affronterà in via prioritaria le restrizioni all'esportazione che pongono maggiori problemi agli utilizzatori industriali dell'UE, nonché le misure adottate da questi paesi per dare alle loro imprese situate a valle del processo produttivo un vantaggio concorrenziale sleale sui mercati internazionali.
- L'UE deve garantire che qualunque distorsione dei costi delle materie prime derivante da prassi di doppia tariffazione o da altri meccanismi vigenti nel paese esportatore sia trattata e neutralizzata nel quadro delle inchieste antidumping. Un ricorso maggiore e più efficace al regolamento sulle barriere commerciali e agli strumenti di difesa commerciale (clausole di garanzia e antisovvenzione) fa parte degli altri strumenti in grado di rimediare alla distorsione degli scambi in materia di accesso alle materie prime o agli effetti che ne derivano, come ad esempio le esportazioni di prodotti derivati a prezzi di dumping.
- L'UE deve adottare le misure necessarie affinché i vari strumenti di politica commerciale, in particolare gli accordi commerciali preferenziali e le partnership per l'accesso al mercato comunitario, siano applicati in modo compatibile con l'obiettivo di ottenere l'apertura e il corretto funzionamento dei mercati delle materie prime, facendo in modo in particolare di garantire la coerenza tra l'apertura del mercato dell'UE (ad es. nel settore delle tariffe doganali) e le misure restrittive adottate dai paesi terzi.
- Oltre agli ostacoli esterni all'approvvigionamento di materie prime, l'UE deve anche esaminare il regime tariffario dell'UE al fine di garantirne la coerenza con lo sviluppo della domanda di materie prime nell'UE, e in particolare valutare gli strumenti che consentono di ridurre le restrizioni all'importazione di materie prime, comprese le materie prime rinnovabili, di cui le imprese hanno bisogno per fabbricare altri prodotti come i prodotti chimici. Per quanto riguarda le materie prime rinnovabili, è opportuno procedere in parallelo con le relative norme tecniche per la sostenibilità e la certificazione.
- Nel settore degli accordi anticoncorrenziali o della concentrazione di mercato, la Commissione continuerà ad applicare pienamente le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza.

La Commissione seguirà lo stato di avanzamento del processo elaborando relazioni annuali sui progressi compiuti nell'attuazione degli aspetti commerciali, basandosi eventualmente sui contributi delle parti interessate.

Numerose materie prime importanti si trovano in paesi in via di sviluppo, in particolare in Africa. La ricerca di una coerenza tra **la politica di sviluppo dell'UE** le sue esigenze in materia di accesso senza distorsioni alle materie prime è evidentemente auspicabile allo scopo

di creare situazioni nelle quali tutte le parti abbiano vantaggi: una buona governance, trasparenza dei contratti e dei redditi da attività estrattive, condizioni eque per tutte le imprese, possibilità di finanziamento, una fiscalità sana e buone prassi di sviluppo – tutti elementi vantaggiosi sia per i paesi in via di sviluppo che per l'accesso dell'UE alle materie prime. A tale riguardo, le politiche di sviluppo svolgono un ruolo determinante a tre livelli:

A. Rafforzare gli Stati: la *governance* economica, sociale, ambientale e politica costituisce un importante fattore di sviluppo. Una buona governance può inoltre aiutare i paesi in via di sviluppo a passare dal possesso di risorse minerarie a uno sviluppo economico sostenibile e a una crescita inclusiva che consenta di lottare contro la povertà. Nel quadro del 10° Fondo europeo di sviluppo, una quota di incentivazione di 2,7 miliardi di EUR è stata attribuita ad alcuni paesi in funzione del loro programma di governance¹⁴. Numerosi programmi di governance comprendono impegni generali di natura economica, finanziaria, di bilancio e giudiziaria o impegni specifici relativi alla gestione delle risorse naturali e alla trasparenza dei contratti e dei redditi da attività estrattive.¹⁵ Una parte del nostro aiuto a questi paesi è concentrata sul rafforzamento delle capacità di gestire le finanze pubbliche, di gestire in modo sostenibile le risorse naturali e di negoziare con le compagnie minerarie. Un'altra importante parte del nostro aiuto pone l'accento sui progetti di infrastrutture di trasporto nei paesi ACP, che sono indispensabili alla sostenibilità dell'attività mineraria¹⁶.

Rafforziamo gli Stati facendo sempre più ricorso allo strumento del *sostegno di bilancio*. Questo tipo di aiuto contribuisce al risanamento delle finanze pubbliche nei paesi in via di sviluppo. L'esistenza di finanze pubbliche sane, compresi i redditi derivanti da progetti di sfruttamento di risorse minerarie, resterà un importante requisito per l'utilizzazione del sostegno di bilancio da parte dell'UE.

L'UE deve proseguire il dialogo con i paesi partner e con le istituzioni finanziarie internazionali al fine di ridurre ulteriormente il debito.

B. Favorire un clima d'investimento sano che consenta di aumentare l'offerta:

Nel quadro della politica di sviluppo, è opportuno inoltre favorire la creazione di un quadro legislativo e amministrativo chiaro:

- creando condizioni eque tra le imprese e i paesi che vogliono avere accesso alle materie prime;
- rafforzando la trasparenza dei contratti e dei redditi da attività estrattive;
- promuovendo sistemi fiscali sani, affinché tutte le attività economiche – comprese quelle estrattive – contribuiscano equamente alle entrate dello Stato¹⁷;

¹⁴ COM(2006) 421, approvato dal Consiglio il 16 ottobre 2006, Documento 14024/06.

¹⁵ Ad esempio, il Camerun ha preso impegni a titolo dell'iniziativa EITI e del piano d'azione FLEGT nel suo profilo di governance.

¹⁶ I progetti di infrastrutture di trasporto dell'UE non si concentrano sulle risorse naturali ma possono svolgere un ruolo in questo contesto, in particolare il progetto "Western Corridor Infrastructure in Ghana", le cui parti portuale e ferroviaria consentiranno di trasportare la bauxite e il manganese verso la costa.

¹⁷ Con l'aiuto dell'UE, lo Zambia è passato a un conto di tesoreria unico sul quale è versato l'insieme delle entrate percepite, comprese quelle derivanti da attività estrattive (come il Mozambico), e ha rafforzato la trasparenza e la progressività del regime fiscale applicabile a tali attività.

Tra le altre misure che consentono di aumentare l'offerta sostenibile di materie prime, figurano i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) a favore dei progetti minerari. La BEI aumenterà l'importo dei suoi prestiti al settore, che raggiungono in media 140 milioni di EUR l'anno dal varo dell'accordo di partnership di Cotonou nel 2000, in particolare nei paesi che si impegnano ad attuare riforme conformemente ai piani d'azione "Governance" che sono stati concordati e che pongono l'accento sul miglioramento della governance e della trasparenza nelle industrie estrattive. La Commissione è assolutamente favorevole al perseguimento di questo obiettivo.

C. Incoraggiare una gestione sostenibile delle materie prime

La nostra politica di sviluppo intende anche aiutare i paesi nostri partner a migliorare le loro normative sociali e ambientali nonché la situazione dei diritti dell'uomo, ed inoltre a lottare contro il lavoro infantile, in particolare nel settore dell'estrazione artigianale e su piccola scala, che è in piena espansione e che garantisce la sussistenza di circa 100 milioni di persone.

2.2. Secondo pilastro: favorire l'approvvigionamento sostenibile di materie prime provenienti da fonti europee

Per facilitare l'approvvigionamento sostenibile di materie prime provenienti da giacimenti europei, è importante creare **condizioni quadro** adatte. L'accesso alla terra è un'esigenza essenziale per le industrie estrattive, ma le altre modalità di sfruttamento dei suoli fanno costantemente diminuire le superfici disponibili per le attività di estrazione nell'UE. Inoltre, accade abbastanza spesso nell'UE che tra la scoperta dei giacimenti e il loro sfruttamento effettivo trascorrono periodi da 8 a 10 anni. L'esperienza mostra che è necessario razionalizzare le condizioni amministrative e accelerare il processo di autorizzazione delle attività di prospezione e di estrazione. Gli Stati membri sono sempre più sensibili a questa problematica – la Svezia ha ad esempio modernizzato la sua legislazione mineraria ed ha introdotto termini per l'avvio delle attività nel procedimento di autorizzazione.

Per garantire un approvvigionamento sostenibile di materie prime provenienti dall'UE, è opportuno approfondire le **conoscenze** relative ai giacimenti minerali esistenti nell'UE. È inoltre opportuno prendere in considerazione l'accesso a lungo termine a tali giacimenti nei piani di gestione del territorio. Per questo motivo la Commissione raccomanda di integrare più sistematicamente le **inchieste geologiche** nazionali nei piani di gestione del territorio nell'ambito degli Stati membri. Conformemente al principio di sussidiarietà, la Commissione propone di mettere a disposizione degli Stati membri una piattaforma per lo scambio di migliori prassi nel settore della gestione del territorio (ad esempio il piano austriaco relativo alle risorse minerarie) e altre condizioni quadro importanti per le industrie estrattive.

La Commissione raccomanda inoltre di migliorare **la messa in rete degli istituti nazionali di studi geologici** al fine di facilitare lo scambio d'informazioni e di migliorare l'interoperabilità dei dati nonché la loro diffusione, dedicando particolare attenzione alle esigenze delle PMI. Inoltre la Commissione, in collegamento con gli Stati membri, studierà la possibilità di elaborare una strategia di medio-lungo termine per l'integrazione dei componenti sotterranei nel servizio "Suolo" di "Kopernikus"¹⁸, che può alimentare la pianificazione dell'occupazione dei suoli e migliorarne la qualità.

¹⁸ Ex Sistema globale di osservazione per l'ambiente e la sicurezza (GMES).

La maggior parte degli atti legislativi comunitari relativi alle industrie estrattive non energetiche sono di natura orizzontale. L'attuazione della legislazione "Natura 2000" riveste particolare importanza per le industrie estrattive. Durante la consultazione pubblica, le imprese hanno manifestato preoccupazioni in merito agli obiettivi a volte contraddittori della protezione delle zone "Natura 2000" e dello sviluppo delle attività estrattive in Europa. La Commissione sottolinea che il quadro legislativo "Natura 2000" non prevede alcun divieto assoluto delle operazioni di estrazione; l'iniziativa si è impegnata, insieme agli Stati membri, ad elaborare orientamenti destinati alle imprese e alle autorità interessate al fine di precisare come le attività estrattive che si svolgono all'interno o in prossimità delle zone "Natura 2000" possano essere conciliate con la tutela dell'ambiente. Gli orientamenti devono essere portati a compimento entro la fine del 2008 e si baseranno sulle migliori prassi disponibili.

Al fine di risolvere i problemi tecnologici collegati alla produzione sostenibile di minerali, la Commissione **promuoverà progetti di ricerca** che pongano l'accento sull'estrazione e il trattamento di materie prime nell'ambito del suo 7° programma quadro (PQ7). La piattaforma tecnologica europea delle risorse minerarie sostenibili privilegia le tecnologie di prospezione innovative per identificare le risorse sotterranee e sottomarine profonde (comprese le attività di estrazione in acque profonde) nonché le nuove tecnologie estrattive che consentono di massimizzare i vantaggi economici ed ambientali. La piattaforma delle tecnologie marittime s'impegnerà in lavori di ricerca vertenti sulle tecnologie che consentiranno di sfruttare in modo sostenibile i fondali marini.

Le industrie estrattive sono uno dei motori della crescita economica in alcune regioni europee ultraperiferiche. **Una serie di strumenti finanziari che rientrano nella politica di coesione**, in particolare nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale, sono attualmente disponibili per facilitare varie attività di ricerca, di innovazione e di aiuto alle imprese nel settore della prospezione e dello sfruttamento delle materie prime.

Come in altri settori, il problema crescente della **carenza di competenze** avrà ripercussioni sul futuro dell'industria estrattiva europea¹⁹. Inoltre, il **pubblico non è sempre stato sufficientemente sensibilizzato** sull'importanza delle materie prime interne per l'economia europea. Per raccogliere queste sfide, dovranno essere incoraggiate partnership più efficaci tra le università, gli istituti di studi geologici e le imprese. Allo stesso scopo, la Commissione incoraggerà iniziative quali la giornata europea dei minerali 2009 e favorirà l'emergere di nuove competenze di alto livello nei settori della geologia, dell'osservazione dei suoli e dell'ambiente, in particolare attraverso i programmi congiunti di master e di dottorati nell'ambito del "Erasmus Mundus Minerals and Environmental Programme" (2009-2013). Dal momento che un ambiente di lavoro sicuro è essenziale per attrarre personale qualificato, la Commissione incoraggerà inoltre le azioni destinate a migliorare la protezione dei lavoratori.

2.3. Terzo pilastro: ridurre il consumo di materie prime primarie dell'UE

L'efficacia delle risorse, il riciclaggio, il ricorso a prodotti di sostituzione e il sempre maggiore uso di materie prime rinnovabili devono essere incoraggiati per attenuare la dipendenza critica dell'UE dalle materie prime primarie, far diminuire la sua dipendenza dalle importazioni, migliorare l'equilibrio ecologico e rispondere ai bisogni delle imprese in termini

¹⁹ Sul tema generale delle misure che consentono una migliore previsione e una migliore corrispondenza tra qualifiche e posti di lavoro, la Commissione presenterà la sua iniziativa "Nuove competenze per nuovi posti di lavoro" nel dicembre 2008.

di materie prime. Questo obiettivo deve essere considerato come un elemento nella transizione dell'economia europea verso modalità di consumo e di produzione sostenibili e verso un'efficace utilizzazione delle risorse.

La Strategia tematica 2005 dell'UE relativa allo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali²⁰ ha presentato una strategia di lungo periodo volta a dissociare lo sfruttamento delle risorse dalla crescita economica. In un recente piano d'azione per una produzione e un consumo sostenibili e una politica industriale sostenibile²¹, la Commissione si propone di stimolare ulteriormente **l'utilizzazione efficace delle risorse** e i processi produttivi eco-innovativi, di ridurre la dipendenza dalle materie prime e di incoraggiare l'utilizzazione e il riciclaggio ottimale delle risorse.

La Commissione sostiene i progetti di ricerca che mettono l'accento sui prodotti e la **produzione basati sull'utilizzazione efficace delle risorse** nel quadro del 7°PQ. Inoltre, la direttiva sulla progettazione ecocompatibile²² comprende disposizioni relative alla progettazione di prodotti più efficienti in termini di risorse. La ricerca svolgerà inoltre un ruolo importante nell'elaborazione di prodotti sostitutivi che consentiranno di rendere più flessibili i processi produttivi e di ridurre il rischio di dipendenza dalle importazioni. Di recente l'OCSE²³ ha raccomandato ai suoi membri di favorire la produttività delle risorse rafforzando le loro capacità di analisi dei flussi materiali. Nell'UE, i "Data Centres" sulle risorse naturali, sui prodotti e sui rifiuti garantiranno il coordinamento dei contributi degli Stati membri.

La maggiore utilizzazione di **materie prime secondarie** contribuisce alla sicurezza dell'approvvigionamento e all'efficacia energetica. Tuttavia ancora oggi numerosi prodotti al termine del loro ciclo vitale non sono integrati in circuiti regolari di riciclaggio e ciò provoca perdite irrimediabili di materie prime secondarie di valore. Alcuni elementi fanno pensare che un'importante percentuale dei rifiuti che lasciano il territorio comunitario non siano conformi alle regole applicabili, anche se la situazione varia notevolmente da uno Stato membro all'altro.²⁴ La questione riguarda essenzialmente le esportazioni di veicoli e di apparecchiature elettroniche alla fine del ciclo di vita che lasciano il territorio comunitario come prodotti riutilizzabili, ma finiscono per essere smontati all'estero. Inoltre, la classificazione dei rifiuti da esportare è interpretata in modo diverso a seconda degli Stati membri e ciò crea ostacoli e, pertanto, distorsioni sul mercato interno dei rifiuti. Questa situazione è tanto più deplorabile per il fatto che il trasporto fisico di prodotti esportati alla fine del ciclo di vita e di materie prime importate (derivate da operazioni di riciclaggio che si svolgono all'esterno dell'UE in condizioni regolamentari meno severe) provoca significative falle ambientali.

Nei loro **rapporti con i paesi terzi**, la Commissione e gli Stati membri devono garantire che i rifiuti siano trattati in condizioni eque e sostenibili. La Commissione si assocerà agli Stati membri per effettuare un lavoro di sensibilizzazione²⁵ e per garantire l'attuazione regolare e armonizzata del regolamento sui trasferimenti di rifiuti (attuando la convenzione di Basilea), in particolare precisando ulteriormente i criteri che giustificano il rigetto di una autorizzazione

²⁰ COM(2005) 670.

²¹ COM(2008) 397.

²² Direttiva 2005/32/CE.

²³ OCSE – raccomandazione del Consiglio sulla produttività delle risorse 10 aprile 2008 - C(2008) 40.

²⁴ Un'inchiesta mirata, realizzata su queste operazioni nel 2006, ha evidenziato che più del 50% dei trasporti di rifiuti nell'UE non rispettava le disposizioni applicabili e che il 43% erano in qualche modo irregolari.

²⁵ Azioni d'applicazione IMPEL-TFS I (2008).

di esportazione dei prodotti alla fine del ciclo di vita. In cooperazione con gli Stati membri, la Commissione proporrà meccanismi di controllo più efficaci per i trasferimenti di rifiuti e diffonderà informazioni sui circuiti illegali di trasferimento.

Il **riciclaggio di materie prime secondarie** sarà facilitato dall'attuazione e applicazione complete della legislazione sul riciclaggio²⁶ nonché dalle nuove disposizioni della direttiva quadro sui rifiuti, che precisano in quali casi i rifiuti cessano di essere tali. La direttiva obbligherà inoltre gli Stati membri a raggiungere obiettivi in materia di raccolta di rifiuti per la riutilizzazione e il riciclaggio di metalli, di carta, di vetro, nonché di rifiuti di demolizione e di costruzione non pericolosi.

Per incoraggiare la riutilizzazione o il **riciclaggio** di prodotti e di materie su grande scala nell'ambito dell'UE, è essenziale che il mercato sia equo e trasparente e che si basi su norme minime concordate ed eventualmente su sistemi di certificazione, nell'ambito di un adeguato contesto giuridico. Il piano d'azione (2008-2011) relativo all'iniziativa sui mercati-guida in materia di riciclaggio incoraggerà i mercati del riciclaggio attraverso le misure seguenti: legislazione, norme ed etichettatura, appalti pubblici, finanziamento, condivisione della conoscenza e azione internazionale²⁷.

Le materie prime rinnovabili sono una risorsa rara per l'industria europea, in particolare per l'industria chimica e l'industria della lavorazione del legno, a causa della limitata disponibilità di aree utilizzabili e, in taluni casi, della potenziale concorrenza di altri tipi di utilizzazione. Le politiche nazionali e comunitarie delle materie prime rinnovabili hanno effetti potenziali sugli utilizzatori industriali di queste materie. Di conseguenza, la Commissione controllerà l'impatto di un aumento della domanda di biomassa sui settori interessati e renderà conto dell'evoluzione della situazione²⁸.

3. I PASSI DA COMPIERE

Le sfide da raccogliere al fine di garantire un approvvigionamento sostenibile di materie prime non energetiche per l'economia dell'UE sono molteplici, complesse e interdipendenti. È probabile che queste sfide permangano o addirittura aumentino di importanza. Una risposta europea determinata è necessaria per garantire la competitività dell'Europa. Per questo motivo è importante considerare con attenzione a livelli politici elevati la questione delle materie prime e trattarla nell'ambito di una strategia comunitaria integrata che raggruppi varie politiche dell'UE e favorisca ulteriormente la collaborazione tra gli Stati membri. I tre pilastri della strategia proposta intendono garantire condizioni eque nell'accesso alle risorse nei paesi terzi, migliori condizioni quadro per l'estrazione delle materie prime all'interno dell'UE e un consumo ridotto di materie prime primarie, rafforzando l'efficacia delle risorse e promuovendo il riciclaggio.

²⁶ Direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE); direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso; direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori; direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; direttiva 2006/12/CE relativa ai rifiuti, in corso di revisione.

²⁷ COM(2007) 860.

²⁸ COM (2008) 19 def.

La Commissione propone di lanciare una **iniziativa europea sulle materie prime** secondo quanto indicato di seguito. Tra due anni, la Commissione presenterà una relazione al Consiglio sull'attuazione dell'iniziativa relativa alle materie prime.

Iniziativa "materie prime"

		Livello di risposta		
		CE	Stati membri	Industria
1	Definire le materie prime essenziali	X	X	X
2	Lanciare una diplomazia comunitaria delle materie prime strategiche presso i principali paesi industrializzati e detentori di risorse	X	X	
3	Prevedere disposizioni relative all'accesso alle materie prime e alla loro gestione sostenibile nell'insieme degli accordi commerciali e dei dialoghi regolamentari bilaterali e multilaterali, a seconda dei casi	X	X	
4	Identificare e contestare le misure di distorsione degli scambi adottate dai paesi terzi, utilizzando l'insieme degli strumenti e dei meccanismi disponibili, compresi i negoziati nell'ambito dell'OMC, i meccanismi di risoluzione delle controversie e le partnership per l'accesso al mercato, attribuendo la priorità alle misure che nucono maggiormente all'UE nei mercati internazionali. Seguire l'evoluzione della situazione pubblicando annualmente relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione degli aspetti commerciali, basandosi eventualmente sugli elementi forniti dalle parti interessate	X	X	X
5	Favorire l'accesso sostenibile alle materie prime nel settore della politica di sviluppo facendo ricorso agli aiuti di bilancio, alle strategie di cooperazione e ad altri strumenti	X	X	
6	Migliorare il quadro regolamentare concernente l'accesso ai suoli: - favorendo lo scambio delle migliori prassi nel settore della gestione del territorio e delle condizioni amministrative di prospezione e di estrazione e - elaborando orientamenti chiari al fine di conciliare le attività di estrazione all'interno o in prossimità delle zone "Natura 2000" con la protezione dell'ambiente	X	X	
7	Migliorare la messa in rete degli istituti di studi geologici al fine di migliorare la base delle conoscenze dell'UE		X	
8	Favorire l'acquisizione di competenze e i lavori di ricerca mirati concernenti le tecnologie di prospezione e di estrazione innovative, il riciclaggio, le materie sostitutive e l'efficacia delle risorse	X	X	X
9	Aumentare l'efficacia delle risorse e favorire la sostituzione di materie prime	X	X	X
10	Incoraggiare il riciclaggio e favorire l'utilizzazione di materie prime secondarie nell'UE	X	X	X