



Berna, 30.11.2018

Il settore delle materie prime in Svizzera: bilancio della situazione e prospettive

Rapporto del Consiglio federale

Indice

Executive Summary	3
Indice delle figure	6
Elenco delle abbreviazioni.....	6
1 Introduzione	7
1.1 Mandato	7
1.2 Premessa: progressi compiuti dal 2013	7
2 Il settore svizzero delle materie prime	12
2.1 L'importanza del settore svizzero	12
2.2 Condizioni quadro nazionali.....	15
2.2.1 Contesto giuridico e sviluppi legislativi in corso	15
2.2.2 Contesto politico.....	19
2.3 La piazza svizzera di scambio delle materie prime rispetto ad altre piazze internazionali.....	20
3 Sviluppi globali, trend emergenti e sfide	22
3.1 Produzione e commercio di materie prime nel mondo: sviluppi e sfide per i Paesi ricchi di materie prime.....	22
3.1.1 Importanza del settore delle materie prime per i Paesi in via di sviluppo	22
3.1.2 Rischi e opportunità nel settore delle materie prime per Paesi ricchi di giacimenti .	23
3.1.3 Impatto dell'estrazione di materie prime sull'ambiente.....	26
3.2 Sviluppi nelle catene di creazione del valore	27
3.2.1 Crescente integrazione verticale	27
3.2.2 Crescente spostamento del mercato verso l'Asia	27
3.3 Sviluppo del quadro normativo all'estero	28
3.4 Evoluzione della domanda di materie prime dovuta a nuove tecnologie e nuovi progetti	35
3.5 Sviluppo della digitalizzazione	38
4 Conclusioni e raccomandazioni	40
4.1 Rafforzare la competitività e la capacità d'innovazione	40
4.2 Rafforzare l'integrità e la sostenibilità	41
4.3 Rafforzare il quadro analitico, il dialogo e il coordinamento	44
5 Allegati.....	46
5.1 Progressi nell'attuazione delle raccomandazioni del 2013	46
5.2 Interventi parlamentari.....	51
5.3 Analisi dei media.....	53

Executive Summary

La Svizzera è uno dei Paesi leader a livello mondiale nel commercio di materie prime. Alla luce dell'interesse pubblico per il settore e dell'importanza della tematica nella politica interna ed estera, nel 2013 il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) hanno pubblicato un *rapporto di base sulle materie prime*¹, che delinea i tratti essenziali della politica del Consiglio federale per questo settore. Il Consiglio federale si impegna per garantire alla Svizzera una piazza economica competitiva e integra, ivi incluso il settore delle materie prime. Partendo da questi presupposti, nel 2013 ha formulato 13 raccomandazioni contenute nel rapporto di base. Dopo aver pubblicato tre resoconti sull'attuazione di tali raccomandazioni (2014, 2015, 2016), nel presente rapporto il Consiglio federale procede a una nuova valutazione della situazione. Il rapporto illustra diverse possibilità d'intervento per rafforzare ulteriormente la posizione della Svizzera e ridurre determinati rischi, considerando i progressi compiuti, ma anche le sfide persistenti e le tendenze emergenti. A tal fine vengono formulate 14 nuove raccomandazioni concrete.

Il settore delle materie prime continua a rivestire un ruolo di grande importanza per l'economia elvetica. Nel 2017 le entrate generate dal commercio di materie prime sono state pari a circa il 3,8 per cento del prodotto interno lordo (PIL) svizzero. Il contesto normativo e politico è decisivo per l'attrattiva della piazza elvetica. Le piazze di scambio di materie prime come, ad esempio, Singapore, Londra o Dubai costituiscono una notevole concorrenza per la piazza svizzera. Il rapporto si basa, tra l'altro, su uno studio² commissionato dall'Amministrazione federale alla società Oliver Wyman ed evidenzia il fatto che, sebbene al momento la Svizzera sia ancora una piazza attrattiva, la sua posizione muta costantemente soprattutto a causa del ruolo sempre più rilevante delle piazze commerciali asiatiche e di Londra, per cui nei prossimi anni l'importanza della piazza elvetica potrebbe diminuire. Di conseguenza la Svizzera deve impegnarsi per assicurare anche in futuro condizioni quadro favorevoli e affidabili per l'intera piazza economica, potenziando ulteriormente quelle esistenti.

Il settore delle materie prime, e in particolare le imprese commerciali attive anche nell'estrazione di materie prime, devono ancora affrontare molte sfide legate al rispetto dei diritti umani, alla mobilitazione di risorse locali per il finanziamento dello sviluppo e alla protezione dell'ambiente. Per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, degli standard ambientali e sociali in Svizzera e all'estero, il Consiglio federale si aspetta da tutti gli operatori della piazza commerciale elvetica un comportamento integro e responsabile. La Svizzera deve continuare ad adoperarsi affinché Stati e imprese attuino efficacemente gli standard internazionali in materia di responsabilità sociale d'impresa (RSI, in inglese: *corporate social responsibility*, CSR).

Il rapporto illustra sia gli sviluppi che si sono attestati dopo la pubblicazione del rapporto di base sia le nuove tendenze che sono emerse da allora nel settore delle materie prime nonché le loro ripercussioni per la Svizzera:

- le materie prime continuano a essere prodotte principalmente in Paesi a reddito medio e alto, sebbene il settore stia acquistando sempre più importanza anche nei Paesi in via di sviluppo. Nonostante l'elevato potenziale in termini di introiti, molti di questi Paesi hanno tuttavia difficoltà a trarre profitto dalle loro ricchezze latenti e si trovano ad affrontare numerose sfide sociali ed ecologiche;
- in relazione alle catene di produzione del valore, è possibile individuare due tendenze sia in Svizzera sia all'estero: una crescente integrazione verticale e uno spostamento

¹ DFAE, DEFR e DFF (2013): Rapporto di base sulle materie prime.

² Oliver Wyman (2017), *The Swiss Commodity Trading Sector: Competitiveness and Integrity*.

verso i mercati asiatici. Le catene di produzione del valore nel settore delle materie prime si distinguono per la loro complessità e l'elevato numero di attori, per cui sempre più imprese, in prima linea i gruppi multinazionali, cercano di semplificarle mediante uno sviluppo verticale e l'integrazione degli intermediari. Per quanto riguarda lo spostamento dei mercati verso est, il primo decennio del XXI secolo è stato caratterizzato soprattutto dall'ascesa della Cina come «fabbrica del mondo», con ripercussioni fondamentali per la politica energetica e degli approvvigionamenti a livello globale. È una conseguenza logica che il commercio di materie prime segua questo trasferimento. Il fenomeno è accompagnato da una riduzione del vantaggio della piazza europea, che finora poteva contare sul fatto di trovarsi tra l'Asia e l'America settentrionale in termini di fusi orari, e da una diminuzione dell'importanza degli Stati Uniti in generale;

- a livello internazionale hanno avuto luogo diversi sviluppi normativi, che sono rilevanti anche per il contesto giuridico in Svizzera. In numerosi settori sono stati creati o ampliati standard internazionali o disposizioni legislative nazionali. Si tratta di prescrizioni in materia di trasparenza, RSI e obblighi di diligenza, normative finanziarie e fiscali nonché prescrizioni relative all'estrazione di materie prime e alla protezione dell'ambiente. Per quanto concerne la trasparenza sono stati fatti significativi passi avanti, anche se molti Paesi, tra cui giurisdizioni importanti per l'estrazione e/o il commercio di materie prime, rimangono cauti;
- per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) e gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, è necessario sviluppare tecnologie pulite e nuove infrastrutture, il che richiederà un'ampia gamma di materie prime in grandi quantità. A ciò si aggiunge il fatto che negli anni a venire si prevede un aumento della domanda di materie prime – soprattutto metalli non ferrosi e raffinati e altri minerali (p. es. cobalto, rame, zinco, nichel o litio) – dovuto alla digitalizzazione e ai cambiamenti legati alla mobilità. Questa evoluzione andrà a beneficio delle piazze commerciali vicine alle sedi di produzione o ai centri di consumo nonché delle imprese che saranno in grado di posizionarsi rapidamente;
- le nuove tecnologie, conosciute anche come «disruptive technologies» (tecnologie rivoluzionarie), quali ad esempio la tecnologia *blockchain* o la tecnologia *Distributed Ledger* (*Distributed Ledger Technology*, DLT) e le relative applicazioni, hanno ripercussioni anche sul settore delle materie prime, in quanto offrono un grande potenziale per le transazioni commerciali internazionali, incrementando la loro efficienza e la loro trasparenza per tutte le parti coinvolte. Contemporaneamente, però, tali sviluppi potrebbero avere anche un effetto destabilizzante su strutture affermate in questo settore (anche in Svizzera) o su attori che non vi si adattano tempestivamente.

Il presente rapporto conferma l'approccio del Consiglio federale nei confronti del settore delle materie prime, che mira a rafforzare la competitività e l'integrità della piazza economica elvetica in conformità con gli obiettivi generali della Confederazione. Il rapporto evidenzia un certo margine di manovra per potenziare l'impegno e la posizione della Svizzera, riducendo al contempo determinati rischi. Ne derivano 16 nuove raccomandazioni. Alla luce della crescente concorrenza internazionale per la piazza economica svizzera e degli attuali sviluppi tecnologici, cinque di queste misure mirano a rafforzare la competitività e la capacità d'innovazione della piazza svizzera. In considerazione delle permanenti sfide legate al rispetto dei diritti umani e alla protezione dell'ambiente, sette misure hanno lo scopo di potenziare l'integrità e la sostenibilità mediante la promozione di standard globali e l'impegno per la loro attuazione. Altre quattro misure riguardano infine il quadro generale per la strategia operativa della Svizzera e sono intese a rafforzare il quadro analitico, il dialogo con le parti interessate e il coordinamento di tutte le attività legate al settore delle materie prime.

1) Rafforzamento della competitività e della capacità d'innovazione

Di norma la politica economica svizzera non è indirizzata in modo specifico a singoli settori, ma è finalizzata a creare condizioni quadro favorevoli per l'intera piazza economica. È necessario migliorare ulteriormente queste condizioni quadro. Le raccomandazioni contengono soprattutto alcune misure generali, che sono rilevanti anche per il settore delle materie prime, come ad esempio l'introduzione di un'imposta sulla stazza, la verifica di agevolazioni normative ed elementi relativi ai settori dell'innovazione, della ricerca e della formazione. Questi ultimi comprendono la promozione di condizioni quadro favorevoli per lo sviluppo di un ecosistema digitale (incluse applicazioni delle tecnologie DLT e *blockchain*) e il sostegno alla formazione delle nuove leve professionali. Con queste raccomandazioni si intende rafforzare a lungo termine la competitività e la capacità d'innovazione della piazza svizzera.

2) Rafforzamento dell'integrità e della sostenibilità

Per promuovere e rafforzare gli standard globali in materia di estrazione e commercio di materie prime nonché l'attuazione di tali standard è stata formulata una serie di raccomandazioni concrete. Nel settore della RSI si dovrà proseguire l'impegno della Svizzera per la diffusione e l'attuazione pratica degli standard RSI nonché per l'applicazione delle linee guida sull'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite nel settore svizzero delle materie prime. La Svizzera deve poi continuare ad adoperarsi per affrontare questa problematica in modo mirato anche nei Paesi ricchi di materie prime nel quadro della collaborazione allo sviluppo. Occorrerà poi considerare ancora più a fondo gli aspetti ambientali nelle attività legate alle materie prime per migliorare la trasparenza ambientale dei flussi di produzione e aumentare la responsabilità ecologica delle imprese.

3) Rafforzamento del quadro analitico, del dialogo e del coordinamento

Alla luce dell'importanza del settore delle materie prime in Svizzera, il rapporto rileva la necessità di migliorare il quadro analitico e la disponibilità di corrispondenti dati quantitativi. Si devono pubblicare regolarmente stime ufficiali relative al settore delle materie prime, in modo da poter valutare meglio l'entità del settore, il suo contributo all'economia svizzera e i suoi sviluppi. Una raccomandazione specifica prevede la creazione di un gruppo di lavoro in seno all'Amministrazione federale che stabilisca le basi concettuali per queste statistiche. Infine, la piattaforma interdipartimentale sulle materie prime istituita dal Consiglio federale deve proseguire e rafforzare il dialogo con i Cantoni, il settore e la società civile, nonché garantire il coordinamento all'interno della Confederazione, inclusa la rete esterna.

Indice delle figure

Figura 1: Entrate derivanti dal commercio di transito.....	12
Figura 2: Stima dei volumi di scambio in Svizzera.....	13
Figura 3: Panoramica delle regolamentazioni più importanti del mercato finanziario.....	33
Figura 4: Stima dell'evoluzione della domanda di materie prime legate alle nuove tecnologie (2013-2035).....	36
Figura 5: Evoluzione dei prezzi di cobalto, zinco e nichel in USD per tonnellata (cash buyer) e del litio in punti percentuali (ottobre 2016–ottobre 2018).....	37

Elenco delle abbreviazioni

ASM	<i>Artisanal small-scale mining</i>
BEPS	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i> (erosione della base imponibile e trasferimento degli utili)
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i>
DLT	<i>Distributed Ledger Technology</i>
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>
FMI	Fondo monetario internazionale
GAFI	<i>Groupe d'action financière</i>
GCRD	Gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo
IGF	<i>Intergov. Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development</i>
IRP	<i>International Resource Panel</i>
LInFi	Legge federale sull'infrastruttura finanziaria
LRD	Legge federale sul riciclaggio di denaro
NRGI	<i>Natural Resource Governance Institute</i>
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PF17	Progetto fiscale 17
PIL	Prodotto interno lordo
RFFA	Riforma fiscale e finanziamento dell'AVS
RGI	<i>Resource Governance Index</i>
RI imprese III	Riforma III dell'imposizione delle imprese
RMI	<i>Responsible Mining Index</i>
RSI	Responsabilità sociale d'impresa (<i>Corporate Social Responsibility, CSR</i>)
SDG	<i>Sustainable Development Goals</i> (obiettivi di sviluppo sostenibile)
UNEA	<i>UN Environment Assembly</i> (Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente)

1 Introduzione

1.1 Mandato

Il 27 marzo 2013 il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto di base sulle materie prime, che sottolinea l'importanza economica del settore per la Svizzera e le sfide e opportunità che ne derivano. In questo contesto ha adottato 17 misure volte a migliorare le condizioni quadro e ridurre i rischi specifici del settore legati, ad esempio, alla corruzione, ai diritti umani e alla reputazione. Dalla pubblicazione di queste 17 raccomandazioni, la piattaforma interdepartimentale sulle materie prime ha presentato tre resoconti sulla loro attuazione (2014, 2015, 2016)³. In occasione del terzo resoconto il Consiglio federale ha incaricato la piattaforma di effettuare una nuova valutazione della situazione del settore delle materie prime entro novembre 2018 per determinare in particolare se siano necessari interventi statali a sostegno della competitività, dell'integrità, dell'ambiente e di ulteriori aspetti.

La presente valutazione della situazione del Consiglio federale si basa su analisi esistenti o su studi commissionati a tal fine, tra cui in particolare lo studio *The Swiss Commodity Trading Sector – Competitiveness and Integrity*⁴, ordinato dalla piattaforma interdepartimentale. Sono stati presi in considerazione anche colloqui con rappresentanti della società civile e del settore privato, interventi parlamentari sul tema delle materie prime, dibattiti delle Camere federali e sviluppi in seno a organismi multilaterali.

Questa nuova valutazione ha lo scopo di fare un bilancio della situazione nel settore delle materie prime in Svizzera ed effettuare un'analisi degli sviluppi economici e politici a livello internazionale, incluso un confronto con altre piazze di scambio di materie prime come Singapore, Londra, gli Stati Uniti e Dubai. Contemporaneamente si tratta di identificare le tendenze attuali e le sfide che la politica svizzera deve affrontare per creare condizioni quadro favorevoli e promuovere l'integrità e la responsabilità del settore in linea con gli obiettivi generali della Confederazione. Tenendo presenti i progressi compiuti dal 2013, il rapporto presenta possibili ambiti d'intervento e nuove raccomandazioni per far fronte alle tendenze e alle sfide emergenti.

1.2 Premessa: progressi compiuti dal 2013

Il Consiglio federale si è dimostrato soddisfatto dei progressi evidenziati nei tre resoconti sull'attuazione delle raccomandazioni. Alcune raccomandazioni sono state attuate in modo definitivo, altre invece a tappe. L'allegato 5.1 al presente rapporto contiene una tabella con una panoramica dell'attuazione delle raccomandazioni del 2013. Di seguito sono riassunti i progressi più importanti compiuti dal 2013⁵.

Per quanto riguarda l'attrattiva della piazza commerciale svizzera, è possibile riscontrare i seguenti progressi:

- la Svizzera si è impegnata, segnatamente nell'ambito del G20 e dell'OCSE, per garantire pari condizioni nella concorrenza con le altre piazze economiche;
- sono stati proseguiti i lavori per assicurare un regime fiscale attrattivo per le imprese in conformità con gli standard internazionali, dapprima mediante la riforma

³ Il rapporto di base e i tre resoconti sono consultabili su: www.sif.admin.ch > Politica e strategia dei mercati finanziari > Commerci di materie prime > Documenti.

⁴ Oliver Wyman (2017), *The Swiss Commodity Trading Sector – Competitiveness and Integrity*, consultabile su www.sif.admin.ch > Politica e strategia dei mercati finanziari > Commerci di materie prime > Documenti.

⁵ Una descrizione dettagliata dei progressi è riportata nei tre resoconti sull'attuazione delle raccomandazioni.

dell'imposizione delle imprese (RI imprese III) e il Progetto fiscale 17 (PF17) e poi mediante il disegno della legge federale sulla riforma fiscale e sul finanziamento dell'AVS (RFFA);

- per promuovere una crescita sostenibile in Svizzera anche in futuro, nel 2016 il Consiglio federale ha adottato il rapporto sulla nuova politica di crescita 2016–2019, che prevede 14 misure volte a creare condizioni quadro migliori in generale (cfr. il cap. 2.2.1 per aspetti specifici del settore);
- l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) adempie i propri compiti nell'ambito del traffico transfrontaliero di merci. Per semplificare e digitalizzare completamente le formalità doganali, il 1° gennaio 2018 è stato lanciato il programma di trasformazione DaziT. Le varie procedure doganali continueranno a basarsi sul principio dell'autotassazione.

La Svizzera si è impegnata a livello nazionale e internazionale per una maggiore trasparenza dei flussi di prodotti e finanze nel settore delle materie prime, ad esempio mediante:

- l'entrata in vigore della legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi), che disciplina tra l'altro il mercato dei derivati sulle materie prime;
- la legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP) che, per quanto concerne i flussi finanziari illegali e sleali, disciplina il blocco, la confisca e la restituzione dei valori patrimoniali dei potentati nei casi che non possono essere risolti in base alla legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP);
- la procedura di consultazione avviata nel giugno 2018 sulla modifica della legge sul riciclaggio di denaro (LRD), che prevede misure per una maggiore tutela contro gli abusi nel costituire, gestire e amministrare società e trust;
- l'impegno della Svizzera nell'attuazione degli standard minimi del progetto OCSE contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili delle imprese internazionali (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS);
- la conclusione di diversi accordi per evitare la doppia imposizione, anche con Paesi in via di sviluppo; la ratifica della Convenzione sull'assistenza amministrativa del Consiglio d'Europa e dell'OCSE in materia fiscale e la firma dell'Accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari; l'attivazione dello scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari, previsto dalle summenzionate basi legali, con un numero crescente di Stati firmatari;
- la proposta del Consiglio federale di revisione del diritto della società anonima, che prevede l'introduzione di disposizioni in materia di trasparenza per le aziende estrattive in merito ai pagamenti effettuati a favore di enti statali;
- il sostegno finanziario e la presenza nel consiglio di amministrazione della *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), un'iniziativa internazionale che riunisce governi, società di materie prime e organizzazioni della società civile e promuove la trasparenza e l'obbligo di rendiconto nel settore delle materie prime attraverso la diffusione e l'attuazione di uno standard in materia di trasparenza;
- l'impegno attivo della Svizzera per aumentare la trasparenza nel commercio di materie prime nell'ambito di colloqui politici con altri Stati e il suo contributo al dialogo tematico del centro di sviluppo dell'OCSE per una maggiore trasparenza nel commercio di materie prime;
- la pubblicazione della statistica svizzera del commercio dell'oro ripartita per Paesi.

Sono stati compiuti passi avanti anche per quanto riguarda la responsabilità sociale d'impresa (RSI) e l'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (Principi guida dell'ONU), segnatamente mediante:

- l'adozione del documento programmatico sulla RSI e del Piano d'azione del Consiglio federale nel 2015⁶, che informa le imprese e i gruppi interessati in merito agli obiettivi e alle aspettative delle Confederazione per quanto riguarda la RSI e fornisce una panoramica delle attività RSI della Confederazione per il periodo 2015–2019;
- l'adozione di un Piano d'azione nazionale (PAN) nel 2016 per l'attuazione dei Principi guida dell'ONU, che concretizza le aspettative del Consiglio federale nei confronti delle imprese per quanto riguarda i diritti umani e descrive, con l'ausilio di 50 strumenti politici, come la Svizzera intende attuare i Principi guida dell'ONU nel periodo 2016–2019 (diversi strumenti politici riguardano il settore delle materie prime, p. es. il sostegno dei *Voluntary Principles on Security and Human Rights* (Principi volontari sulla sicurezza e i diritti umani) o la riduzione dei rischi legati ai diritti umani nell'estrazione dell'oro);
- il supporto costante fornito dalla Svizzera nell'attuazione della guida *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* dell'OCSE⁷;
- le linee guida⁸ elaborate insieme ai Cantoni, la società civile e il settore privato per l'attuazione dei Principi guida dell'ONU nel settore svizzero delle materie prime, le quali, conformemente agli strumenti dell'OCSE, forniscono raccomandazioni pratiche per l'adempimento dell'obbligo di diligenza lungo tutta la catena di creazione del valore (si tratta della prima iniziativa nell'ambito dell'attuazione dei Principi guida dell'ONU per l'introduzione nel settore delle materie prime di procedure affermate);
- il rapporto in adempimento del postulato 14.3663 della CPE-CS «Accesso al risarcimento»⁹, in cui il Consiglio federale ha analizzato i provvedimenti adottati da altri Stati e ha stabilito misure per la Svizzera che permettano alle persone i cui diritti umani sono stati violati da un'impresa in uno Stato ospite, di accedere effettivamente a un risarcimento o di migliorare tale accesso (queste misure saranno riprese nella rielaborazione del PAN).

Per quanto riguarda la RSI nel settore ambientale si riscontra quanto segue:

- la ratifica dell'Accordo di Parigi da parte della Svizzera e la sua intensa partecipazione all'elaborazione dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG), volti soprattutto a mobilitare il settore privato;

⁶ Consiglio federale (2015): CSR Documento programmatico del Consiglio federale, consultabile in francese e tedesco su www.csr.admin.ch

⁷ OECD (2016): Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, consultabile su <http://mneguidelines.oecd.org/mining.htm>.

⁸ The Commodity Trading Sector : Guidance on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, consultabile su www.eda.admin.ch > Politica estera > Pace e diritti dell'uomo > Politica dei diritti dell'uomo > Economia e diritti dell'uomo > Materie prime e diritti umani.

⁹ Consiglio federale (2018): «Imprese e diritti umani: analisi comparata delle misure giudiziarie ed extragiudiziarie che offrono un accesso al risarcimento», rapporto in adempimento del postulato 14.3663 CPE-S del 26 novembre 2014, disponibile su <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20143663/Bericht%20BR%20I.pdf>.

- l'impegno della Svizzera per rafforzare la *governance* ambientale internazionale nel settore delle materie prime, cui contribuiscono i lavori nell'ambito del piano d'azione Economia verde 2013 e il suo ulteriore sviluppo 2016–2019¹⁰;
- il sostegno della Svizzera allo *United Nations Development Programme* (UNDP), alla *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE) e all'OCSE nel settore in esame. In particolare grazie all'iniziativa della Svizzera, i lavori dell'*International Resource Panel* (IRP)¹¹ dello *United Nations Environment Programme* (UNEP) mirano anche a definire approcci politici per rafforzare la *governance* nel settore delle materie prime. L'IRP è stato incaricato dall'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEA) di redigere a intervalli regolari rapporti sui trend e le prospettive nello sfruttamento delle risorse naturali.

Dal rapporto di base (2013) si sono verificati importanti sviluppi a livello internazionale. Oltre all'approvazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Agenda 2030) e dell'Accordo di Parigi, va menzionata l'approvazione del Piano d'azione di Addis Abeba per il finanziamento dello sviluppo. Questi tre documenti di riferimento contengono importanti disposizioni sulle materie prime, volte in particolare a mobilitare le risorse locali per finanziare lo sviluppo. Nell'ambito della sua politica dello sviluppo la Svizzera si è anche impegnata a livello multilaterale e nei Paesi ricchi di materie prime per una migliore *governance* nel settore delle materie prime. Fanno parte di questa strategia ad esempio:

- l'impegno della Svizzera nel processo globale di elaborazione dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile, incluso l'impegno per una visione forte della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (*Policy Coherence for Sustainable Development*, PCSD);
- il sostegno finanziario ai programmi globali *Extractives Global Programmatic Support* (EGPS) della Banca mondiale e *Managing Natural Resource Wealth* (MNRW) del Fondo monetario internazionale (FMI), che supportano i governi e in parte la società civile nei Paesi in via di sviluppo nell'elaborare e attuare contenuti politici (*governance* relativa alle materie prime);
- l'attuazione della *Better Gold Initiative for Artisanal and Small-Scale Mining* in Perù, Colombia e Bolivia, grazie alla quale vengono promosse catene di creazione del valore sostenibili per l'oro estratto da piccoli giacimenti minerari;
- un sostegno finanziario per il *Responsible Mining Index* (RMI), che valuta le 30 maggiori imprese minerarie del mondo in termini di pratiche sociali ed ecologiche e contributo all'economia;
- il sostegno a svariati progetti di ricerca volti a rafforzare la *governance* relativa alle materie prime, segnatamente attraverso un partenariato con il *Natural Resource Governance Institute* (NRGI);
- misure dirette per la promozione della *governance* (riforma fiscale, pianificazione del bilancio, catene di approvvigionamento responsabili) in Ghana, Perù, Mozambico, Mongolia, Bolivia, Niger, Mali, Burkina Faso e Chad.

Dal 2013 la Confederazione si impegna per un dialogo costruttivo tra le società di materie prime, le organizzazioni della società civile e le scuole universitarie svizzere. Questo dialogo è stato concretizzato in particolare nei seguenti modi:

¹⁰ UFAM (2013): «Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan»; UFAM (2016): «Grüne Wirtschaft Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz» disponibili in tedesco e francese su www.bafu.admin.ch > Temi > Economia e consumo > Informazioni per gli specialisti > Economia verde > Mandato politico.

¹¹ UN Environment, <http://www.resourcepanel.org/>

- tavole rotonde a cadenza regolare con tutti gli *stakeholder*;
- collaborazione nel consiglio di fondazione dello *Swiss Research Institute on Commodities* (SRIC) al fine di promuovere nel mondo accademico e della ricerca gli aspetti rilevanti per i diritti umani nel commercio di materie prime;
- lancio di due progetti di ricerca interdisciplinari a lungo termine su questioni relative alla *governance* globale in tema di materie prime nel quadro del partenariato *Research for Development* (R4D) tra la DSC e il Fondo nazionale svizzero.

Dal 2013 la piattaforma interdipartimentale sulle materie prime, sotto la direzione alternata della SECO, del DFAE e della SFI, si è dimostrata uno strumento efficace per garantire il flusso di informazioni e una strategia operativa coordinata in seno all'Amministrazione federale. La piattaforma ha contribuito ad assicurare una maggiore coerenza nelle questioni legate alle materie prime e ha permesso un dialogo coordinato e più intenso con la società civile e il settore privato.

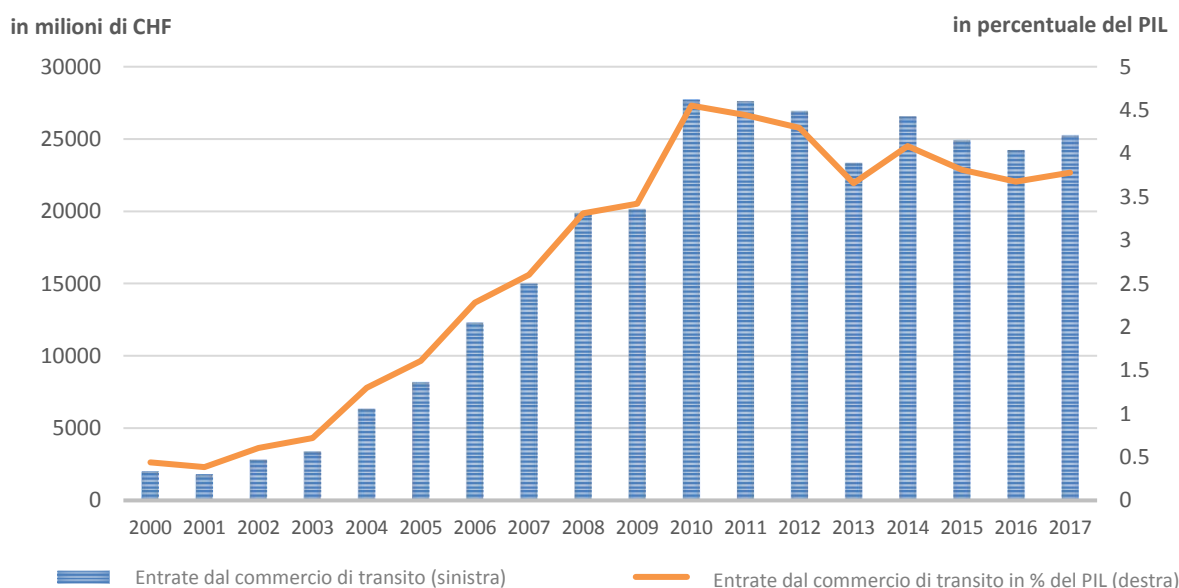
2 Il settore svizzero delle materie prime

2.1 L'importanza del settore svizzero

Con circa 500 imprese che commerciano in materie prime la Svizzera è una delle maggiori piazze commerciali a livello mondiale per il petrolio, i metalli, i minerali e i prodotti agricoli (*soft commodities*). Nel 2016 il volume degli scambi delle cinque maggiori società commerciali svizzere (Vitol, Glencore, Trafigura, Gunvor e Mercuria) ammontava a 18 milioni di barili di petrolio al giorno, il che corrisponde a circa il 20 per cento della domanda mondiale¹². Le materie prime più negoziate in Svizzera sono vettori energetici, minerali e metalli (ferro, rame, oro). Anche una considerevole quota – dal 30 al 55 per cento – del commercio mondiale di materie prime agricole è gestito da imprese svizzere¹³.

Il commercio svizzero di materie prime è molto importante per l'economia elvetica. Stando alle stime più recenti, in Svizzera vengono negoziati oltre tre miliardi di tonnellate di materie prime per un ammontare di quasi 960 miliardi di franchi all'anno¹⁴. Nel 2017 gli introiti derivanti dal commercio di transito in Svizzera (si tratta prevalentemente di entrate dal commercio di materie prime) sono stati pari a oltre 25 miliardi di franchi, ossia circa il 3,8 per cento del PIL svizzero (BNS, fig. 1). Come si evince dalla figura 1, questo livello è rimasto praticamente immutato dal 2013.

Figura 1: Entrate derivanti dal commercio di transito



Fonte: BNS, calcolo proprio

¹² Sheppard D./ Hume N. (2016): *ExxonMobil eyes setting up large-scale trading division*, in: Financial Times (FT), 27.10.2016, disponibile su <https://www.ft.com/content/b13d6c02-9c32-11e6-a6e4-8b8e77dd083a>.

¹³ Jungbluth N. / Meili C. (2018): «*Pilot-study for the analysis of the environmental impacts of commodities traded in Switzerland*», ESU-services Ltd., disponibile in inglese, tedesco e francese su <http://http://esu-services.ch/projects/trade/>.

¹⁴ Ibid.

Il settore svizzero delle materie prime è molto eterogeneo. Le ditte commerciali in Svizzera spaziano da ditte molto piccole (con meno di dieci dipendenti) a grandi imprese multinazionali con diverse centinaia di collaboratori. Grazie all'integrazione verticale dei processi, queste imprese sviluppano le loro attività sempre più lungo l'intera catena di creazione del valore fino all'estrazione delle materie prime (v. cap. 3.2). Un'ulteriore caratteristica del settore è l'ampia gamma di materie prime negoziate in Svizzera¹⁵, che annovera, oltre ai prodotti principali quali il petrolio e l'oro, anche le materie prime agricole, i metalli e i minerali (v. fig. 2).

Figura 2: Stima dei volumi di scambio in Svizzera

	Unità	Materie prime negoziate	Materie prime negoziate, min. ¹	Materie prime negoziate, max. ²	Totale produzione / consumo	Quota di produzione negoziata ³	Volume negoziato ⁴	Stima quota CH ⁵
		CH ⁶	CH	CH	GLO ⁷	GLO	GLO	CH
Fonti di energia	mio. t	2129	-	-	20 559	28 %	5856	
- Petrolio greggio	mio. t	744	443	744	4400	43 %	1900	39 %
- Diesel (distillati medi)	mio. t	183	109	183	1769	30 %	522	35 %
- Benzina (distillati leggeri)	mio. t	167	100	167	1620	30 %	478	35 %
- Gas naturale	mio. Nm3	379	19	379	3547	31 %	1084	35 %
- Carbone	mio. t	467	158	467	7460	18 %	1334	35 %
Minerali metalliferi e metalli	mio. t	998	-	-	2640	63 %	1664	
- Minerali ferrosi	mio. t	930	47	930	2280	68 %	1550	60 %
- Rame	mio. t	9	4	9	23	64 %	14	60 %
- Bauxite	mio. t	46	27	46	274	28 %	77	60 %
- Alluminio	mio. t	14	8	14	63	37 %	23	60 %
- Oro	migliaia t	2,1	0,1	2,1	3,2	1,0	3,2	67 %
Prodotti agricoli	mio. t	137	-	-	1003	30 %	304	
- Caffè	mio. t	3	1	3	8	71 %	5	53 %
- Cacao	mio. t	1	1	1	4	80 %	3	35 %
- Cereali (frumento)	mio. t	78	47	110	735	25 %	183	43 %
- Zucchero	mio. t	26	1	30	171	35 %	59	44 %
- Oli vegetali (olio di palma)	mio. t	27	16	27	63	77 %	48	56 %
- Cotone	mio. t	2	0	2	23	24 %	6	28 %
Totale	mio. t	3076	979	3111	22 440	32 %	7286	42 %
Totale volume di scambio	mia. CHF	961	426	979	-			

¹ min – minimo dei dati disponibili

² max – massimo dei dati disponibili

³ Quota della produzione globale negoziata a livello globale (in percentuale)

⁴ Volume negoziato a livello globale

⁵ Stima della quota del volume negoziato commercializzato dalla Svizzera.

⁶ Svizzera

⁷ Globale

Fonte: Jungbluth N. e Meili C. (2018), pag. 21

¹⁵ IHRB (2017): *The Swiss Commodities Trading Industry: a Mapping Study*, pag. 11–13.

La figura 2 fornisce una panoramica dei volumi negoziati in Svizzera per i singoli prodotti. I dati si basano su una stima che parte dalle quantità prodotte a livello globale e tiene conto da un lato, del fatto che solo una parte della produzione viene negoziata a livello internazionale e dall'altro lato, del fatto che solo una parte delle quantità negoziate a livello internazionale è commercializzata da imprese svizzere. Il secondo fattore si fonda principalmente su dati forniti dalle associazioni, confrontati con i dati delle singole imprese.

Per quanto concerne il gettito fiscale del settore delle materie prime, sono disponibili soltanto dati specifici provenienti da diverse fonti, che tuttavia indicano un considerevole contributo del settore all'economia regionale nei Cantoni in cui si sono sviluppati i cosiddetti *cluster* (poli d'attività), che, oltre a società commerciali ed estrattive, comprendono anche banche specializzate nel finanziamento delle operazioni di scambio, società d'ispezione, armatori e altre società di logistica, assicurazioni, studi legali, fiduciari e consulenti. Oltre a Ginevra (20 % degli introiti fiscali¹⁶), Zugo (circa il 10 % degli introiti fiscali¹⁷) e il Ticino, anche i Cantoni di Vaud e di Zurigo possono contare su entrate provenienti dal settore in virtù della loro vicinanza geografica e degli svariati collegamenti con i *cluster*. Inoltre, i *cluster* legati all'industria creano sinergie per l'economia regionale e, in modo indiretto, un numero non trascurabile di posti di lavoro. Soprattutto il finanziamento del commercio internazionale di materie prime da parte di banche specializzate costituisce un segmento di notevoli dimensioni: nel 2016 il finanziamento delle operazioni commerciali in Svizzera è stato stimato in 61,8 miliardi di dollari (rispetto p. es. ai 19,6 mia. del Regno Unito e ai 15,6 mia. degli USA)¹⁸. Un ulteriore potenziale per il settore in termini di sinergie potrebbe essere rappresentato dall'evoluzione digitale in Svizzera¹⁹. Questo aspetto è affrontato più in dettaglio nel capitolo 3.5.

Basandosi sulle entrate derivanti dal commercio di transito è possibile stimare l'importanza del settore e il suo contributo alla creazione di valore dell'economia svizzera. Non è però possibile quantificare in modo più preciso la sua importanza economica – numero di imprese, posti di lavoro e gettito fiscale, soprattutto nei Cantoni – poiché le società che commerciano in materie prime non sono riportate come categoria a sé stante né nel Registro di commercio svizzero né nella Nomenclatura generale delle attività economiche (NOGA)²⁰. Nel 2016 il numero di dipendenti delle imprese obbligate ad annunciarsi nell'ambito del sondaggio relativo alla bilancia dei pagamenti della BNS, che – tra l'altro – sono attive nel commercio di transito (150 imprese), era pari a circa 24 000 persone. L'effettivo del personale indica però i collaboratori dell'intera impresa e non soltanto quelli impiegati nel ramo dell'impresa che opera nel commercio di transito. Attualmente, l'entità e l'importanza economica del settore possono pertanto essere stimati soltanto in modo approssimativo e le stime disponibili divergono notevolmente le une dalle altre²¹. Questa evidente necessità d'intervento è affrontata ulteriormente nel capitolo 4.

¹⁶ Cantone di Ginevra (2015): *Stratégie économique cantonale 2030*. Volume 2: *État des lieux et analyse*, pag. 56.

¹⁷ *Swiss Trading and Shipping Association*, <https://stsa.swiss/knowledge/center>.

¹⁸ Oliver Wyman (2017), pag. 15.

¹⁹ *Ibid.*, pag. 19.

²⁰ V. in merito Consiglio federale (2013): Rapporto di base sulle materie prime, pag. 10 o risposta del Consiglio federale alla mozione 13.3327 Inserimento del settore delle materie prime nella nomenclatura generale delle attività economiche.

²¹ Vanno menzionate tra l'altro due analisi del 2017: l'Università di Ginevra, in collaborazione con la *Swiss Trading and Shipping Association* (STSA), ha stimato il numero delle imprese che operano nel commercio di

2.2 Condizioni quadro nazionali

Nel seguente capitolo vengono illustrate le condizioni quadro giuridiche ed economiche a livello nazionale e i temi che attualmente caratterizzano il dibattito politico in relazione al settore delle materie prime.

2.2.1 Contesto giuridico e sviluppi legislativi in corso

Di norma la politica economica del Consiglio federale non è indirizzata in modo specifico a singoli settori, ma è finalizzata a creare condizioni quadro favorevoli per l'intera piazza economica, incluso il settore delle materie prime. In aggiunta, vi sono poi determinate iniziative che sono rivolte più specificamente al settore delle materie prime, soprattutto nell'ambito della RSI o della trasparenza dei flussi finanziari. Considerata la mobilità internazionale particolarmente elevata delle imprese che commerciano in materie prime, il Consiglio federale ha optato per una combinazione di regole vincolanti e strumenti giuridici volontari, prediligendo una procedura coordinata a livello internazionale e seguendo attentamente gli attuali sviluppi in corso. In tal modo intende sostenere lo sviluppo sostenibile del settore svizzero delle materie prime nonché il dialogo tra il Governo e il settore in questione.

Imposizione di imprese e gruppi multinazionali

L'imposizione delle imprese è un aspetto importante nella promozione di condizioni quadro favorevoli per le imprese attive in Svizzera. La legge federale concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA; già PF17) intende garantire condizioni fiscali concorrenziali in Svizzera. Il progetto fornisce un contributo decisivo per rendere la Svizzera una piazza attrattiva e nasce dalla necessità di abrogare i regimi fiscali in vigore che non sono più compatibili con le norme internazionali. A questo proposito viene riservata una particolare attenzione all'impostazione equilibrata del progetto e alle ripercussioni finanziarie per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. La RFFA si mira altresì a ripristinare la certezza del diritto e della pianificazione per le imprese attive in Svizzera. Il 21 marzo 2018 il Consiglio federale ha licenziato il relativo messaggio. Le Camere federali hanno approvato il progetto nella votazione finale del 28 settembre 2018. Nella stessa data il Consiglio federale ha deciso che un eventuale referendum sul progetto avrà luogo il 19 maggio 2019. L'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2020.

Nell'ambito delle consultazioni relative alla Riforma III dell'imposizione delle imprese (RI imprese III), il Parlamento ha discusso l'opportunità di introdurre un'imposta sulla stazza (*tonnage tax*), secondo cui l'utile imponibile delle società di navigazione è calcolato forfettariamente in base alla stazza netta delle loro navi²². Dopo che la RI imprese III è stata respinta nella votazione popolare del 12 febbraio 2017, il Consiglio federale ha immediatamente lanciato la RFFA, che gode di assoluta priorità. Altri progetti di riforma relativi

materie prime in 496 (Eggert N. / Ferro-Luzzi G. / Ouyang D. [2017]: *Commodity Trading Monitoring Report* (disponibile su <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:94096>), mentre l'ONG Public Eye ritiene che siano 544 (Public Eye [2017]: *Swiss Commodity Trading Sector*, banca dati, disponibile su www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/Public_Eye_Switzerland_Commodity_Trading_Sector.xlsx). Il primo studio parla di 35 000 posti di lavoro legati al settore, il secondo di circa 7500.

²² Questa misura risulta interessante soprattutto per le società di navigazione d'alto mare, poiché l'impiego di uno standard riconosciuto a livello internazionale (stazza netta) offre modalità di tassazione semplici e affidabili e rende impossibile qualsiasi manipolazione.

all'imposizione delle imprese, come ad esempio l'introduzione di un'imposta sulla stazza, saranno affrontati dopo il licenziamento della RFFA.

Infine, la Svizzera si è impegnata politicamente ad attuare gli standard minimi del progetto dell'OCSE contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili delle imprese (*Base Erosion and Profit Shifting*, progetto BEPS), partecipando all'*Inclusive Framework on BEPS*. Le imprese multinazionali attive in Svizzera (incluse le imprese commerciali) sono tenute a fornire dati relativi alla cifra d'affari, alle imposte versate nonché alle principali attività economiche degli enti costitutivi del gruppo multinazionale, suddivisi Paese per Paese (misura BEPS 13, attuata mediante la legge federale sullo scambio automatico internazionale delle rendicontazioni Paese per Paese di gruppi di imprese multinazionali, LSRPP)²³. Se un'amministrazione delle contribuzioni emette un accordo fiscale preliminare che rappresenta un rischio in termini di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili, tale accordo è sottoposto allo scambio spontaneo di informazioni (misura BEPS 5)²⁴. Mediante la trasmissione automatica delle rendicontazioni Paese per Paese e lo scambio spontaneo di informazioni sugli accordi fiscali preliminari si intende contribuire a un'imposizione più trasparente delle imprese multinazionali.

Norme in materia di trasparenza finanziaria e lotta contro la corruzione

Una serie di misure è destinata ad aumentare la trasparenza dei flussi finanziari nel settore svizzero delle materie prime. Esattamente come le imprese attive in altri settori, le imprese commerciali con sede in Svizzera sono soggette a norme vincolanti, a prescindere dalle loro attività. Le imprese che operano nel commercio di derivati sulle materie prime, ad esempio, sono sottoposte alla legge sull'infrastruttura finanziaria²⁵ (LInFi). La LInFi impone ai partecipanti al mercato finanziari e non finanziari di compensare determinate operazioni in derivati e di comunicare le loro operazioni in derivati a un repertorio di dati sulle negoziazioni. Nel 2018 il Consiglio federale ha però prorogato il termine transitorio per l'attuazione dell'obbligo delle piccole controparti non finanziarie (incluse le imprese che commerciano in materie prime) di comunicare le operazioni in derivati²⁶.

Nell'ambito della lotta al riciclaggio di denaro sporco la Svizzera applica gli standard del *Groupe d'action financière* (GAFI). Per quanto riguarda il settore delle materie prime, rientrano nel campo d'applicazione dell'ordinanza sul riciclaggio di denaro il commercio in borsa di materie prime per conto terzi, il commercio fuori borsa di materie prime per conto di terzi (se queste materie presentano un grado di standardizzazione talmente elevato da poter essere liquidate in ogni momento) e il commercio per conto proprio di metalli preziosi bancari²⁷.

²³ Per ulteriori dettagli v. www.efd.admin.ch > Temi > Imposte > Imposizione internazionale > BEPS (Base Erosion and Profit Shifting).

²⁴ Per ulteriori dettagli v. www.sif.admin.ch > Relazioni multilaterali > Scambio di informazioni fiscali > Scambio di informazioni spontaneo.

²⁵ Legge federale sulle infrastrutture del mercato finanziario e il comportamento sul mercato nel commercio di valori mobiliari e derivati (Legge sull'infrastruttura finanziaria, LInFi; RS 958.1)

²⁶ Per il comunicato stampa v. <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-72174.html>.

²⁷ Il postulato Seydoux 17.4204, accolto il 7 marzo 2018 dal Consiglio degli Stati, incarica il Consiglio federale di verificare l'efficacia del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro. In particolare va analizzato se la vigilanza da parte delle banche che finanziano gli scambi commerciali è veramente efficace per arginare il rischio di riciclaggio di denaro.

Infine si prevede che la Svizzera attui regole simili a quelle che l'UE applica per la trasparenza dei pagamenti a favore di Governi nella produzione di materie prime. Il 23 novembre 2016 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la revisione del diritto della società anonima. Secondo un parere giuridico dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC), la normativa prevista nel diritto della società anonima per la trasparenza nel settore delle materie prime corrisponde in larga parte a quella delle direttive UE²⁸. Vi sono leggere divergenze soprattutto nel campo d'applicazione, poiché, per quanto riguarda l'obbligo delle società controllate di pubblicare la relazione redatta dalla società madre nonché le modalità di pubblicazione, la normativa svizzera menziona soltanto minerali, gas naturale e petrolio, ma non altre materie prime. Il Consiglio nazionale ha approvato il progetto del Consiglio federale il 15 giugno 2018 con un lieve adeguamento della fattispecie penale.

Per quanto riguarda la lotta alla corruzione, le convenzioni internazionali contro la corruzione (UNO, OCSE), sottoscritte anche dalla Svizzera, vietano la corruzione di pubblici ufficiali stranieri. La Svizzera partecipa ai diversi meccanismi per controllare l'applicazione delle disposizioni di queste convenzioni. Si sottopone dunque regolarmente anche alla valutazione reciproca dei Paesi e riceve all'occorrenza raccomandazioni, come avvenuto nel marzo del 2018 nell'ambito della valutazione della fase 4 da parte del gruppo di lavoro dell'OCSE per la lotta contro la corruzione²⁹. Pertanto la legislazione svizzera risulta in linea con questi strumenti giuridici internazionali. Un'impresa che non ha «preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire» la corruzione di pubblici ufficiali o di privati può essere perseguita penalmente e sanzionata. Per sensibilizzare maggiormente le imprese in merito a questo tema, nel 2017 la SECO ha aggiornato il suo opuscolo «Prevenire la corruzione – Consigli per le imprese svizzere operanti all'estero»³⁰.

Responsabilità sociale e ambientale delle imprese

Come menzionato nel piano d'azione sulla RSI e nel PAN, per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, degli standard ambientali e sociali in Svizzera e all'estero, il Consiglio federale si aspetta da tutti gli operatori della piazza commerciale elvetica un comportamento integro e responsabile. Ciò vale per l'intera catena di creazione del valore³¹. Il rispetto di standard internazionali riconosciuti è particolarmente importante per le imprese che operano in Stati fragili con carenze a livello di *governance* e legislazione insufficiente. Questo è uno dei fattori che hanno spinto ad elaborare espressamente per il settore del commercio di materie prime le linee guida sull'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite menzionate sopra.

²⁸ Direttiva 2013/34/UE GU L 182 del 29.6.2013, pag. 19 («Direttiva contabile») e direttiva 2013/50/UE GU L 294 del 6.11.2013, pag. 13 (modifica della «Direttiva sulla trasparenza»).

²⁹ OCSE (2018): «*Implementing the OECD Anti-bribery Convention. Phase 4 Report: Switzerland*», disponibile su www.news.admin.ch/news/message/attachments/51804.pdf.

³⁰ SECO (2017): «Prevenire la corruzione – Consigli per le imprese svizzere operanti all'estero», disponibile su www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Economia esterna > RSI e Lotta contro la corruzione.

³¹ Secondo la legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP), le società di sicurezza private con sede in Svizzera attive all'estero devono, ad esempio, aderire al Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza (ICoC). La corrispondente Associazione ICoCA è un'iniziativa multilaterale guidata dalla Svizzera, che ha elaborato un sistema per la certificazione, il controllo e il trattamento di reclami secondo i Principi guida dell'ONU. Questo aiuta le imprese clienti ad adempiere adeguatamente i propri obblighi di diligenza, soprattutto nel settore estrattivo e delle materie prime in generale.

Il tema principale che domina i dibattiti sul rispetto dei diritti umani e la protezione dell'ambiente è l'iniziativa popolare «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente» (di seguito l'«iniziativa») depositata nell'ottobre 2016³². Il Consiglio federale riconosce le richieste fondamentali dell'iniziativa, ma ritiene che punti troppo in alto, soprattutto per quanto riguarda le norme sulla responsabilità (capovolgimento dell'onere della prova, ossia sospetto di reato). Per il Consiglio federale è chiaro che le imprese svizzere devono assumersi le loro responsabilità in materia di diritti umani e di tutela dell'ambiente anche quando esercitano le loro attività all'estero. Esso preferisce affidarsi a una soluzione concordata su scala internazionale e agli strumenti esistenti, in particolare ai piani d'azione adottati (i Principi guida dell'ONU, il piano d'azione sulla RSI e le misure raccomandate nel rapporto «Economia verde»³³), che tengono già in larga parte conto delle richieste dell'iniziativa³⁴. Nel suo messaggio del 15 settembre 2017 il Consiglio federale propone al Parlamento di sottoporre l'iniziativa al Popolo senza controproposta, raccomandando di respingerla. Il 15 giugno 2018 il Consiglio nazionale ha deciso di presentare una controproposta indiretta all'iniziativa popolare³⁵.

³² L'iniziativa chiede che le imprese aventi sede statutaria, amministrazione centrale o centro d'attività principale in Svizzera siano obbligate a usare regolarmente la dovuta diligenza individuando le ripercussioni della loro attività economica sui diritti umani e sull'ambiente e a rendere conto in merito. Qualora un'impresa svizzera commetta una violazione dei diritti umani o delle norme ambientali, la responsabilità della violazione in questione ricade su di essa anche se commessa da una sua filiale all'estero. Le imprese svizzere sarebbero quindi ritenute responsabili anche per le attività delle imprese sulle quali esercitano un controllo economico senza partecipare attivamente agli affari operativi.

³³ V. UFAM (2016): «*Grüne Wirtschaft – Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz*» (disponibile in tedesco e francese, e in versione ridotta in italiano), che porta avanti il piano d'azione Economia verde del 2013, consultabile su www.bafu.admin.ch > Temi > Tema Economia e consumo > Informazioni per gli specialisti > Economia verde.

³⁴ Nel suo messaggio il Consiglio federale precisa che verificherà regolarmente l'attuazione di questi piani d'azione e all'occorrenza adeguerà gli strumenti previsti. Tuttavia, qualora le misure adottate dalle imprese non soddisfacessero le sue aspettative, si riserva il diritto di prendere altri provvedimenti, eventualmente arrivando anche a elaborare strumenti giuridicamente vincolanti. Il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente» del 15 settembre 2017 è disponibile su <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2017/5405.pdf>.

³⁵ La normativa proposta prevede un obbligo di diligenza per gli organi direttivi volto a garantire il rispetto delle disposizioni a tutela dei diritti umani e dell'ambiente nonché una disposizione in materia di responsabilità, che si rifà ai principi della responsabilità del padrone di azienda (art. 55 CO). Per ulteriori spiegazioni relative alla controproposta indiretta adottata dal Consiglio nazionale, si rimanda al disegno di revisione del diritto della società anonima, pagg. 207-216 (<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20160077/N11%20D.pdf>, in tedesco) e al relativo rapporto esplicativo (<https://www.parlament.ch/centers/documents/it/bericht-rk-n-16-077-2018-05-18-i.pdf>).

Condizioni quadro per l'economia

Per migliorare le condizioni economiche generali per tutti i settori e le imprese e quindi anche per il settore delle materie prime, il 22 giugno 2016 il Consiglio federale ha licenziato la «Nuova politica di crescita 2016-2019». Con il pacchetto di riforme di 14 misure³⁶, il Consiglio federale intende continuare a promuovere la crescita economica e garantire a lungo termine i posti di lavoro e la prosperità del Paese. Misure come l'agevolazione delle importazioni, la creazione di condizioni quadro ottimali per l'economia digitale, il mantenimento e lo sviluppo dell'accesso al mercato delle esportazioni e soprattutto dell'UE per le imprese svizzere, nonché lo sgravio amministrativo sono elementi particolarmente importanti anche per preservare la competitività del settore delle materie prime.

2.2.2 Contesto politico

La tematica delle materie prime è presente anche nel dibattito pubblico e politico. Allo stesso tempo il contesto politico influenza l'attrattività e la prevedibilità delle condizioni quadro della piazza economica. Nei suoi rapporti il Consiglio federale ha ripetutamente sottolineato che il settore delle materie prime fornisce un contributo significativo all'economia nazionale svizzera ed è pertanto importante che la Svizzera rimanga una piazza di scambio delle materie prime rilevante a livello globale. In Parlamento si registra un costante interesse per la tematica delle materie prime, che trova espressione perlopiù in diversi interventi parlamentari, i quali si concentrano soprattutto sui nessi tra economia internazionale delle materie prime e questioni legate alla politica fiscale internazionale, sulla lotta contro la corruzione e il riciclaggio di denaro sporco nell'ambito del commercio di materie prime, sul ruolo delle società multinazionali con sede in Svizzera, su questioni ambientali globali nonché sul significato dell'economia delle materie prime per la pace e le situazioni di conflitto. Di tratta principalmente delle ripercussioni del contesto internazionale sulla politica e sulla legislazione della Svizzera. L'allegato 5.2 riporta un elenco degli interventi parlamentari presentati dal 2015 sul tema del commercio di materie prime.

Anche i media si occupano del settore delle materie prime. Dal 2012 Presenza Svizzera effettua ogni anno un'analisi dei contributi dei media nazionali e internazionali sul commercio di materie prime in Svizzera, identificando i temi chiave. Dal 2016 si riscontra un calo del numero di contributi nei principali media internazionali rispetto agli anni precedenti; questa tendenza è proseguita anche nel 2017 (v. allegato 5.3). Negli ultimi anni hanno ricoperto un ruolo centrale soprattutto le relazioni sullo sviluppo economico delle aziende operanti nel commercio di materie prime e dei mercati delle materie prime. Sempre negli ultimi anni i media svizzeri si sono concentrati molto più che i media stranieri sulle rivelazioni dei «Paradise Papers» relative alle attività di aziende svizzere di materie prime nonché sulle accuse della ONG svizzera *Public Eye*, secondo cui anche aziende svizzere attive nel commercio di materie prime vendono a Stati africani carburanti dall'elevato contenuto di zolfo ormai vietati in Europa (*dirty diesel*). Tuttavia, sia all'estero che in Svizzera il tema di gran lunga più frequente è l'evoluzione del mercato delle materie prime o l'andamento degli affari delle aziende che commerciano in materie prime.

³⁶ Alla fine del 2017 il Consiglio federale aveva effettuato un primo bilancio intermedio. La maggior parte delle misure di riforma è a buon punto. Sono state attuate misure quali il mantenimento delle relazioni bilaterali con l'UE nonché misure nel settore dell'economia digitale e dello sgravio amministrativo, che migliorano anche le condizioni quadro per il settore delle materie prime.

2.3 La piazza svizzera di scambio delle materie prime rispetto ad altre piazze internazionali

Lo studio di Oliver Wyman, commissionato dalla piattaforma interdipartimentale sulle materie prime, mostra che la Svizzera — si distingue, rispetto ad altre piazze di scambio delle materie prime come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, Singapore o Dubai, per il suo profilo equilibrato ed è percepita da molti operatori del mercato come una delle piazze leader a livello mondiale. Ciononostante, negli ultimi anni vi sono stati numerosi sviluppi che mettono in pericolo l'attuale posizione della Svizzera nel confronto internazionale. Come esposto nel capitolo 2.1, grazie alla lunga tradizione del settore delle materie prime e alle condizioni quadro generalmente buone, in Svizzera si è affermato intorno al commercio delle materie prime un settore significativo, che trae beneficio da servizi finanziari, legali e di consulenza sviluppati su misura.

Tra i fattori importanti di localizzazione della piazza commerciale per il settore delle materie prime vi sono un buon accesso a specialisti altamente qualificati e programmi di formazione specifici³⁷. In Svizzera i lavoratori godono di un ambiente lavorativo flessibile e salari medi elevati, il che, in combinazione con la forza del franco svizzero e la bassa imposizione dei privati, incrementa l'attrattiva della Svizzera per gli specialisti stranieri. In Svizzera il costo della vita è leggermente superiore rispetto, ad esempio, alla Gran Bretagna o agli Stati Uniti, mentre è inferiore rispetto a Singapore. Nel complesso la Svizzera offre una qualità di vita elevata e, secondo il *Mercer-Ranking*³⁸, si posiziona molto bene nel confronto internazionale. Il nostro Paese risulta quindi attrattivo non solo per i lavoratori stranieri altamente qualificati, ma anche per le loro famiglie.

Importante per la piazza economica è anche la garanzia di una politica fiscale attrattiva. La Svizzera intende mantenere questo vantaggio anche attraverso la riforma dell'imposizione delle imprese in programma. Il Paese offre anche un'infrastruttura efficiente e di alta qualità. Il Consiglio federale si impegna affinché, grazie a una politica economica con condizioni quadro attrattive, si garantisca anche in futuro un contesto positivo per l'economia nel suo complesso (cfr. cap. 2.2.1). Tra i fattori distintivi della piazza svizzera, che risultano importanti anche per il commercio di materie prime, si annoverano inoltre la posizione geografica tra i fusi orari americani e quelli asiatici e la copertura diretta dei mercati dell'Europa, del Medio Oriente e dell'Africa. La Svizzera profitta inoltre della vicinanza ai porti europei di Amsterdam, Rotterdam e Anversa, che rivestono una grande importanza per il movimento delle materie prime.

Un fattore centrale della piazza elvetica è infine la stabilità politica, giuridica ed economica della Svizzera. Tuttavia, come menzionato nello studio, una parte del settore ritiene che la stabilità politica della Svizzera stia diminuendo a causa di varie iniziative, come ad esempio l'iniziativa contro l'immigrazione di massa o l'iniziativa per multinazionali responsabili. Secondo lo studio, negli ultimi anni è aumentata a vista d'occhio l'insicurezza per quanto concerne l'«immagine liberale» della Svizzera.

Il Regno Unito può contare, soprattutto grazie a specialisti altamente qualificati e una buona posizione geografica, su fattori simili alla piazza elvetica ed è quindi il maggiore concorrente europeo della Svizzera. Inoltre, la Brexit e le connesse incertezze potrebbero comportare notevoli sfide anche per la Svizzera, soprattutto per quanto riguarda la creazione di pari condizioni su scala mondiale (*level playing field*).

³⁷ L'Università di Ginevra offre un master in *Commodity Trading*. V. <https://internationaltrading.unige.ch/index.php/master>.

³⁸ V. Mercer (2018): *Quality of Living Ranking*, consultabile su <https://www.mercer.com>.

Al di fuori dell'Europa, tra i maggiori concorrenti della piazza svizzera di scambio delle materie prime si annoverano gli Stati Uniti e Singapore. Gli Stati Uniti dispongono di una grande economia interna e la presenza locale delle aziende di materie prime, soprattutto in Texas, implica un gran numero di lavoratori qualificati. Per di più, grazie all'elevato numero di hedgefonds e di società di private equity nella regione di New York, gli Stati Uniti possono contare su un accesso privilegiato ai mercati finanziari.

Singapore e Dubai sono concorrenti significativi per la Svizzera soprattutto per la loro vicinanza alle fiorenti regioni dell'Asia e nell'ottica dello spostamento del volume degli scambi commerciali verso oriente. Altri fattori concorrenziali della piazza di Singapore sono la grande crescita del settore dei servizi finanziari e i notevoli sforzi compiuti per sviluppare un attrattivo *cluster* locale di attività legate al commercio di materie prime. Singapore offre, ad esempio, un'aliquota fiscale specifica per certe imprese di materie prime³⁹. Alla luce di questo scenario, l'Europa, e di conseguenza la Svizzera, tendono a perdere la loro relativa quota di mercato. Per informazioni più dettagliate su questo trend si rimanda al capitolo 3.2.

Sebbene al momento non si osservino grandi e sistematiche tendenze all'esodo, lo studio di Oliver Wyman ha evidenziato che in particolare i commercianti indipendenti di materie prime hanno ridotto la loro presenza in Svizzera preferendo gli Stati Uniti, Dubai e soprattutto Singapore (cfr. cap. 3.2). Come menzionato sopra, queste tendenze sono in parte riconducibili allo spostamento generale dei flussi commerciali verso l'Asia. Un ulteriore fattore sono però anche i costi: le imprese trasferiscono funzioni chiave all'estero senza modificare la loro sede principale e di conseguenza la Svizzera perde importanti posti di lavoro. Un altro fattore da non trascurare è la summenzionata percezione che la stabilità politica e la prevedibilità delle condizioni quadro della Svizzera possano diminuire.

La competitività del settore svizzero delle materie prime dipenderà sul lungo periodo dalla capacità della Svizzera di garantire anche in futuro un quadro giuridico, economico e politico concorrenziale.

³⁹ V. *Global Trader Programm*: <https://ie.enterprisesg.gov.sg/Trade-From-Singapore/Global-Trader-Programme>.

3 Sviluppi globali, trend emergenti e sfide

La terza parte del rapporto fa il punto della situazione per il settore delle materie prime a livello globale, descrive gli attuali sviluppi e i trend nel commercio internazionale di materie prime e menziona le sfide previste e le possibili ripercussioni per la Svizzera.

3.1 Produzione e commercio di materie prime nel mondo: sviluppi e sfide per i Paesi ricchi di materie prime

Le sfide menzionate nel rapporto di base sulle materie prime del 2013 nei settori dell'estrazione e del commercio di materie prime, come i cambiamenti geopolitici nel settore mondiale delle materie prime, le sfide legate ai diritti umani, la *good governance*, l'integrità delle istituzioni statali e il fenomeno della «maledizione delle risorse», si sono evolute: alcune sfide si sono acuite, altre si sono attenuate e sono emerse nuove dinamiche.

3.1.1 Importanza del settore delle materie prime per i Paesi in via di sviluppo

Attualmente la produzione di minerali è fortemente concentrata: appena dieci Paesi producono oltre il 70 per cento del volume mondiale dei minerali, dei metalli e dei combustibili minerali estratti (2016)⁴⁰. La Cina, che è di gran lunga il maggior produttore in questo settore, produce da sola circa il 24 per cento dei minerali complessivi (esclusi i combustibili) e circa il 56 per cento del cemento. Stando alla stessa fonte di dati, il 58 per cento della produzione di minerali proviene dall'Asia e il 5,4 per cento dall'Africa (2016). Secondo la Banca Mondiale, in Africa si trova circa il 30 per cento dei giacimenti mondiali di materie prime minerali, il 10 per cento dei giacimenti mondiali di petrolio e l'8 per cento dei giacimenti mondiali di gas naturale⁴¹.

Sebbene nel 2016 i Paesi a basso reddito abbiano contribuito al valore mondiale della produzione di minerali, metalli e combustibili minerali con una quota pari solo al 2 per cento⁴², per tali Paesi l'industria mineraria e le attività ad essa collegate rivestono una grande importanza economica. Occorre tenere presente che certi minerali provenienti da questi Paesi meno sviluppati sono di importanza strategica, come dimostrano i seguenti esempi: 76 per cento del tantalio (usato principalmente in componenti elettronici), 61 per cento del cobalto, 30 per cento dello stagno, 15 per cento del titanio e 10 per cento del rame sono prodotti nei Paesi in assoluto meno sviluppati⁴³.

Negli ultimi anni l'importanza del settore delle materie prime per i Paesi in via di sviluppo è ulteriormente aumentata. Secondo un rapporto dell'UNCTAD⁴⁴ nel periodo 2014–2015 91 Paesi in via di sviluppo dipendevano dalle esportazioni di materie prime, mentre nel periodo 2009–2010 erano solo 82 Paesi. L'estrazione, la trasformazione e il commercio di materie

⁴⁰ International Organizing Committee for the World Mining Congresses (2018): *World Mining Data 2018*, consultabile su http://www.world-mining-data.info/?World_Mining_Data_PDF-Files_-_2018_new%21. I dieci maggiori produttori sono la Cina, gli Stati Uniti, la Russia, l'Australia, l'India, l'Arabia Saudita, l'Indonesia, il Brasile, il Canada e l'Iran.

⁴¹ V. <http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries>.

⁴² *World Mining Data 2018*.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Un Paese è definito dipendente dalle materie prime quando oltre il 60 % delle sue esportazioni complessive è costituito da materie prime. UNCTAD (2016): *State of Community Dependence*, consultabile su <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2017d2.pdf>.

prime rappresentano quindi per numerosi Paesi in via di sviluppo un'importante fonte potenziale di reddito. Di conseguenza, i giacimenti di minerali in Africa attirano investimenti stranieri diretti per l'esplorazione delle risorse minerarie e l'ampliamento di miniere⁴⁵. Tuttavia, nella pratica si continua a constatare che nella maggior parte dei casi i Paesi in via di sviluppo non riescono a trarre profitto dalla loro potenziale ricchezza e, al contrario, sono colpiti da grandi problemi sociali ed ecologici⁴⁶. Vi sono però anche esempi positivi che dimostrano che uno sfruttamento riuscito dei giacimenti di materie prime può andare di pari passo con una crescita economica di lungo periodo e la creazione di posti di lavoro.

3.1.2 Rischi e opportunità nel settore delle materie prime per Paesi ricchi di giacimenti

Coesistenza di diverse forme di produzione

Una caratteristica centrale dell'estrazione e del commercio di materie prime a livello mondiale è la coesistenza, nella maggior parte dei Paesi (in via di sviluppo) che esportano materie prime, di diverse forme di produzione per diverse materie prime minerali e fossili. In questo caso attività minerarie più o meno formalizzate e condotte su scala industriale si sviluppano di pari passo con miniere artigianali su piccola scala, informali, spesso anche illegali, gestite con dispendio tecnico minimo (*artisanal small-scale mining*, ASM). Questo fenomeno si osserva nell'estrazione di diamanti, oro, pietre preziose, ma anche di tungsteno, cobalto, stagno e tantalio. L'ASM è notevolmente aumentata negli ultimi vent'anni e si contraddistingue, da un lato, per il significato economico diretto che ha per numerose persone ma, dall'altro lato, anche per i precari fenomeni concomitanti, come l'elevato numero di incidenti, l'inquinamento ambientale che arriva fino alla distruzione delle basi esistenziali, la violazione dei diritti umani (lavoro minorile, sfruttamento dei lavoratori), i rischi per la salute, a cui si aggiungono ulteriori fenomeni come le espropriazioni, la corruzione, il contrabbando, il consumo di droghe e la prostituzione. In base ad alcune stime, nel Sud del mondo il tenore di vita di circa 150 milioni di persone è toccato dall'ASM. Per molte persone è l'unica prospettiva per uscire dalla povertà oppure costituisce un importante elemento del loro reddito. Per evitare rischi alla loro reputazione numerose imprese svizzere, che sono attive ad esempio nel commercio di oro e cobalto in contesti fragili, cercano di acquistare le materie prime da miniere gestite su scala industriale, anziché da piccole aziende minerarie artigianali, poiché nel primo caso il pericolo di violazioni dirette dei diritti umani è minore. La tendenza ad evitare le piccole aziende minerarie artigianali non contribuisce però a migliorare le condizioni di lavoro dei minatori. Tali aziende su piccola scala trovano altre possibilità per vendere i loro prodotti, le quali possono sfociare in conflitti e attività illegali. Le imprese e i consumatori svizzeri vanno incoraggiati ad acquistare materie prime da piccole attività minerarie che operano in condizioni produttive responsabili. Questo è anche l'obiettivo della guida *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* dell'OCSE, appoggiata dalla Svizzera.

⁴⁵ Guj, P. et al. (2017): *Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa*, consultabile su <http://documents.worldbank.org/curated/en/801771485941579048/pdf/112346-REVISED-Dated-Transfer-pricing-in-mining-with-a-focus-on-Africa-a-reference-guide-for-practitioners-Web.pdf>.

⁴⁶ Per le condizioni di *governance* nei Paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime nel contesto del commercio internazionale di materie prime sulla base dell'esempio dell'oro v.: *Natural Resource Governance Institute* (NRGI) (2017), *Governance and Trade Patterns of Gold Producers*, *Resource Governance Index*, Briefing July 2017, consultabile su <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/governance-and-trade-patterns-gold-producers-2017-resource-governance>.

Rispetto dei diritti umani, *good governance* e lotta contro la corruzione

Lo sfruttamento di materie prime ha ripercussioni dirette per la popolazione locale, come si vede, ad esempio, nel caso dell'estrazione di materie prime, della costruzione di infrastrutture, delle misure volte a salvaguardare l'attività delle miniere o dei programmi di ricollocazione. In questi contesti si possono verificare gravi violazioni dei diritti umani, un inquinamento delle acque o una contaminazione del suolo, un peggioramento della situazione sanitaria, una perdita di reddito o un deterioramento generale delle condizioni di vita. Diverse inchieste analizzano queste sfide in dettaglio⁴⁷. Nel complesso questi studi riscontrano che, nell'ambito dell'estrazione delle materie prime, le violazioni dei diritti umani sono più frequenti rispetto alla media⁴⁸.

In parecchi Paesi esportatori di un certo peso e con reddito basso o medio-basso vige una *governance* carente, il che impedisce al settore dell'estrazione di materie prime (minerali e metalli) di fornire un contributo efficace allo sviluppo sostenibile⁴⁹. Diversi studi dell'OCSE mostrano che il settore delle materie prime è particolarmente esposto al rischio di corruzione sia nell'estrazione (p. es. nel rilascio delle concessioni minerarie) sia nel commercio (accesso al mercato, prezzi di trasferimento troppo elevati/troppo bassi)⁵⁰. Questo maggiore rischio è dovuto al fatto che spesso sono coinvolte imprese pubbliche o pubblici ufficiali stranieri, al fatto che si tratta di profitti potenzialmente molto elevati e al fatto che le transazioni non sono sempre trasparenti (soprattutto in caso di vendita di aziende di Stato)⁵¹.

Sfide e rischi particolari nell'estrazione e nel commercio di materie prime si delineano in contesti instabili e teatro di conflitti. Secondo lavori dell'OCSE⁵², la maggioranza dei 58 contesti fragili identificati si trova nell'Africa subsahariana (35), seguita dal Medio Oriente e dal Nord Africa (9), dall'Asia/Oceania (10) e dall'America Latina/Caraibi (4). 20 dei 58 contesti considerati fragili dispongono di cospicui giacimenti di materie prime. Soprattutto in questi Stati instabili i giacimenti rischiano di diventare più una maledizione che una benedizione per il Paese e per la popolazione in termini sia di successo economico che di frequenza dei conflitti e delle guerre. Al contempo, questa instabilità pregiudica le prospettive di guadagno e, in

⁴⁷ Per un'analisi commissionata dalla Confederazione dei rischi legati ai diritti umani nell'estrazione e nel commercio dell'oro v.: EBP Schweiz (in pubblicazione): *Expert Study on the Swiss gold sector and related risks of human right abuses*.

⁴⁸ Kamminga, Menno T. (2015): *Company Responses to Human Rights Reports: An Empirical Analysis* (February 2, 2015). *Business and Human Rights Journal*, vol. 1, issue 1, pagg. 95–110, 2016, consultabile su <https://ssrn.com/abstract=2559255>.

⁴⁹ Secondo il *Resource Governance Index 2017*, dei 55 Paesi estrattori di gas naturale analizzati, soltanto tre hanno ottenuto il voto buono, mentre 44 sono stati giudicati deboli, carenti o insufficienti. Dei 13 Paesi estrattori di oro nessuno ha ottenuto il voto buono, due sono stati reputati sufficienti e 11 deboli, carenti o insufficienti. L'indice raccoglie informazioni relative all'estrazione di materie prime e all'impiego dei relativi proventi in circa 90 Paesi produttori ed esportatori di materie prime e valuta le dimensioni creazione di valore, gestione dei proventi e contesto istituzionale.

⁵⁰ OCSE (2014): *OECD Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, Parigi; OCSE (2016): *Corruption in the Extractive Value Chain. Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*. OECD Publishing, Parigi.

⁵¹ FEDPOL (in pubblicazione) « *Rapport d'évaluation des risques : la corruption comme infraction préalable* », pag. 21.

⁵² Attualmente l'OCSE tiene sotto osservazione 58 regioni (in parte sovranazionali) considerate contesti fragili. OCSE (2018): *States of Fragility Report*, disponibile su https://read.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2018_9789264302075-en#page210.

ultima analisi, le decisioni degli investitori internazionali i quali, stando a certi studi, scaricano di nuovo gran parte dei costi aggiuntivi sui Paesi esportatori⁵³.

Le principali sfide in relazione al rispetto dei diritti umani sono state elencate durante i lavori preliminari⁵⁴ del gruppo di lavoro multilaterale incaricato di elaborare le linee guida sull'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani nel settore svizzero delle materie prime (cfr. cap. 1.2). Per promuovere la RSI delle società di materie prime risultano idonei strumenti come le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali, i Principi guida dell'ONU e le guide *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* e *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* dell'OCSE.

Questioni fiscali internazionali

Oltre che da problemi di *governance*, numerosi Paesi esportatori sono caratterizzati da una limitata mobilitazione del loro sostrato fiscale nel settore delle materie prime. Ciò è dovuto, da un lato, a debolezze nella politica fiscale nazionale, nella legislazione e nell'esecuzione e, dall'altro lato, a elementi dell'assetto fiscale internazionale (erosione della base imponibile e trasferimento degli utili). Per molti Paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime i giacimenti sono una fonte di entrate essenziale per lo Stato. In questi Stati, però, l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili combinati con un'amministrazione fiscale insufficiente soffocano le opportunità economiche.

Sebbene l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili non riguardino soltanto l'estrazione e il commercio di materie prime, i Paesi ricchi di materie prime sono particolarmente esposti a tali fenomeni perché le imprese multinazionali straniere svolgono un ruolo dominante in questi settori⁵⁵. Ad esempio, le strutture dei gruppi societari di cui fanno parte le imprese minerarie multinazionali attive in Africa possono erodere il sostrato fiscale dei Paesi di estrazione perché gli utili vengono trasferiti all'estero. Spesso le attività delle succursali dei gruppi multinazionali vengono ridotte a meri lavori di routine, per i quali sono richiesti meno lavoratori qualificati e meno immobilizzazioni materiali. Soltanto poche imprese minerarie sono però completamente integrate verticalmente. Spesso esportano minerali metalliferi frantumati e setacciati (p. es. minerali di ferro e carbone), metalli di base e altri concentrati o prodotti intermedi dopo una trasformazione grossolana, vendendoli a stabilimenti metallurgici o piattaforme di distribuzione. Le imprese minerarie offrono sempre più spesso a livello internazionale prestazioni e prodotti e/o finanziamenti su misura e di alto valore, sovente in collaborazione con altre imprese che appartengono allo stesso gruppo.

La lotta contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili delle imprese multinazionali è diventata un obiettivo centrale della comunità internazionale di Stati. La

⁵³ Per l'importanza e le sfide dell'estrazione di materie prime per gli Stati fragili v. OCSE (2018): *States of Fragility Report*, pag. 187 segg., consultabile su https://read.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2018_9789264302075-en#page210. Per quanto concerne le sfide per le imprese internazionali v. p. es. Peck, S. and Chayes, S. (2015): *The Oil Curse. A Remedial Role for the Oil Industry*; Carnegie Endowment, consultabile su http://carnegieendowment.org/files/CP_250_Peck_Chayes_Oil_Curse_Final.pdf.

⁵⁴ IHRB (2017): *The Swiss Commodities Trading Industry: a Mapping Study*, Institute for Business and Human Rights, disponibile su www.ihrb.org > Focus Areas > Commodities.

⁵⁵ Per i dettagli v. FMI (2017): *International Taxation and Extractive Industries*, Daniel P., Keen M., Świstak A. e Thuronyi V., disponibile su https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/22602-9781475539660/22602-9781475539660/Other_formats/Source_PDF/22602-9781475539707.pdf, nonché Guj, P. et al. (2017): *Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa*, disponibile su <http://documents.worldbank.org/curated/en/801771485941579048/pdf/112346-REVISED-Dated-Transfer-pricing-in-mining-with-a-focus-on-Africa-a-reference-guide-for-practitioners-Web.pdf>.

misura 13 del progetto BEPS (verifica della documentazione relativa ai prezzi di trasferimento), menzionata nel capitolo 2.2, prevede lo scambio automatico di rendicontazioni Paese per Paese. La rendicontazione Paese per Paese mira a permettere alle autorità fiscali una valutazione dei principali rischi in materia di prezzi di trasferimento e di altri rischi legati all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili. Si tratta di uno standard minimo, che tutti gli Stati dell'OCSE e del G-20 si sono impegnati ad attuare (cfr. anche cap. 2.2 per il progetto BEPS).

Dall'altro lato, molti Paesi esportatori di materie prime non sono in grado di verificare in modo affidabile e indipendente la natura e la qualità delle loro materie prime destinate all'esportazione, per cui hanno difficoltà a stabilire i prezzi di vendita. Inoltre, le autorità fiscali dei Paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime non dispongono di conoscenze del diritto fiscale internazionale e spesso nemmeno delle conoscenze specialistiche del settore necessarie per valutare in dettaglio le condizioni delle vendite fatte da imprese di Stato a commercianti di materie prime o tra imprese minerarie private e commercianti di materie prime. Pertanto in questi Paesi mancano spesso le condizioni per impedire possibili ripercussioni fiscali negative legate all'estrazione e al commercio di materie prime. La *Platform for Collaboration on Tax*, composta dall'OCSE, dal FMI, dal gruppo della Banca Mondiale e dall'ONU, sta elaborando pacchetti di strumenti (cosiddetti *toolkit*) nel settore fiscale per i Paesi in via di sviluppo. A integrazione, l'OCSE sta predisponendo due ulteriori *toolkit* in collaborazione con l'*Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development* (IGF). Questi lavori riguardano da un lato incentivi fiscali per gli investitori nel settore minerario e dall'altro lato eccessive riduzioni dei tassi in detto settore e dovrebbero permettere di potenziare e migliorare le capacità delle autorità fiscali nei Paesi che esportano materie prime.

3.1.3 Impatto dell'estrazione di materie prime sull'ambiente

Vi sono diverse analisi e rapporti che si occupano dell'impatto dell'estrazione di materie prime sull'ambiente⁵⁶. Le imprese minerarie hanno determinate possibilità per influenzare direttamente le condizioni di produzione e quindi le ripercussioni sull'ambiente, mentre le imprese commerciali esercitano un influsso indiretto con le loro decisioni di acquisto.

La produzione e la crescente domanda di certe materie prime (tra cui terre rare, v. in merito il cap. 3.4) hanno ripercussioni sempre più forti sull'ambiente e gli ecosistemi nei Paesi produttori. Nel caso dell'estrazione di materie prime non rinnovabili, come metalli e minerali metalliferi, le conseguenze sono particolarmente gravi. L'attività mineraria (estrazione, trasformazione e smaltimento), ad esempio, è spesso associata a erosione, perdita di biodiversità, carenza idrica, contaminazione del suolo e delle acque sotterranee⁵⁷. Inoltre, le attività minerarie causano scorie di produzione, che sono in gran parte tossiche e non possono essere riciclate. Tali scorie aumentano perché i giacimenti di materie prime di alta qualità si stanno gradualmente esaurendo e vengono estratti sempre più minerali metalliferi di valore inferiore. I giacimenti appena scoperti, difficilmente accessibili, possono essere sfruttati solo con grandi pericoli per l'ambiente (p. es. perforazioni in alto mare per i vettori energetici fossili, fracking per l'estrazione di gas di scisto). Le scorie di produzione residue contengono una molteplicità di sostanze tossiche che minacciano l'ambiente e la salute della popolazione

⁵⁶ *International Resource Panel* (in pubblicazione): «*Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing extractive industries towards sustainable development*».

⁵⁷ Dolega P., Degreif S., Buchert M. e Schüller D. (2016): «*Outlining Environmental Challenges in the Non-Fuel Mining Sector*» (22 September 2016) *Strade Policy Brief 04/2016*, Oeko-Institut e.V.; reviewed by Jan Kosmol (German Environment Agency).

locale, rendendo impossibile lo sviluppo sostenibile della regione interessata. Anche la sicurezza degli impianti di trattamento delle scorie (*Tailing Management Facilities*, TMF) nelle miniere ancora in uso o dismesse costituisce una grande sfida.

Per quanto concerne il commercio, le sfide sono legate in primo luogo all'acquisto di materie prime e ai rapporti commerciali con i fornitori di servizi (imprese di trasporti, fornitori di servizi finanziari). La tracciabilità delle materie prime negoziate si rivela spesso difficile. Anche le imprese che commerciano in materie prime con sede in Svizzera (materie prime energetiche, metalli e minerali metalliferi, materie prime agricole) partecipano a complesse catene di creazione del valore. Diverse società che commerciano in materie prime agricole aderiscono a progetti volti a migliorare la filiera di produzione. Strumenti come le linee guida dell'OCSE e la guida *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* dell'OCSE per le imprese multinazionali contengono raccomandazioni sulla RSI e il suo impatto sull'ambiente.

3.2 Sviluppi nelle catene di creazione del valore

Il settore delle materie prime è caratterizzato da complesse catene di creazione del valore con svariati attori e diversi stadi intermedi di creazione del valore dislocati in varie piazze commerciali. In questo ambito a livello mondiale si delineano due tendenze: una maggiore integrazione verticale delle imprese e uno spostamento delle attività verso l'Asia.

3.2.1 Crescente integrazione verticale

Tradizionalmente le attività del settore delle materie prime comprendono soprattutto la produzione di materie prime (estrazione di prodotti energetici e minerali, produzione di materie prime rinnovabili e di materie prime agricole) e il commercio (con prodotti energetici, minerali e materie prime agricole). I commercianti di materie prime fungono da intermediari tra produttori, altri commercianti, l'industria e i consumatori. Di norma sono quindi attivi in varie piazze commerciali diffuse in tutto il mondo. Questa attività implica catene di creazione del valore a cui partecipano numerosi attori. Sempre più imprese, soprattutto multinazionali, preferiscono però semplificare la catena di produzione, ampliando le loro attività in senso verticale e integrando gli intermediari. Questi sviluppi sono accompagnati anche da cambiamenti nel settore finanziario (p. es. sviluppo di strumenti di finanziamento) e nel settore tecnologico (p. es. sviluppo di piattaforme basate su tecnologie *blockchain*, cfr. cap. 3.5). A questi trend dell'integrazione verticale e della digitalizzazione del settore si aggiunge il fatto che i grandi gruppi tendono a rafforzare la loro posizione. Queste imprese sono infatti sufficientemente adattabili e possono effettuare gli investimenti necessari per adeguarsi al nuovo contesto. Questo potrebbe tuttavia comportare difficoltà per le imprese più piccole, il che costituisce una sfida anche per il settore svizzero delle materie prime.

3.2.2 Crescente spostamento del mercato verso l'Asia

Un aspetto importante della globalizzazione è lo sviluppo di catene di creazione del valore globali. Al giorno d'oggi la maggior parte dei prodotti complessi è fabbricata da materie prime e semilavorati che provengono da tutto il mondo. In questo contesto il primo decennio del XXI secolo è stato caratterizzato soprattutto dall'ascesa della Cina come «fabbrica del mondo». L'adesione della Cina all'OMC nel 2001 è un'espressione tanto simbolica quanto reale di questo mutamento, che è stato accompagnato da un'esternalizzazione e un trasferimento della produzione (o delle sue tappe) sempre maggiori verso la Cina, nonché da investimenti da parte di imprese occidentali.

Questo fenomeno ha a sua volta comportato un aumento della domanda cinese di una più vasta gamma di materie prime⁵⁸. Diversi osservatori prevedono, ad esempio, un boom delle materie prime collegato alla *Belt and Road Initiative* (BRI). Costituiscono un elemento importante di queste visioni ambiziose le sfide per finanziare i progetti concernenti le infrastrutture, i quali includono anche piani relativi alle materie prime. Ciò comporta rischi e potenziali che possono avere un impatto sull'economia internazionale delle materie prime a livello macro-regionale o globale.

Anche grazie alla crescente integrazione istituzionale nell'ambito dell'ASEAN⁵⁹ (*ASEAN Economic Community*) e agli sforzi per migliorare l'infrastruttura dell'Asia sudorientale, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un'ulteriore diversificazione delle catene di produzione del valore con il trasferimento di una parte della produzione (o delle sue tappe), precedentemente collocata in Cina, verso i Paesi dell'Asia sudorientale (segnatamente l'Indonesia, la Thailandia e il Vietnam). A causa, tra le altre cose, della logistica ancora relativamente complessa nella regione, piazze di scambio delle materie prime come Singapore, Hong Kong e Dubai continueranno a trarre vantaggio da questa evoluzione.

Questo trasferimento comporta implicazioni fondamentali per la politica energetica e degli approvvigionamenti a livello globale. È logico che il commercio delle materie prime segua questo trend. Al contempo si riscontra una diminuzione del vantaggio della piazza europea di trovarsi a metà tra i fusi orari asiatici e quelli nordamericani e anche una perdita d'importanza degli Stati Uniti in generale. Solo in futuro si vedrà se questo trasferimento sarà accompagnato da una sinicizzazione del commercio.

Infine va rilevato che questo spostamento verso l'Asia potrebbe anche avere ripercussioni sugli standard per una gestione aziendale responsabile, soprattutto in considerazione della crescente importanza di Paesi che non sono membri dell'OCSE e non adottano i suoi standard. Sulla scia della sua accresciuta influenza regionale o addirittura mondiale in termini di politica estera ed economica, la Cina potrebbe potenziare la sua posizione in diversi settori della politica regionale e globale e assumere un ruolo chiave nel fissare o rafforzare determinati standard, non da ultimo nell'ambito dell'estrazione e del commercio di materie prime. Nel complesso è importante seguire attentamente l'evoluzione della Cina come produttore e consumatore di materie prime.

3.3 Sviluppo del quadro normativo all'estero

Trasparenza dei pagamenti e dei contratti

L'UE ha adottato disposizioni^{60,61} che obbligano le grandi imprese attive nell'estrazione di materie prime a rendere pubblici i pagamenti effettuati a favore di enti statali. Nel 2016 l'Istituto

⁵⁸ Va menzionato anche che la Cina avrà un'influenza determinante sull'offerta e la domanda di determinati minerali che sono essenziali per le tecnologie verdi e/o nuove (cfr. cap. 3.4).

⁵⁹ *Association of Southeast Asian Nations*.

⁶⁰ Direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio (testo rilevante ai fini del SEE).

⁶¹ Direttiva 2013/50/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, recante modifica della direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'armonizzazione degli obblighi di

svizzero di diritto comparato (ISDC) ha analizzato come singoli Stati membri dell'UE (D, F, NL, S, UK) hanno trasposto le direttive nel loro diritto nazionale⁶². La maggior parte dei Paesi esaminati ha recepito le direttive in modo molto preciso e spesso letterale. Queste normative non comprendono però il commercio di materie prime. In Canada, così come in Norvegia, per le imprese che estraggono materie prime vige l'obbligo di comunicare i pagamenti effettuati a favore di enti statali; dal punto di vista del contenuto tale obbligo si orienta a quello previsto nell'UE. La Commissione europea e il Regno Unito stanno attualmente valutando il loro dispositivo di rendicontazione. Hong Kong ha adottato un obbligo generale di rendere pubblici i pagamenti effettuati a favore di enti statali nonché fattori riguardanti la sostenibilità sociale e l'impatto ambientale, ma esso vale soltanto per il debutto in borsa e per le «transazioni essenziali»⁶³.

Nel passato più recente si è accentuata anche una tendenza volta a garantire una maggiore trasparenza dei contratti e delle licenze nel settore dell'estrazione delle materie prime, sia per quanto riguarda i contenuti che i processi di negoziazione. Il *Resource Governance Index 2017* (RGI 2017) ha riscontrato, sulla base di analisi condotte su diversi Paesi, che 22 degli 89 Paesi analizzati hanno adottato disposizioni relative alla pubblicizzazione di contratti e licenze. Nell'ambito dell'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), in 29 dei 51 Paesi aderenti la trasparenza contrattuale sta diventando una prassi sempre più affermata – perlomeno per una parte di questi contratti e delle loro clausole. L'EITI ha istituito un gruppo di lavoro per una maggiore trasparenza dei pagamenti ad enti governativi, di cui fanno parte anche esponenti dell'industria svizzera⁶⁴. Nel luglio 2017 il gruppo di lavoro ha licenziato una *Guidance Note on Reporting on first trades in oil*, sulla base della quale diversi Paesi stanno conducendo, con il sostegno finanziario della Svizzera, studi pilota sulla pubblicizzazione degli scambi commerciali nel settore petrolifero.

Questi sviluppi dimostrano che sono stati compiuti passi avanti nella trasparenza dei pagamenti a favore di enti governativi. Tuttavia numerosi Paesi, tra cui Paesi importanti per l'estrazione e il commercio di materie prime, si astengono dal partecipare a questo dibattito o addirittura allentano le prescrizioni per le imprese del settore. Negli Stati Uniti, ad esempio, il *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, varato il 21 luglio 2010, contiene nella sezione 1504 prescrizioni simili a quelle dell'UE; ciononostante le disposizioni d'esecuzione relative alla sezione 1504 (e, per quanto si sa⁶⁵, quelle relative alla sezione 1502

trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato, la direttiva 2003/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari, e la direttiva 2007/14/CE della Commissione, che stabilisce le modalità di applicazione di talune disposizioni della direttiva 2004/109/CE (testo rilevante ai fini del SEE).

⁶² E-Avis ISDC 2017-01: *Transparenzbestimmungen im Rohstoffsektor EU, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich*, Stand 5. August 2016, disponibile in tedesco su <https://www.isdc.ch/media/1324/2017-01-transparenz-rohstoff.pdf>.

⁶³ E-Avis ISDC 2017-08: *Transparenzbestimmungen im Rohstoffsektor EU, Hongkong, Kanada, USA*, Stand 31. Januar 2014, disponibile in tedesco su <https://www.isdc.ch/media/1362/e-2017-08-13-205-transparenz-rohstoff-gz.pdf>.

⁶⁴ IHRB (2017): *Mapping Study*, pag. 14. Fanno parte del gruppo di lavoro BP, DFID, GNPC, NNPC, Mercuria, il Natural Resource Governance Institute (NRGI), RCS Global, SKK Migas, SECO, Shell, Statoil, STSA, Swissaid, Trafigura, Ecopetrol, Philia, Total e Vitol.

⁶⁵ Secondo le ultime informazioni, nel novembre 2017 è stata licenziata una modifica di legge che *potrebbe* rendere possibile un'abrogazione della sezione 1502 (<https://www.whitecase.com/publications/alert/house->

concernente i «minerali di guerra» provenienti dal Congo) sono state abrogate dal Congresso, per cui tali prescrizioni non sono mai entrate in vigore e gli USA attualmente non prevedono alcun obbligo di rendiconto.

Responsabilità sociale d'impresa e obbligo di diligenza

Ulteriori sviluppi globali nel settore delle materie prime si riscontrano nell'ambito della RSI. Nel contesto dell'attuazione delle linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali e della guida *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* dell'OCSE⁶⁶, l'OCSE lavora, oltre che con Stati africani e dell'America latina, sempre di più spesso anche con Paesi asiatici. Attualmente sta aiutando in particolare la Cina e l'India a elaborare standard per l'industria, che siano appoggiati dal Governo e compatibili con la guida dell'OCSE, per esempio in relazione all'oro. Insieme ad attori locali come Governi e associazioni dell'economia, l'OCSE sensibilizza le imprese in merito alle catene di approvvigionamento sostenibili nel settore delle materie prime⁶⁷. Inoltre, nel maggio del 2018, ha pubblicato la guida *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* con raccomandazioni relative all'obbligo di diligenza delle imprese in tutti i settori⁶⁸. Questa guida è coerente con i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani. Considerando il suo ampio riconoscimento internazionale, si tratta con tutta probabilità dello strumento centrale per l'attuazione dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese.

Il 17 maggio 2017 l'UE ha emanato un regolamento concernente i doveri di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'UE che importano minerali provenienti da zone di conflitto o ad alto rischio⁶⁹. Questo regolamento attua la guida *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* dell'OCSE. Le disposizioni più importanti valgono a partire dal 1° gennaio 2021.

Secondo la direttiva del 22 ottobre 2014 concernente la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario (direttiva 2014/95/UE), nell'UE le imprese di grandi dimensioni⁷⁰ di interesse pubblico e con più di 500 dipendenti devono includere nella relazione sulla gestione una dichiarazione di carattere non finanziario. Se rilevante e proporzionato, le imprese devono fare rapporto anche sulla catena di approvvigionamento. La dichiarazione di carattere non

[committee-approves-bills-would-repeal-conflict-minerals-and-mine-safety](#)). Tale modifica di legge non è però ancora stata adottata dal Senato.

⁶⁶ OECD *Responsible Business Conduct* portal: <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines> e <http://mneguidelines.oecd.org/mining.htm>

⁶⁷ OECD (2018): *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2017*, pagg. 33-35, disponibile sul sito Internet: www.oecd.org > Topics > Investment > Guidelines for multinational enterprises > Annual reports on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

⁶⁸ OECD *Responsible Business Conduct* portal: <http://mneguidelines.oecd.org/duediligence>.

⁶⁹ L'8 giugno 2017 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che stabilisce obblighi in materia di obbligo di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio. GUCE n. L 130 del 19.5.2017 pag. 1. Le disposizioni più importanti valgono dal 1° gennaio 2021.

⁷⁰ Con impresa di grandi dimensioni si intende un'impresa che alla data di chiusura del bilancio supera almeno due dei tre valori seguenti: a) totale di bilancio: 20 000 000 EUR; b) cifra d'affari netta: 40 000 000 EUR; c) numero medio di lavoratori salariati per l'anno di esercizio in corso: 250. Di questo gruppo sono prese in considerazione esclusivamente le imprese che superano la media di 500 salariati su due chiusure di bilancio consecutive.

finanziario deve indicare almeno l'impatto dell'impresa sui diritti umani, i lavoratori, l'ambiente e la lotta contro la corruzione. La direttiva prevede che le imprese possono omettere di fare rapporto su una di queste tematiche, ma solo se sono in grado di fornire una giustificazione adeguata (*comply or explain*). La direttiva si applica anche alle succursali delle imprese svizzere che operano sul territorio dell'UE e rientrano nel suo campo di applicazione.

Il termine per l'attuazione della direttiva 2014/95/UE è scaduto il 6 dicembre 2016⁷¹. Il 27 marzo 2017 la Francia ha fatto un'ulteriore passo avanti, adottando un disegno di legge che prevede un obbligo esplicito di diligenza e disposizioni in materia di responsabilità per tutti i gruppi multinazionali⁷².

Nel giugno 2014, con la risoluzione A/HRC/26/L.22, il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (*Human Rights Council*, HRC) ha deciso di istituire un gruppo di lavoro interstatale per l'elaborazione di uno strumento internazionale vincolante per la regolamentazione delle attività delle imprese transnazionali e di altro tipo in relazione ai diritti umani. La risoluzione è stata presentata dall'Ecuador e accolta con 20 voti contro 14 e 13 astensioni. I Paesi industrializzati, tra cui anche gli Stati membri dell'UE rappresentati nell'HRC, hanno votato contro. La Svizzera ha seguito i lavori e partecipato al dibattito relativo al progetto fin dall'inizio. Ritiene però che in via prioritaria vadano attuati i Principi guida delle Nazioni Unite, in quanto godono di consenso internazionale e costituiscono uno standard ampiamente riconosciuto anche nel settore privato. Il Consiglio federale si impegna pertanto per l'adozione una procedura coordinata a livello internazionale che si basa su misure facoltative.

Regolamentazione dei mercati finanziari

L'inasprimento dei requisiti normativi e l'elevata sensibilità delle banche globali dopo la crisi finanziaria del 2008 toccano anche il commercio di materie prime. Alcune banche hanno ridotto o rinunciato del tutto alle attività di finanziamento delle operazioni relative alle materie prime e del commercio di materie prime⁷³. Queste tendenze sono soprattutto la conseguenza dell'introduzione di requisiti più severi in materia di capitale, liquidità e trasparenza, che rendono il finanziamento del commercio di materie prime meno redditizio per le banche. A farne le spese sono in particolare i piccoli commercianti, che vedono ridursi il loro potenziale di finanziamento, e i Paesi emergenti produttori, il cui accesso al sistema finanziario internazionale risulta così in parte minacciato. Ritirandosi, le banche americane ed europee hanno lasciato dietro di loro una lacuna, che è stata colmata prevalentemente da banche asiatiche. Questi sviluppi hanno effetto soprattutto sulla posizione della Cina, come

⁷¹ Lo stato di attuazione della direttiva 2014/95/UE da parte degli Stati membri dell'UE nel diritto nazionale può essere consultato su www.eur-lex.europa.eu > Recepimento nazionale. Direttiva 2014/95/UE del 22 ottobre 2014. Cfr. anche il parere giuridico del 30 apr. 2017 dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC), Losanna, intitolato Attuazione della direttiva 2014/95/UE (direttiva CSR), disponibile su www.isdc.ch > Servizi > Online notizie giuridiche.

⁷² *Loi no 2017-399 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*.

⁷³ V. p. es. Oliver Wyman (2018), pag. 18; IFC (2017): *De-Risking and Other Challenges in the Emerging Market Financial Sector*. IFC Insights, pagg. 44–47, disponibile su <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3d215edb-55da-4097-982c-e90409d6621a/IFC+2017+Survey+on+Correspondent+Banking+in+EMs+final+September+1.pdf?MOD=AJPERES>; FSB (2018): *FSB Action Plan to assess and address the Decline in Correspondent Banking: Progress Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting of March 2018*, pag. 8, disponibile su <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P160318-2.pdf>.

dimostrano, ad esempio, la recente quotazione di futures petroliferi in renminbi e l'insediamento a Ginevra della *Agricultural Bank of China*.

Nel quadro del pacchetto di riforme Basilea III, varato nel dicembre del 2017, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS) ha rielaborato le esistenti prescrizioni in materia di fondi propri, integrandole con prescrizioni relative alla liquidità. Gli standard in questione mirano a rafforzare la stabilità del sistema finanziario internazionale e a istituire norme coerenti a livello globale. L'industria ritiene, però, che le prescrizioni in materia di fondi propri e liquidità previste dal pacchetto Basilea III non tengano sufficientemente conto del fatto che il finanziamento del commercio come viene perlopiù effettuato in Svizzera⁷⁴ è a breve termine e non implica grossi rischi. Inoltre è del parere che tali prescrizioni incrementino i costi delle operazioni di finanziamento del commercio per le banche. Si teme pertanto che i corrispondenti costi vengano scaricati sui destinatari del finanziamento e che i volumi di finanziamento del commercio coperti dalle banche vengano ulteriormente ridotti. In questo modo potrebbero alla fine aumentare anche i costi per l'economia reale. Questi sviluppi rappresentano una sfida seria per il settore svizzero che, a differenza della concorrenza che si finanzia attraverso i mercati del capitale con costi competitivi, è finanziato prevalentemente dalle banche, e potrebbero soprattutto andare a scapito dei piccoli commercianti di materie prime per via di considerazioni relative alla redditività. Questa evoluzione potrebbe dunque sfociare in una concentrazione nel settore delle materie prime. Le autorità svizzere sono consapevoli di queste sfide. Il capitolo 4 affronta ulteriormente questa necessità d'intervento. Il settore è chiamato anche a prestare attenzione a un'adeguata diversificazione dei tipi di finanziamento. Tuttavia, a causa dei maggiori costi per il finanziamento da parte delle banche, potrebbero prendere il sopravvento anche forme di finanziamento sempre più rischiose mediante hedgefonds e crediti non garantiti da parte di grandi commercianti di materie prime.

La figura 3 offre una panoramica delle regolamentazioni finanziarie determinanti per il commercio di materie prime nel confronto internazionale.

⁷⁴ Il finanziamento del commercio può essere ripartito in finanziamento a breve e a lungo termine. Mentre il finanziamento a breve termine finanzia il commercio fisico di materie prime (*Transactional Commodity Trade Finance*), il finanziamento a lungo termine finanzia progetti di estrazione complessi e più rischiosi (*Commodity Project Finance*). L'approccio dello standard rielaborato per i rischi legati al credito non effettua una sufficiente distinzione tra questi due tipi di attività.

Figura 3: Panoramica delle regolamentazioni più importanti del mercato finanziario

	GALE	GALE	GALE	GALE	GALE	GALE	GALE	GALE
Capitale	IFRS 9 BASILEA IV REQUISITI CAPITALE DI RISCHIO CPC	BCBS239 TLAC	PONDERAZIONI DEL RISCHIO	REGOLE STRESS TEST UE	LinFi	EMIR	LIMITI POSIZIONI CFTC STRESS TEST: CCAR BANK HOLDING COMPANY ACT	LEGGE SUL COMMERCIO DI TITOLI E MATERIE PRIME
Liquidità			BASILEA III-LCR BASILEA III-NSFR STRESS TEST LIQUIDITÀ BCBS IOSCO MARGIN REQUIREMENTS INTRADAY LIQUIDITY					
Riforma strutturale	COMPLIANCE		RINGFENCING PIANO DI STABILIZZAZIONE E GESTIONE FBO AND IHC	MIFID II CRIMINALITÀ FINANZIARIA		PSD II SREP		LEGGE SUL COMMERCIO DI MATERIE PRIME / LEGGE SUI TITOLI E SULLE OPERAZIONI A TERMINE
Comportam. / Tutela dei consumatori			CULTURA COMPORTAMENTO REGOLAMENTAZIONE CREDITI AL CONSUMO	ABUSO DEL MERCATO CIBER-RISCHI		REMIT UK ACCOUNTABILITIES REGIME DIRETTIVA SERVIZI PAGAM. PROTEZZ. DATI E GDPR		

Fonte: Oliver Wyman (2017) (*Oliver Wyman proprietary data and analysis*, 2017), pag. 52 (traduzione)

Sviluppi in ambito fiscale per le imprese multinazionali

L'adesione di ulteriori Paesi all'*Inclusive Framework on BEPS (Inclusive Framework)* dimostra che procedono gli sforzi internazionali per garantire una maggiore trasparenza e la creazione di pari condizioni su scala mondiale (*level playing field*) per l'imposizione delle imprese multinazionali. Attualmente partecipano all'*Inclusive Framework* per l'attuazione e la sorveglianza dei risultati BEPS 116 Stati e regioni – tra cui, oltre alla Svizzera, anche Paesi in via di sviluppo e mercati delle materie prime come Singapore, Hong Kong e Dubai –, che si sono impegnati ad attuare gli standard minimi del Progetto BEPS. La verifica del rispetto di tali standard minimi avviene nel quadro di cosiddetti *peer reviews*. Per la Svizzera, che continua ad adoperarsi per la creazione di un *level playing field* su scala mondiale, questo ampliamento dell'*Inclusive Framework* è un segnale positivo.

Legislazione in materia di miniere e sua applicazione nei Paesi che esportano materie prime

I Governi dei Paesi che esportano materie prime dispongono di diversi strumenti per attirare investimenti nel settore delle materie prime e quindi contribuire allo sviluppo economico. Tuttavia, senza un'impostazione e un uso mirato di questi strumenti, il contributo del settore delle materie prime alla crescita economica rimane limitato e l'impatto ambientale e sociale è spesso negativo. Attualmente in diversi Paesi in via di sviluppo ed emergenti ricchi di materie prime si possono osservare vari trend, che sembrano puntare a garantire a questi Paesi e alle loro popolazioni un reddito adeguato derivante dalla produzione e dalla commercializzazione delle loro materie prime. Ciononostante le ripercussioni di queste misure sono in parte controverse. Tali misure comprendono:

1. un'elevata quota statale nel capitale delle società di materie prime;

Ad esempio, le disposizioni di disinvestimento dell'Indonesia prevedono che, cinque anni dopo l'avvio della produzione, le società minerarie straniere debbano rendere accessibile una quota

sempre crescente del capitale delle loro imprese locali a soci di origine indonesiana (soprattutto istituzioni pubbliche).

2. migliore formazione e maggiore impiego di forza lavoro e fornitori locali nonché disposizioni per una migliore tutela, un maggiore coinvolgimento e una maggiore partecipazione agli utili di società e corporazioni locali (p. es. fondi per lo sviluppo locale);

Nel 2014, ad esempio, il Ghana ha emanato disposizioni che impongono agli investitori determinati obiettivi percentuali per quanto riguarda investimenti, ore di lavoro, acquisto di beni locali o creazione di posti di lavoro. Inoltre, per il rilascio di licenze per l'esplorazione e lo sviluppo a imprese internazionali è richiesta una partecipazione locale minima del 5 per cento.

3. maggiore preparazione e ulteriore trasformazione delle materie prime estratte nel Paese d'origine invece che esportazioni dirette dei prodotti grezzi.

Un esempio in questo senso è rappresentato dalla Tanzania, che nel 2017 ha emanato un divieto immediato di esportazione per i concentrati di tutti i minerali metalliferi e i minerali metalliferi. Il divieto ha l'obiettivo di eseguire sempre di più nel Paese stesso le attività di lavorazione e affinazione che creano valore e quindi promuovere opportunità di guadagno in loco e un crescente trasferimento di tecnologie. Con questa politica la Tanzania si è unita a un gruppo di ulteriori Paesi (inclusi Indonesia, Kirghizistan e Mongolia) che puntano consapevolmente a una preparazione dei minerali nel proprio Paese o già la realizzano.

Sviluppi nelle prescrizioni ambientali

L'armonizzazione degli standard ambientali internazionali è di fondamentale importanza per le imprese attive a livello internazionale. Sono nate molte iniziative multilaterali pubbliche e private su base volontaria riguardanti l'impatto ambientale dell'attività mineraria, che però non si sono sempre rivelate efficaci⁷⁵. La molteplicità degli strumenti, che rende più difficile per le imprese (soprattutto quelle minerarie) decidere quali adottare e su quale aspetto della sostenibilità puntare, implica il rischio di una certa «stanchezza nei confronti delle iniziative»⁷⁶. Inoltre, spesso vi sono prescrizioni nazionali più dettagliate per l'estrazione di materie prime (p. es. gestione e sviluppo considerando l'impatto ambientale), che però non sempre vengono attuate in modo efficace soprattutto negli Stati ricchi di risorse ma con un governo debole. Alcuni principi e disposizioni previsti in accordi multilaterali sull'ambiente o principi del diritto consuetudinario contengono prescrizioni specifiche per l'estrazione di materie prime⁷⁷. Si tratta, ad esempio, delle Convenzioni dell'UNECE⁷⁸ o della Convenzione di Minamata per una

⁷⁵ IRP 2018 (in pubblicazione): Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing Extractive Industries towards Sustainable Development. Studi hanno evidenziato notevoli problemi che indeboliscono l'efficacia di queste iniziative o che in parte vi si oppongono: mancanza di «buy-in» da parte di attori chiave, mancanza di sorveglianza e carente rispetto, focus su aspetti non prioritari o specifici che impediscono una considerazione più globale dei problemi, forte proliferazione degli standard, mancanza di *change-theory* ecc.

⁷⁶ WEF (2015): *Voluntary Responsible Mining Initiatives: A Review. White Paper*, World Economic Forum, pag. 6.

⁷⁷ Dalupan, C. G. (2005): *Mining and Sustainable Development: Insights from international law*, in: *International Comparative Mineral Law and Policy*.

⁷⁸ V. anche UNECE and responsible mining, www.oecd.org/environment/outreach/UNECE%20and%20responsible%20mining%206.17%20rev.pdf.

protezione sostenibile dal mercurio usato soprattutto nell'estrazione dell'oro⁷⁹. Finora non esiste però alcun accordo internazionale esaustivo sull'ambiente per il settore dell'estrazione di materie prime che tenga conto delle sfide attuali.

3.4 Evoluzione della domanda di materie prime dovuta a nuove tecnologie e nuovi progetti

Per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) e gli obiettivi dell'Accordo di Parigi occorrono pertinenti tecnologie e una corrispondente infrastruttura, che richiedono numerose materie prime in grandi quantità. Sulla scia della rivoluzione digitale e della crescente mobilità, negli anni a venire si prevede un aumento della domanda di materie prime quali metalli non ferrosi lavorati e altri minerali metalliferi (cobalto, rame, zinco, nichel, litio, ecc., v. fig. 4). Questi minerali metalliferi sono oggi componenti essenziali di numerosi beni di consumo (smartphone, tablet), di batterie come quelle installate in veicoli elettrici, o di altri apparecchi e dispositivi tecnici.

Anche lo studio di Oliver Wyman evidenzia questo trend: a trarre profitto da questa evoluzione sono le piazze commerciali che si trovano vicino ai centri di produzione e di vendita, nonché le imprese che sono in grado di posizionarsi rapidamente⁸⁰. Alcune imprese hanno riconosciuto il fabbisogno previsto come conseguenza di questo trend e stanno già pianificando ingenti investimenti per una maggiore produzione di cobalto, nichel e zinco, in modo da difendere la loro posizione sul mercato e da soddisfare la domanda dell'industria⁸¹.

L'evoluzione dei mercati e delle attività delle imprese potrebbe avere ripercussioni anche sulle condizioni di produzione (p. es. un nuovo aumento delle aziende minerarie su piccola scala, maggiore inquinamento ambientale, prezzi volatili). La figura 5 mostra il forte aumento dei prezzi nelle operazioni a termine con zinco, cobalto e nichel, nonché del prezzo del litio negli ultimi due anni⁸². Studi dimostrano che l'estrazione dei metalli primari sarà perlopiù in grado di coprire la domanda mondiale di materie prime nei decenni a venire⁸³. Per soddisfare una domanda maggiore è necessario investire ingenti fondi nell'individuazione e nell'ampliamento di nuove miniere con un conseguente maggiore impatto ambientale. È nell'interesse della

⁷⁹ Una misura è l'obbligo per gli esportatori di informare i probabili Paesi di destinazione in merito all'arrivo di materiali che contengono mercurio. In tal modo si intende migliorare la trasparenza del commercio e permettere agli Stati di prendere provvedimenti di protezione. Dato che il mercurio si lega facilmente con altri metalli pesanti, viene usato soprattutto nell'estrazione dell'oro nello sfruttamento minerario artigianale non automatizzato, in cui i lavoratori non sono sufficientemente protetti dalle esalazioni nocive. La Convenzione prescrive piani d'azione nazionali nei Paesi interessati dal problema.

⁸⁰ Oliver Wyman (2017): *The Swiss Commodity Trading Sector: Competitiveness and Integrity*, pag. 74.

⁸¹ Glencore, ad esempio, sta pianificando grandi investimenti per aumentare la produzione di cobalto, nichel e zinco. Glencore (2018) Bilancio d'esercizio 2017, <http://www.glencore.com/investors/reports-results/2017-annual-report>. Glencore sta conducendo trattative con imprese come Volkswagen, Tesla e Apple per la fornitura di cobalto e ha intenzione di aumentare la produzione di cobalto a 63 000 tonnellate nel 2020 rispetto alle 27 000 tonnellate del 2017. Sanderson H. (2017b) «Glencore to double cobalt production as it negotiates deals with Tesla, Apple, VW», in FT (12.12.2017), consultabile su: www.ft.com/content/af90e269-8e98-3ba0-ba7f-9d64b6bcd4a1.

⁸² Nell'agosto del 2017 la Borsa metalli di Londra (*London Metal Exchange*, LME) ha comunicato di voler introdurre operazioni a termine per il litio, il che dovrebbe portare a una maggiore trasparenza in questo mercato in forte espansione (Sanderson H. (2017a) «LME considers starting lithium contract to tap electric car boom», in FT (29.08.2017), consultabile su: <https://www.ft.com/content/24c36964-89af-11e7-bf50-e1c239b45787>).

⁸³ Dolega, Peter, Stefanie Degreif, Matthias Buchert, Doris Schüller. (2016): *Outlining Environmental Challenges in the Non-Fuel Mining Sector Strategic Dialogue on Sustainable Raw Materials for Europe (STRADE)* No. 04 / 2016, 22 settembre 2016.

Svizzera che le imprese nazionali continuino ad avere accesso a materie prime provenienti da altri Paesi e che le norme ambientali siano attuate coerentemente.

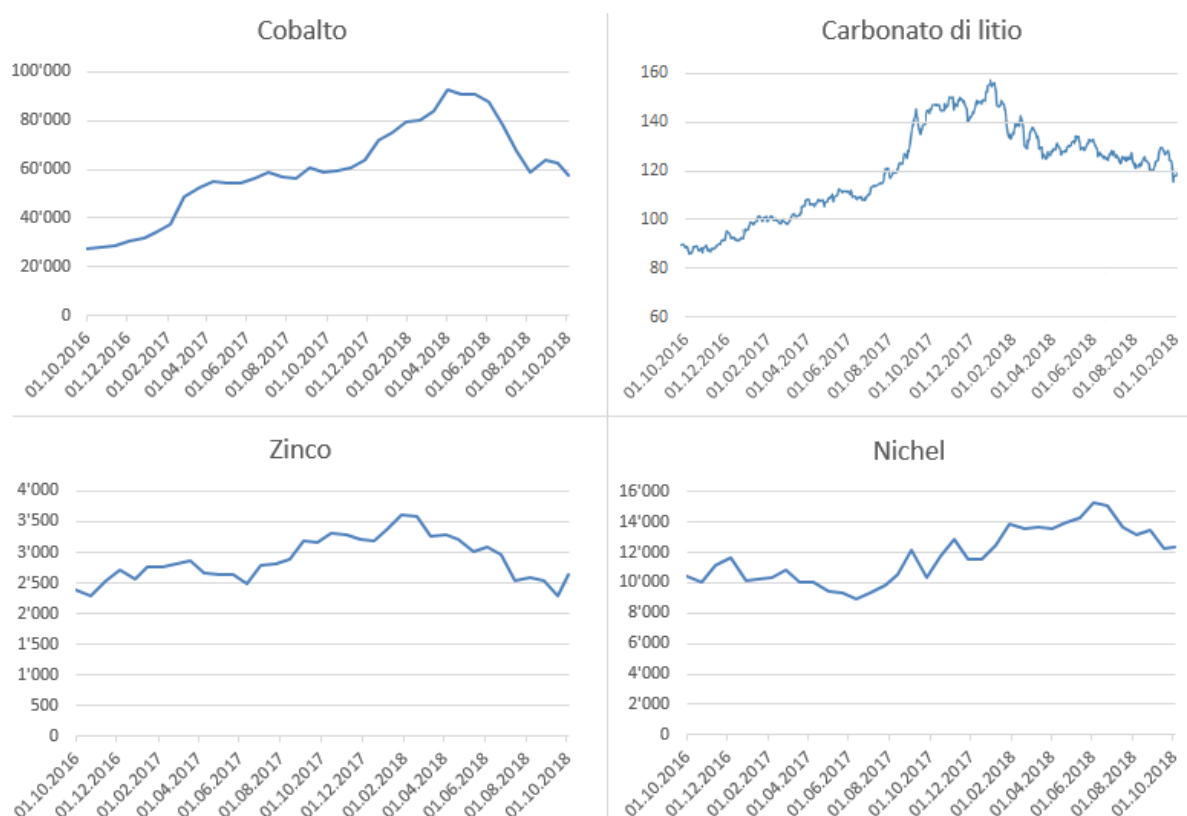
Figura 4: Stima dell'evoluzione della domanda di materie prime legate alle nuove tecnologie (2013–2035)

Metallo	Fabbisogno 2013 / Estrazione 2013	Fabbisogno 2035 / Estrazione 2013	Tecnologie del futuro
Litio	2%	385%	Accumulatore agli ioni di litio, batteria ultraleggera Airframe
Terre rare pesanti (Dy/Tb)	85%	313%	Magneti, automobile elettriche, energia eolica
Renio	98%	250%	Superleghe
Terre rare leggere (Nd/Pr)	79%	174%	Magneti, automobile elettrica, energia eolica
Tantalio	38%	159%	Microcondensatori, tecnologie mediche
Scandio	17%	138%	Pile a combustibile ad ossido solido (SOFC)
Cobalto	4%	94%	Accumulatore agli ioni di litio, XtL.
Germanio	39%	81%	Fibre ottiche, tecnologia IR
Platino	0%	60%	Pile a combustibile, catalisi
Stagno	50%	42%	Elettrodi trasparenti, leghe per saldature
Palladio	8%	47%	Catalisi, desalinizzazione dell'acqua di mare
Indio	29%	45%	Display, fotovoltaico a film sottile
Gallio	25%	37%	Fotovoltaico a film sottile, circuiti integrati (IC), WLED
Argento	22%	32%	RFID
Rame	1%	29%	Motori elettrici, RFID
Titanio	4%	18%	Desalinizzazione dell'acqua di mare, impianti medici

Fonte: Marscheider-Weidemann et al., 2016⁸⁴, pag. 15;
IRP (in pubblicazione) *Mineral Resource Governance in the 21st Century*, pag. 88.

⁸⁴ Marscheider-Weidemann, F., Langkau, S., Hummen, T., Erdmann, L., Tercero Espinoza, L., Angerer, G., Marwede, M. e Benecke, S. (2016): *Rohstoffe für Zukunftstechnologien 2016*. – DERA Rohstoffinformation 28, Berlino, consultabile su: https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccn/2016/Studie_Zukunftstechnologien-2016.pdf.

Figura 5: Evoluzione dei prezzi di cobalto, zinco e nichel in USD per tonnellata (cash buyer) e del litio in punti percentuali (ottobre 2016–ottobre 2018)



Fonte: LME (cobalto, nichel e zinco) e Tradingeconomics (litio)

I giacimenti di alcune di queste materie prime si trovano soprattutto in Paesi in cui, dal punto di vista dello Stato di diritto, vigono condizioni quadro insufficienti. Il 65 per cento della produzione mondiale proviene ad esempio dalla Repubblica democratica del Congo. Ciò pone le società di materie prime dinanzi a sfide particolari, ad esempio per quanto riguarda il rispetto delle norme ambientali. Inoltre, nel settore sono attive prevalentemente imprese asiatiche. Alla luce di questo scenario, tutti gli *stakeholder* si trovano a dover affrontare grandi sfide.

Occorre seguire con attenzione l'evoluzione in questo ambito e adoperarsi affinché questi sviluppi del mercato abbiano effetti positivi anche per gli Stati che estraggono materie prime e per la loro popolazione. Le imprese svizzere devono assicurare a lungo termine la loro posizione internazionale come attori responsabili e concorrenziali. In particolare in contesti fragili con conflitti latenti o in corso, sia gli attori statali (p. es. mediante agenzie di sviluppo) sia le imprese multinazionali sono chiamati a sviluppare prospettive, approcci e modalità eventualmente del tutto nuovi⁸⁵.

⁸⁵ Per riflessioni sul settore petrolifero nell'ottica di una stabilizzazione dei contesti fragili sotto il profilo della logica dell'economia di mercato v. p. es. Sarah Peck and Sarah Chayes. (2015): *The Oil Curse: A Remedial Role for the Oil Industry*, Carnegie Endowment, disponibile su: http://carnegieendowment.org/files/CP_250_Peck_Chayes_Oil_Curse_Final.pdf

Sebbene questi sviluppi siano determinanti per l'abbandono dell'uso di vettori energetici fossili, per la Svizzera celano anche il rischio di catene di approvvigionamento instabili. Studi attuali dimostrano che nel prossimo futuro sono indispensabili, oltre al riciclaggio e alla sostituzione, anche un'attività mineraria sostenibile e una *governance* solida per le materie prime per garantire l'approvvigionamento dei metalli e dei minerali metalliferi necessari per la fabbricazione di beni di consumo e per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e degli obiettivi dell'Accordo di Parigi⁸⁶.

3.5 Sviluppo della digitalizzazione

Le nuove tecnologie rivoluzionarie (le cosiddette «*disruptive technologies*»), come la *Distributed Ledger Technology* (DLT) e la *Blockchain Technology*⁸⁷ e le loro applicazioni, riguardano anche il settore delle materie prime. Esse hanno un notevole potenziale per quanto riguarda l'efficienza e la trasparenza dei processi nel commercio internazionale per tutte le parti coinvolte, ma possono anche causare cambiamenti sostanziali nel settore, riducendo l'importanza di alcuni attori⁸⁸.

L'uso della carta, ancora molto diffuso negli affari internazionali, evidenzia due grandi problemi: i documenti possono essere falsificati e la loro elaborazione richiede tempo. In entrambi i casi potrebbe essere di aiuto la tecnologia DLT/*blockchain*, che permette la standardizzazione e la digitalizzazione dei documenti su una piattaforma decentralizzata, accessibile a tutte le parti interessate per l'autenticazione. In tal modo si ridurrebbero i costi e il margine di errore e si incrementerebbe la trasparenza della catena di creazione del valore. L'autenticità dei documenti sarebbe garantita dato che non è possibile modificare successivamente la cronologia della transazione. La tecnologia DLT/*blockchain* offre a tutte le parti interessate il grande vantaggio della sincronizzazione dei singoli dati (p. es. pagamenti, localizzazione, stato) in tempo reale. Infine, l'impiego di cosiddetti *smart contracts*, che prevedono l'automatizzazione di determinate fasi della transazione, potrebbe ridurre anche la durata dei processi e quindi permettere una migliore gestione della liquidità.

Alcune piazze si profilano appoggiando proattivamente tali progetti per rafforzare la loro concorrenzialità. Anche la Svizzera, con il suo settore fintech ben sviluppato e numerose imprese *blockchain*, dispone di potenziale in questo settore. Sinergie con progetti svizzeri d'innovazione potrebbero, ad esempio, contribuire allo sviluppo di un ecosistema digitale per il commercio di materie prime. Alcuni grandi attori e consorzi svizzeri stanno infatti sviluppando progetti per l'applicazione di tecnologie DLT/*blockchain* nel commercio di materie prime (p. es. piattaforme per il finanziamento, la sorveglianza dei processi in tempo reale o per uno scambio sicuro tra le parti coinvolte)⁸⁹. Tuttavia, non vi è ancora alcun progetto congiunto del settore per la creazione di una piattaforma nazionale che migliori l'attrattiva della piazza svizzera.

⁸⁶ Weltbank (2017): *The Growing Role of Minerals and Metals for a Low-Carbon Future*; IRP (2017): *Green Technology Choices: The Environmental and Resource Implications of Low-Carbon Technologies*; Ali et al. (2017): *Mineral supply for sustainable development requires resource governance*, *Nature*.

⁸⁷ I concetti *Distributed Ledger Technology* (DLT) e tecnologia *blockchain* vengono usati in modi diversi e spesso come sinonimi. Nel presente rapporto DLT indica tecnologie che permettono di salvare e sincronizzare informazioni in un libro mastro (*ledger*) decentralizzato. In quest'ottica la tecnologia *blockchain* è un possibile modo di ordinare i dati in un *distributed ledger*: i dati (p. es. transazioni) sono riassunti in un blocco e collegati all'ultimo blocco precedentemente creato. In questo modo è possibile salvare dati senza che possano essere successivamente modificati.

⁸⁸ Oliver Wyman (2017), pag. 6.

⁸⁹ Per esempi di progetti v. Agefi (2018): *Commodities: The Dawn of a New Era*.

Pertanto si tratta, da un lato, di offrire buone condizioni quadro per lo sviluppo di queste tecnologie e, dall'altro, di promuovere il dialogo tra tutte le parti interessate. Queste prospettive d'intervento sono illustrate nelle conclusioni.

4 Conclusioni e raccomandazioni

Da quando è stato pubblicato il rapporto di base sulle materie prime nel 2013 sono stati compiuti importanti passi avanti, ma permangono ancora numerose sfide da affrontare.

L'analisi dell'attuale situazione del settore svizzero delle materie prime, delle sfide internazionali e globali nonché del ruolo della Svizzera mostra che è indispensabile una visione complessiva e coerente dal punto di vista politico, che includa diversi ambiti politici come la promozione dell'economia, il diritto societario, l'imposizione delle imprese, la cooperazione allo sviluppo, la responsabilità sociale delle imprese, ivi incluse la lotta contro la corruzione e la protezione dell'ambiente. In questo contesto vanno considerati in particolare i rapporti funzionali e le catene di creazione del valore che si estendono dai Paesi che esportano materie prime ai Paesi in cui tali materie prime vengono affinate e trasformate industrialmente fino ai Paesi con forte domanda di consumo.

In quest'ottica un requisito fondamentale è che la Svizzera si impegni a livello internazionale nell'elaborazione e nell'attuazione di standard che assicurino pari condizioni su scala mondiale (*level playing field*). Il Consiglio federale ha espresso questo parere già nel rapporto sulle materie prime del 2013, ribadendolo più volte in ulteriori messaggi e rapporti⁹⁰. Il Consiglio federale ritiene che sia necessario adoperarsi anche in futuro per una piazza di scambio delle materie prime competitiva e integra in linea con gli obiettivi della Confederazione.

L'obiettivo è quello di rafforzare ulteriormente la posizione privilegiata della Svizzera quale piazza commerciale competitiva e socialmente ed ecologicamente responsabile e quindi di garantire in modo duraturo le basi per i contributi irrinunciabili delle società di materie prime alla creazione di valore dell'intera economia. La Svizzera deve continuare a creare condizioni quadro politiche, economiche e giuridiche attrattive e affidabili, che vadano a beneficio dell'intera piazza economica e di riflesso anche del settore delle materie prime. Contemporaneamente la Svizzera deve impegnarsi a livello multilaterale e mediante la sua cooperazione allo sviluppo per uno sviluppo sostenibile nei Paesi produttori di materie prime e per la promozione di una *good governance* nell'estrazione e nel commercio di materie prime.

Per conseguire una tale politica complessiva e coerente, che permetta alla Svizzera di tutelare i propri interessi e contemporaneamente di assumersi la propria responsabilità internazionale, il Consiglio federale ha identificato le seguenti prospettive d'intervento:

- misure che rafforzano la competitività e la capacità d'innovazione della piazza svizzera;
- misure che rafforzano l'integrità e la sostenibilità mediante la promozione di standard globali e l'impegno ad attuarli;
- misure che rafforzano il quadro analitico, il dialogo e il coordinamento.

4.1 Rafforzare la competitività e la capacità d'innovazione

Il quadro normativo e politico è essenziale per l'attrattiva della piazza svizzera. Mercati di scambio delle materie prime come Singapore, Londra o Dubai costituiscono una notevole concorrenza per la piazza svizzera. L'analisi mostra che la posizione della Svizzera rispetto

⁹⁰ Come ad esempio nel PAN, nel piano d'azione sulla RSI, nel rapporto del 2017 sui flussi finanziari sleali e illeciti provenienti da Paesi in sviluppo (*illicit financial flows*; IFF), nel messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente» del 2017 o nel messaggio concernente la cooperazione internazionale della Svizzera del 2016.

alla concorrenza cambia continuamente e che la competitività del Paese deve essere promossa attivamente, rafforzando le condizioni quadro generali. Inoltre, nell'attuare le normative relative al mercato finanziario, è importante anche tenere conto delle peculiarità del settore svizzero delle materie prime (eterogeneità; importanza delle banche nel finanziare il commercio di materie prime).

L'analisi sottolinea l'importanza dell'innovazione, della ricerca e della formazione per assicurare a lungo termine condizioni quadro attrattive per le imprese e per far parte dei mercati delle materie prime di punta e più innovativi a livello mondiale. La Svizzera deve pertanto promuovere condizioni quadro favorevoli per lo sviluppo di un ecosistema digitale, che preveda anche applicazioni DTL/*blockchain* volte a migliorare la competitività e l'interconnessione della piazza elvetica rispetto all'estero.

Un ulteriore punto importante per il rafforzamento a lungo termine della competitività e dell'innovazione della piazza svizzera è l'incentivazione delle nuove leve professionali e la promozione di centri di competenza nel commercio di materie prime.

Raccomandazioni:

1. Occorre verificare l'introduzione di un sistema fiscale basato sulla stazza.
2. Nell'ambito della sua verifica relativa all'attuazione di Basilea III, la Svizzera deve anche esaminare se e come tenere conto delle peculiarità del settore svizzero legato al finanziamento del commercio di materie prime.
3. In occasione della prossima revisione della legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi), che sarà verificata nel 2019, vanno analizzate possibili agevolazioni amministrative per le piccole controparti non finanziarie, ad esempio per quanto concerne l'obbligo di segnalazione.
4. La Svizzera deve creare condizioni quadro favorevoli per lo sviluppo di un ecosistema digitale che includa applicazioni DLT/*blockchain* volte a migliorare la competitività e l'interconnessione della piazza elvetica rispetto all'estero.
5. La Svizzera deve – in particolare collaborando con gruppi direttivi come ad esempio quello dello *Swiss Research Institute in Commodities* (SRIC) o presso l'ETH – sostenere lavori di ricerca nel settore delle materie prime nonché percorsi formativi multidisciplinari, che favoriscano a lungo termine la disponibilità di specialisti altamente qualificati.

4.2 Rafforzare l'integrità e la sostenibilità

È importante che la Svizzera continui a promuovere attivamente l'integrità e la responsabilità sociale delle imprese nel commercio svizzero delle materie prime puntando a creare pari condizioni (*level playing field*) nel settore.

A livello internazionale la Svizzera deve proseguire il suo impegno per lo sviluppo, la promozione e il miglioramento degli standard globali nonché per la loro attuazione nell'ambito di processi multilaterali e internazionali. In particolare deve fare sì che aderiscano a questi standard anche Paesi emergenti e Paesi che commerciano in materie prime, così che tali norme non perdano la loro credibilità come valori di riferimento. Si tratta segnatamente degli strumenti multilaterali contro la corruzione e i flussi finanziari illeciti e sleali nonché degli standard relativi alla RSI e alla sicurezza delle persone.

La Svizzera deve continuare ad adoperarsi per la diffusione e l'attuazione efficace degli standard relativi alla RSI. Il Consiglio federale si aspetta dall'impresa attiva in o dalla Svizzera un comportamento integro e responsabile per quanto concerne i diritti umani e gli standard sociali e ambientali in Svizzera e all'estero lungo l'intera catena di creazione del valore. In questa strategia un ruolo importante è ricoperto, oltre che dal Piano d'azione nazionale (PAN) per l'economia e i diritti umani e dal piano d'azione sulla RSI, dalle linee guida sull'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite con raccomandazioni pratiche per la sorveglianza del rispetto degli obblighi in materia di diritti umani da parte delle società commerciali. La Svizzera deve altresì sfruttare il dialogo politico e gli esami periodici universali (EPU)⁹¹ per promuovere in generale i Principi guida dell'ONU, i Principi volontari sulla sicurezza e i diritti umani e una *governance* responsabile delle risorse minerarie nei suoi Paesi partner.

Per quanto concerne gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) e gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, la Svizzera deve proseguire il suo impegno per iniziative multilaterali volte a migliorare la trasparenza ambientale nel settore delle materie prime e rafforzare la gestione responsabile delle imprese dal punto di vista ecologico. Un potenziamento della *governance* ambientale del settore ha lo scopo di contribuire a ridurre i rischi ambientali (p. es. in relazione alla crescente domanda di metalli e minerali per la produzione di batterie) e a creare condizioni favorevoli per investimenti che attenuino l'impatto ambientale.

Vanno poi proseguiti i lavori per ridurre il rischio di riciclaggio di denaro sporco nel settore. Il gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRD) analizza nell'ambito del suo mandato i rischi legati al riciclaggio di denaro sporco anche nel settore delle materie prime. Nell'ambito del postulato Seydoux (17.4204) sarà inoltre verificata l'efficacia dei controlli relativi al rischio di riciclaggio nel commercio di materie prime da parte degli intermediari finanziari.

Nel quadro della collaborazione allo sviluppo la Svizzera sostiene Paesi in via di sviluppo e in transizione nei loro sforzi per migliorare le loro condizioni quadro e le loro capacità di governo. Ciò è fondamentale per consentire ai Paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime di sfruttare in modo più sostenibile il loro potenziale e contribuire così a una distribuzione più equa del valore aggiunto creato. Soprattutto nei contesti fragili questi strumenti permettono di fornire un contributo alla stabilità, alla sicurezza, alla pace e allo sviluppo economico. Gli sforzi comprendono il rafforzamento delle strutture dello Stato di diritto e dei meccanismi di controllo democratico, la promozione della trasparenza e degli obblighi di rendiconto relativi alle entrate e alle uscite nell'estrazione e nel commercio di materie prime, la mobilitazione di queste risorse a favore della popolazione, nonché la promozione di una creazione sostenibile di valore nelle attività minerarie.

⁹¹ Meccanismo del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite per migliorare la situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite.

Raccomandazioni:

6. Per quanto riguarda la responsabilità d'impresa la Svizzera deve impegnarsi per una maggiore applicazione dell'obbligo di diligenza, segnatamente nel quadro dell'attuazione delle linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali, delle guide *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* e *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* dell'OCSE e dei Principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani.
7. La Svizzera deve proseguire il suo impegno per lo sviluppo, la diffusione e l'attuazione efficace di un governo responsabile degli Stati e delle imprese. Deve mantenere il suo coinvolgimento in seno all'EITI, anche al fine di sviluppare standard sulla trasparenza dei pagamenti a favore di enti statali nel commercio di materie prime e di far adottare tali standard dall'OCSE. Deve continuare i suoi sforzi a favore dei Principi volontari sulla sicurezza e i diritti umani, soprattutto mediante la promozione dell'adesione al codice di condotta internazionale (ICoC) da parte di fornitori di servizi di sicurezza di imprese di materie prime.
8. Un gruppo composto da diversi *stakeholder* sotto l'egida dell'Amministrazione federale deve promuovere l'applicazione delle linee guida per l'attuazione dei Principi guida dell'ONU nel settore svizzero delle materie prime in conformità con gli strumenti dell'OCSE. La Svizzera deve impegnarsi a livello internazionale e in seno a organizzazioni come l'OCSE anche per affermare gli standard sanciti nelle linee guida.
9. Per promuovere il rispetto dei diritti umani e una produzione sostenibile nel settore dell'oro, la Svizzera deve adoperarsi per una maggiore trasparenza e rintracciabilità dei flussi di merce, come previsto nelle misure identificate in risposta al postulato Recordon (15.3877).
10. Nell'ambito della risposta al postulato Seydoux (17.4204) vanno verificati l'efficacia dei controlli attualmente effettuati dagli intermediari finanziari e l'adempimento degli obblighi di diligenza delle banche nel commercio di materie prime. Se necessario, vanno avanzate proposte di miglioramento in merito.
11. La Svizzera deve proseguire il suo impegno con gli Stati estrattori di materie prime nell'ambito della collaborazione allo sviluppo e con i Paesi dell'Europa orientale, segnatamente mediante:
 - l'attuazione di misure volte a rafforzare la *good governance* legata alle materie prime e a creare catene sostenibili di creazione del valore in programmi bilaterali con Paesi prioritari e in programmi regionali e globali, e
 - il proseguimento e il rafforzamento della collaborazione nel settore delle materie prime tra cooperazione allo sviluppo statale, settore privato e ulteriori attori privati in loco e in Svizzera.
12. Per ridurre l'impatto ambientale dell'estrazione di materie prime e delle attività commerciali collegate e per migliorare la trasparenza ambientale e la gestione ecologicamente responsabile delle imprese, la Svizzera deve:
 - proseguire il suo impegno per l'elaborazione di linee guida internazionali relative all'ambiente per il settore delle materie prime, partecipando al programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP) e basandosi sui lavori dell'IRP, dell'OCSE, dell'UE e dell'UNECE, e

- adoperarsi, attraverso i lavori dell'OCSE, del *Group of Friends of Paragraph 47* e dell'UNECE, per potenziare l'aspetto ambientale in iniziative e standard internazionali già esistenti.

4.3 Rafforzare il quadro analitico, il dialogo e il coordinamento

Alla luce della rilevanza del settore nazionale delle materie prime si dovrebbe garantire a lungo termine che siano disponibili sufficienti informazioni statistiche. Finora i dati disponibili non sono stati sufficienti per fornire un'immagine chiara del settore e della relativa creazione di valore e di posti di lavoro. Per migliorare il quadro valutativo, si dovrebbe procedere alla pubblicazione di dati ufficiali ed effettuare stime dell'evoluzione del settore. A tale proposito va rilevato che con tutta probabilità ci si dovrà discostare dalle nomenclature concordate su scala internazionale, il che impedirà un confronto a livello internazionale. Inoltre, la Svizzera deve assumersi le sue responsabilità come importante attore nel settore internazionale delle materie prime con un contributo costituito da migliori informazioni di base e analisi approfondite a livello globale, in modo da permettere una maggiore comprensione delle sfide mondiali e l'individuazione di possibili soluzioni.

Per identificare e discutere tempestivamente opportunità, sfide e approcci risolutivi innovativi o possibili rischi per la reputazione della Svizzera, occorre approfondire il dialogo con i Cantoni, il settore e le ONG. Anche le ambasciate svizzere nei Paesi ricchi di materie prime e nelle piazze commerciali concorrenti vanno coinvolte maggiormente nella politica delle materie prime della Confederazione.

La piattaforma interdipartimentale sulle materie prime deve continuare a garantire il flusso di informazioni sul settore svizzero delle materie prime, centralizzare e uniformare i contatti con l'esterno e coordinare le misure dell'Amministrazione federale in modo da garantire la coerenza della politica svizzera in tema di materie prime.

Raccomandazioni:

13. Vanno pubblicate regolarmente stime ufficiali relative all'entità del settore delle materie prime e al suo contributo all'economia, distinguendo tra il settore commerciale in senso stretto e il relativo *cluster*. È necessario istituire un gruppo di lavoro dell'Amministrazione che elabori le basi concettuali per tali statistiche entro la fine del 2019, dando la priorità alla definizione del settore in senso stretto.
14. La Svizzera deve continuare a partecipare attivamente a ricerche approfondite volte a rafforzare le basi effettive e il quadro analitico del settore delle materie prime nel suo complesso al fine di promuovere il dialogo con tutte le parti coinvolte e rafforzare la *good governance* in questo settore.
15. È necessario approfondire il dialogo con i Cantoni, il settore, le ONG e il mondo scientifico per discutere opportunità, sfide e approcci risolutivi innovativi. Le ambasciate nei Paesi ricchi di materie prime o nei centri di commercio saranno informate regolarmente degli sviluppi rilevanti. A loro volta dovranno comunicare alla centrale gli sviluppi in loco nel contesto dei loro rendiconti e fungere da interlocutori per le imprese svizzere come previsto dal loro mandato. È necessario continuare a seguire l'evoluzione del dibattito pubblico sia politico sia mediatico in Svizzera e all'estero allo scopo di identificare tempestivamente i possibili rischi per la reputazione della Svizzera.

16. La piattaforma interdipartimentale sulle materie prime deve continuare ad assicurare il flusso di informazioni in seno all'Amministrazione federale, a promuovere sinergie tra le varie politiche settoriali e a garantire l'individuazione precoce di sviluppi nazionali e internazionali. Entro due anni deve redigere un rendiconto pubblico sull'attuazione delle singole raccomandazioni nonché una valutazione della situazione attuale.

5 Allegati

5.1 Progressi nell'attuazione delle raccomandazioni del 2013

Racc.	Testo	Stato dell'attuazione
Attrattiva della piazza		
1	a) La Svizzera deve continuare a creare condizioni quadro politiche, economiche e giuridiche attrattive e affidabili, che vadano a beneficio dell'intera piazza economica e di riflesso anche del settore delle materie prime. L'obiettivo è di conservare la posizione privilegiata della Svizzera quale piazza commerciale competitiva, trasparente e socialmente responsabile, assicurando a lungo termine i contributi irrinunciabili delle società di materie prime alla creazione di valore dell'intera economia. b) Nell'ambito del dialogo con l'UE sull'imposizione delle imprese occorre trovare una soluzione che consolidi la competitività fiscale della piazza imprenditoriale, mantenga in equilibrio i bilanci dei Cantoni e della Confederazione e aumenti al tempo stesso i consensi internazionali.	a) Raccomandazione di natura permanente. Contenuto ripreso nelle nuove raccomandazioni. b) Il PF17 (RFFA) fornirà un contributo decisivo per rendere attrattiva la piazza svizzera e sostituirà regimi fiscali esistenti che non sono più in linea con gli standard internazionali.
2	Per principio, la Svizzera deve attuare standard multilaterali nel settore delle materie prime. Nell'ambito dell'introduzione di regolamentazioni occorre prestare attenzione affinché siano coordinate a livello multilaterale, in modo da non creare condizioni quadro sfavorevoli per le imprese svizzere rispetto ad altre piazze economiche. A livello internazionale, la Svizzera deve impegnarsi sia nell'elaborazione sia nell'attuazione di standard che assicurino pari condizioni su scala mondiale (<i>level playing field</i>).	Raccomandazione di natura permanente. Contenuto ripreso nelle nuove raccomandazioni.
Trasparenza		
3	Il DFF dovrebbe analizzare, in collaborazione con la FINMA, l'eventuale bisogno d'intervento in relazione ai principi della IOSCO in materia di regolamentazione e vigilanza dei mercati dei derivati sulle materie prime e le conclusioni di tale esame dovrebbero confluire, nei limiti del possibile, nella revisione in corso nel settore dei derivati negoziati fuori borsa (derivati OTC). Le riforme dei mercati dei derivati OTC dovranno poi essere attuate in modo tale che le operazioni di copertura dei commercianti di materie prime siano ostacolate il meno possibile e che le imprese svizzere di materie prime non subiscano svantaggi economici rispetto alle imprese dell'UE o degli Stati Uniti.	Raccomandazione attuata mediante la LInFi.

Racc.	Testo	Stato dell'attuazione
4	Il dispositivo di lotta contro i flussi finanziari illegali deve essere riveduto regolarmente e, se del caso, adeguato ai nuovi rischi, che possono scaturire anche da fondi acquisiti illegalmente nel quadro di operazioni su materie prime. Nell'ambito dell'attuale revisione per l'attuazione delle raccomandazioni rivedute del GAFI vengono proposte misure di potenziamento del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro che contribuiscono a evitare eventuali abusi anche nel settore delle materie prime.	Il dispositivo è stato verificato regolarmente (p. es. rapporto nazionale sui rischi legati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, rapporto sui flussi finanziari sleali e illeciti provenienti da Paesi in via di sviluppo, rapporto sui Paesi del GAFI e follow-up); contenuto ripreso nelle nuove raccomandazioni.
5	La Svizzera deve sostenere attivamente la discussione in seno all'OCSE sulle possibilità di contenimento dell'evasione fiscale ed esaminare l'attuazione dei risultati in Svizzera. È altresì importante che siano rispettati i principi giuridici fondamentali e garantite pari condizioni nella concorrenza fiscale e in materia di sussidi.	Impegno politico e attuazione degli standard BEPS. Contenuto ripreso nelle nuove raccomandazioni.
6	Le iniziative del G20 volte ad aumentare la trasparenza sui prezzi e sui volumi nei mercati fisici delle materie prime vanno sostenute in sede multilaterale.	A seguito del calo dei prezzi delle materie prime verificatosi fino al 2015, l'interesse generale per il tema delle materie prime nell'ambito del G20 è leggermente diminuito.
7	La Svizzera deve rafforzare il suo impegno a sostegno della <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> (EITI) e adoperarsi per aumentarne l'efficacia. In particolare deve sostenere le proposte di riforma dell'EITI in discussione attualmente. Esse riguardano tra l'altro la rendicontazione sugli afflussi di finanze a livello di progetti e sulle vendite delle società petrolifere nazionali a imprese commerciali (con sede anche in Svizzera). Con la dichiarazione dei contratti di estrazione conclusi tra governi e grandi società di materie prime si vuole inoltre promuovere la trasparenza contrattuale, nel rispetto delle informazioni commercialmente sensibili.	Sono state create le basi. Proseguire l'attuazione della raccomandazione.

Racc.	Testo	Stato dell'attuazione
8	Occorre chiarire l'impatto sul settore svizzero delle materie prime di un'eventuale introduzione di prescrizioni in materia di trasparenza – analogamente a quelle adottate dagli Stati Uniti e dall'UE – e valutare l'opportunità di elaborare un progetto da porre in consultazione. La Svizzera deve inoltre impegnarsi a livello internazionale a favore di uno standard globale che preveda, nei limiti del possibile, le stesse disposizioni chiare in materia di trasparenza per tutte le imprese estrattive.	Sostegno attivo dell'EITI, in Svizzera progetto di revisione del diritto della società anonima sottoposto al Parlamento nel dicembre 2015.
Responsabilità delle imprese e responsabilità dello Stato		
9	a) La Svizzera deve continuare a impegnarsi a favore di iniziative multilaterali volte ad aumentare la trasparenza sui flussi di prodotti – come la <i>OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas</i> – e ad attuarne gli standard. Con la «<i>Better Gold Initiative</i>», quest'anno deve inoltre avviare la prevista catena di creazione di valore per un oro estratto e commercializzato in modo equo e sostenibile. b) Anche una ripartizione della statistica svizzera del commercio di oro per Paese, raccomandabile in via di principio, aumenterebbe la trasparenza in questo settore. Il gruppo di lavoro istituito dal DFF dovrà elaborare proposte concrete sulla pubblicazione di statistiche.	Raccomandazione attuata. Proseguire con l'attuazione della <i>OECD Guidance</i> . Continuare a sostenere la « <i>Better Gold Initiative</i> ».
10	La Svizzera deve proseguire il suo impegno nell'ambito della promozione della gestione aziendale responsabile e intensificare il dialogo multilaterale del DFAE e del DEFR sulle linee guida dell'ONU per l'economia e i diritti dell'uomo. In adempimento del postulato von Graffenried «Una strategia Ruggie per la Svizzera» occorre fare il punto della situazione, identificare le lacune e definire le misure necessarie per attuare le linee guida dell'ONU. Nell'ambito di una gestione aziendale responsabile, le imprese svizzere devono rispettare obblighi di diligenza a livello di diritti dell'uomo e ambiente e adottare misure che minimizzino i rischi e contribuiscano a un'immagine positiva delle imprese e della piazza economica svizzera – in particolare negli Stati fragili. Essendo un'importante piazza per il commercio di materie prime, la Svizzera deve impegnarsi a favore della responsabilità d'impresa anche nell'ambito del commercio e non soltanto del settore particolarmente sensibile dell'estrazione.	Sono state create le basi. L'Amministrazione federale ha commissionato lo studio «Principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani – stato dell'attuazione da parte della Confederazione e delle imprese svizzere». Il rapporto sui risultati sarà presentato al Consiglio federale alla fine del 2018.

Racc.	Testo	Stato dell'attuazione
11	Un gruppo di lavoro deve elaborare, assieme a rappresentanti degli attori interessati (segnatamente i Cantoni, le ONG e le imprese), proposte di standard (compresi i meccanismi di attuazione) in materia di <i>Corporate Social Responsibility</i> per il commercio di materie prime. Sulla base di tali proposte dovrà essere esaminata la presentazione di iniziative e direttive internazionali, che tengano conto segnatamente anche delle ripercussioni ecologiche, in seno a organismi internazionali adeguati.	Linee guida sull'attuazione dei Principi guida dell'ONU elaborate da un gruppo di lavoro multilaterale. La promozione della sua applicazione nel settore delle materie prime in Svizzera e a livello internazionale è oggetto di una nuova raccomandazione.
12	In base al rapporto di diritto comparato (postulato 12.3980) bisognerà esaminare se, alla luce del contesto internazionale, sia necessario intervenire nella legislazione svizzera.	Raccomandazione di natura permanente. Contenuto ripreso nelle nuove raccomandazioni.
Politica dello sviluppo		
13	La Svizzera deve proseguire e approfondire in modo mirato il suo impegno bilaterale e globale nel settore della cooperazione allo sviluppo e con i Paesi dell'Est allo scopo di promuovere la <i>good governance</i> , segnatamente nell'ambito dei meccanismi di controllo democratico, del rafforzamento delle capacità statali nonché della gestione efficiente dei ricavi dell'estrazione di materie prime. Così facendo si rafforzano le capacità degli Stati estrattori di materie prime di prevenire rischi come il riciclaggio di denaro, la corruzione, la fuga di capitali o l'evasione fiscale.	Raccomandazione di natura permanente, attuata attraverso vari progetti e attività. Contenuto ripreso nelle nuove raccomandazioni.
Convenzioni per evitare la doppia imposizione e prezzi di trasferimento		
14	Conformemente alla politica attuata finora dal Consiglio federale dovrà essere presa in considerazione la conclusione di TIEA con Paesi in via di sviluppo, anche se in presenza di interessi economici e allo scopo di evitare la doppia imposizione è preferibile la conclusione di CDI. Le CDI e i TIEA esplicano tutti i loro effetti solo se il Paese partner dispone di capacità statali corrispondenti.	Raccomandazione parzialmente attuata. Continuare l'attuazione.

Rischi per la reputazione		
15	È necessario continuare a seguire l'evoluzione del dibattito sia politico sia pubblico e mediatico in Svizzera e all'estero, allo scopo di identificare tempestivamente i possibili rischi per la reputazione o la piazza economica svizzera. Segnatamente le rappresentanze svizzere all'estero devono integrare maggiormente questo aspetto nella loro rendicontazione e contribuire all'approfondimento delle informazioni. Devono inoltre essere adottate misure per rafforzare la comunicazione sull'impegno della Svizzera allo scopo di tutelare l'integrità e la competitività del settore delle materie prime.	Raccomandazione di natura permanente. Contenuto ripreso nelle nuove raccomandazioni.
Dialogo con attori esterni alla Confederazione e piattaforma interdipartimentale sulle materie prime		
16	I dipartimenti competenti devono mantenere e approfondire i contatti sia con i Cantoni sia con il settore (imprese e associazioni) e con le ONG al fine di esplorare opportunità e rischi e discutere congiuntamente dei possibili approcci risolutivi.	Raccomandazione di natura permanente. Contenuto ripreso nelle nuove raccomandazioni.
17	La piattaforma interdipartimentale dedicata alle materie prime deve essere mantenuta per assicurare e concentrare il flusso di informazioni in seno all'Amministrazione federale, l'individuazione precoce degli sviluppi nazionali e internazionali in materia e coordinare il dialogo sia con i Cantoni sia con il settore (imprese e associazioni) e con le ONG.	Raccomandazione di natura permanente. Contenuto ripreso nelle nuove raccomandazioni.

5.2 Interventi parlamentari

N.	Titolo	Tipo	Partito	Parere/Risposta CF	Stato	Data di deposito
15.3390	La Svizzera quale piattaforma per il commercio di materie prime quotate in renminbi	Mozione	PLR	Respinta	Liquidata	04.05.2015
15.3684	Trasparenza nel commercio di materie prime. Ulteriore modo di procedere:	Interpellanza	BDP		Liquidata	18.06.2015
15.3858	Società con sede in Svizzera attive nel commercio di materie prime e finanziamento di organizzazioni criminali e terroristiche. Che fa il Consiglio federale?	Interpellanza	PS		Liquidata	16.09.2015
15.3877	Commercio di oro prodotto in violazione dei diritti umani	Postulato	I Verdi	Accolto	Adottato	21.09.2015
15.5464	Dirty Gold aus Burkina Faso in der Schweiz? / De l'or sale du Burkina Faso en Suisse	Domanda	PS		Liquidata	15.09.2015
16.3794	Chiarire e ridurre il carico ambientale del settore delle materie prime svizzero	Postulato	PS	Respinto	Liquidato	29.09.2016
17.1080	Paradise Papers. La Svizzera deve trarre le necessarie conseguenze	Interrogazione urgente	I Verdi		Liquidata	30.11.2017
17.3249	Responsabilità sociale delle imprese. Il meglio è nemico del bene?	Interpellanza	PLR		Non ancora trattata	17.03.2017
17.3352	La Svizzera rimane un crocevia per il commercio di mercurio?	Interpellanza	I Verdi		Liquidata	29.9.2017
17.3398	Lotta contro il lavoro nero ad opera delle imprese svizzere	Interpellanza	PS		Non ancora trattata	07.06.2017
17.3584	Iniziativa per multinazionali responsabili. Creare uno spazio di riflessione supplementare	Interpellanza	CVP		Non ancora trattata	16.06.2017
17.3803	Commercio e lavorazione dell'oro conforme alla Convenzione di Minamata sul mercurio. La Svizzera intende risolvere le sue contraddizioni?	Interpellanza	I Verdi		Non ancora trattata	28.09.2017
17.3821	Diritto all'autodeterminazione nell'estrazione di materie prime in Colombia e ruolo della Svizzera nel processo di pace colombiano	Interpellanza	PS		Liquidata	28.09.2017
17.3822	La Better Gold Initiative è davvero un modello innovativo di trasparenza e responsabilità?	Interpellanza	PS		Non ancora trattata	28.09.2017

N.	Titolo	Tipo	Partito	Parere/Risposta CF	Stato	Data di deposito
17.3995	Paradise Papers. Piano d'azione nazionale contro i flussi finanziari illegali e illeciti	Postulato	PS	Respinto	Non ancora trattato	30.11.2017
17.4103	Sostenere le aziende responsabili	Interpellanza	Gruppo BD		Liquidata	13.12.2017
17.4153	Vietare in Svizzera l'immissione sul mercato di materie prime estratte in violazione del diritto internazionale	Postulato	PS	Respinto	Liquidato	14.12.2017
17.4161	Trasparenza nel commercio di pietre preziose in Svizzera	Postulato	PS	Respinto	Liquidato	14.12.2017
17.4204	La vigilanza bancaria è sufficiente a fermare il rischio di riciclaggio di denaro nel settore delle materie prime?	Postulato	PPD	Respinto	Adottato (7.03.2018)	14.12.2017
17.4244	Assoggettare alla legge sul riciclaggio di denaro il commercio di materie prime svolto per conto proprio	Mozione	PS	Respinta	Non ancora trattata	15.12.2017
17.5358	Activités de la société Gunvor au Congo	Domanda	PS		Liquidata	13.09.2017
17.5359	Gold aus eritreischen Minen in der Schweiz	Domanda	PS		Liquidata	13.09.2017
18.303	Esclusione dell'olio di palma e dei suoi derivati dai negoziati di libero scambio tra la Svizzera e la Malesia e tra la Svizzera e l'Indonesia	Iniziativa cantonale	Ginevra		Esame preliminare	27.02.2018
18.3365	Linee guida per impedire le crisi, gestire i conflitti e promuovere la pace	Postulato	PS		Non ancora trattato	16.03.2018
18.5491	Menschenrechtlichen Risiken im Goldsektor. Landete der Bericht in einer Schublade?	Domanda	I Verdi		Liquidata	12.09.2018
18.5492	Better Gold Initiative. Genügt die Umsetzung, um menschenrechtlichen Risiken zu begegnen?	Domanda	I Verdi		Liquidata	12.09.2018



5.3 Analisi dei media

Anno in rassegna 2017

I temi «commercio di materie prime» e «commercio di oro» nei principali media nazionali e internazionali

1. Introduzione

La presente analisi dei media passa in rassegna la copertura mediatica sui temi «commercio di materie prime» e «commercio di oro» nei principali media svizzeri e stranieri. Vengono prese in considerazione le notizie su questi argomenti in generale e, nello specifico, quelle riguardanti la Svizzera. L'analisi viene condotta dal 2013 da Presenza Svizzera su incarico della Divisione Sicurezza umana ed è aggiornata su base annua.

2. Commercio di materie prime

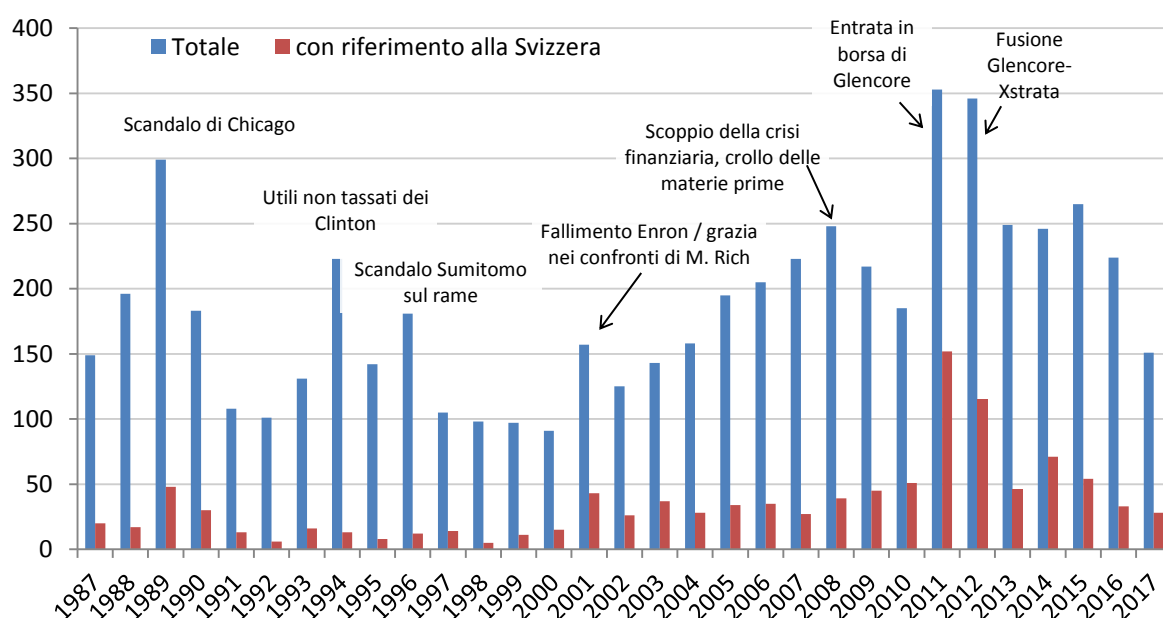
2.1 La copertura mediatica relativa al «commercio di materie prime» nei principali media internazionali

La crescente importanza del commercio di materie prime si riflette nel continuo aumento delle **notizie dei media internazionali** su questo tema **in generale**. Gli attori e le piazze principali del commercio internazionale di materie prime sono sempre più al centro dell'attenzione dei media (cfr. fig. 1, colonne blu). Ma la quantità di articoli sull'argomento dipende in larga misura dal verificarsi di eventi specifici. Finora l'apice è stato raggiunto negli anni **2011/2012**, in concomitanza dell'entrata in borsa di Glencore e della fusione con Xstrata, che hanno riempito le prime pagine dei giornali. In confronto, dal **2013** si è osservato un calo benché l'interesse dei media sia rimasto, anche negli anni successivi, piuttosto elevato. Nel **2014** i temi principali sono stati il crescente ritiro delle banche occidentali dal commercio di materie prime, il ribasso costante del prezzo del petrolio e le ripercussioni delle sanzioni nei confronti della Russia sul mercato delle materie prime. Nel **2015** la copertura mediatica ha riguardato in particolare il calo dei prezzi delle materie prime e le conseguenti difficoltà economiche per le aziende operanti in questo campo. Nel **2016** si nota, rispetto agli anni precedenti, una diminuzione del volume di articoli, che è proseguita anche nel **2017**. Anche in questi due anni l'attenzione si è concentrata soprattutto sulle notizie relative allo sviluppo economico dei mercati delle materie prime e delle aziende del settore.

Sul lungo periodo si nota anche un tendenziale aumento di **notizie sul tema del commercio di materie prime in relazione alla Svizzera** (cfr. fig. 1, colonne rosse). Ciò è dovuto anzitutto a un incremento degli articoli concernenti i gruppi internazionali con sede in Svizzera (ad es. entrata in borsa di Xstrata nel 2002, fondazione di Mercuria nel 2004, acquisizioni di Glencore e sanzioni nei confronti di varie aziende, entrata in borsa di Glencore nel 2011, fusione tra Glencore e Xstrata nel 2012). A questo proposito, a partire dal 2008 si contano regolarmente notizie sulla "crescita" della piazza svizzera di commercio delle materie prime. Tuttavia, dall'apice raggiunto nel 2011, il volume degli articoli è in costante diminuzione. Nel **2013** hanno prevalso articoli di carattere economico sulle aziende svizzere attive nel settore delle materie prime e notizie sulla morte di Marc Rich. Nel **2014** i media internazionali si sono occupati soprattutto dell'andamento degli affari delle aziende che trattano materie prime la cui sede si trova in Svizzera. In singoli casi è stata criticata la mancanza di trasparenza della piazza svizzera di commercio delle materie prime, in particolare in concomitanza con la pubblicazione

di un rapporto del think tank americano «Center for Global Development»⁹². Dal **2015** si è osservato un ulteriore calo del volume degli articoli sul commercio di materie prime in relazione alla Svizzera. Quell'anno i riflettori erano puntati sull'andamento degli affari e sulle difficoltà economiche delle aziende svizzere attive in questo settore, soprattutto Glencore. Nel **2016** i principali media internazionali analizzati hanno informato anzitutto sugli investimenti e la conclusione di affari delle aziende svizzere che operano nel campo delle materie prime. Anche Glencore è stata maggiormente oggetto di notizie. Nel settembre del 2016, inoltre, vari media stranieri hanno riportato le accuse dell'ONG svizzera «Public Eye» secondo cui anche le aziende svizzere attive in questo settore sfruttano gli standard africani, meno rigidi, per vendere ai Paesi dell'Africa occidentale carburanti con un'alta componente di zolfo che in Europa non sono più ammessi («Dirty diesel»). Nel **2017** Glencore è stata nuovamente al centro dell'attenzione dei media stranieri soprattutto in relazione alle rivelazioni dei Paradise Papers. Svelato in quel contesto, il presunto coinvolgimento di Glencore in grandi casi di corruzione relativi a miniere nella Repubblica democratica del Congo ha riempito, nel mese di novembre, le prime pagine dei giornali.

Fig. 1: Numero di articoli nei **principali media internazionali relativi al commercio di materie prime**, nel complesso (blu) e con riferimento alla Svizzera (rosso) nel corso del tempo; numero di articoli all'anno (1987-2017), linea nera = trend⁹³.



Sul piano contenutistico la copertura mediatica internazionale sul commercio delle materie prime è dominata da **notizie economiche, basate sui fatti e in larga misura neutrali**, sullo sviluppo dei mercati delle materie prime e sui risultati di singole aziende operanti in questi mercati. In confronto, altri ambiti tematici rivestono un ruolo di secondo piano. Gli articoli dei media su **attività illegali e questioni relative ai diritti umani e alla tutela dell'ambiente** sono in proporzione molti meno. Nello specifico rappresentano soltanto una percentuale che

⁹² Particolarmente critica si è rivelata la testata britannica «The Independent», che nel 2014 ha pubblicato vari articoli firmati da Jim Armitage sul ruolo della Svizzera nel commercio delle materie prime.

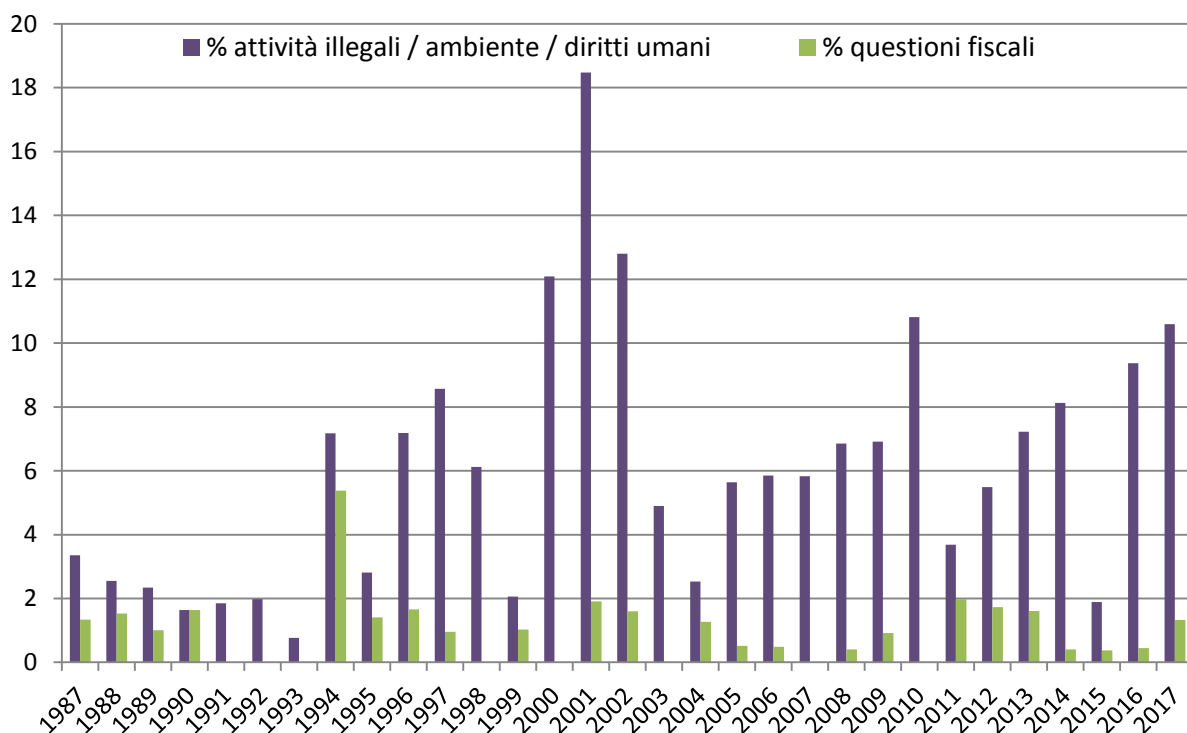
⁹³ Sono stati presi in considerazione tutti gli articoli relativi al **tema chiave «commercio di materie prime» in una rosa di principali media internazionali selezionati** negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Germania, in Austria, in Francia e in Italia: (n=22; The Washington Post, The Wall Street Journal, The New York Times, Los Angeles Times, Chicago Tribune, USA Today, The Times, The Economist, The Independent, The Guardian, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Der Spiegel, Süddeutsche Zeitung, Focus, Der Standard, Die Presse, Le Monde, Le Figaro, Les Echos, Il Corriere della Sera, La Stampa, Il Sole 24 Ore.). Fonte: Dow Jones-Factiva.

varia dall'1 per cento a un massimo del 18,5 per cento del totale di un anno (cfr. fig. 2, colonne viola).

Dopo un leggero aumento di notizie su questi argomenti tra il 2000 e il 2002 (contestualmente alla grazia concessa a Marc Rich) e nel 2010 (sentenza contro Trafigura per lo smaltimento illegale di rifiuti tossici), nel periodo compreso tra il 2011 e il 2013 si è osservato, in proporzione, un calo di articoli. Il leggero aumento constatato nel **2014** è da ricondurre alle varie attività illegali indipendenti perpetrate da persone del settore rese note in quell'anno. Un esempio è costituito dalle indagini avviate dal dipartimento americano di giustizia per sospetto di riciclaggio di denaro nei confronti di G. Timchenko, un esponente della cerchia ristretta di Putin coproprietario dell'azienda Gunvor, che si occupa del commercio di materie prime. Nel **2015** nei principali media internazionali il numero di notizie su attività illegali, diritti umani e tutela dell'ambiente in relazione al commercio di materie prime è stato estremamente esiguo. Nel **2016**, invece, la loro quantità è tornata a essere significativamente più elevata, soprattutto a seguito dell'arresto dell'uomo d'affari turco-iraniano Reza Zarrab per contrabbando di oro e riciclaggio di denaro nell'ambito delle sue attività di commerciante di petrolio e gas. Nel **2017** la copertura mediatica sulle attività illegali e le questioni inerenti ai diritti umani e alla tutela dell'ambiente ha registrato un ulteriore aumento, da ricondurre al maggiore interesse dei media nei confronti dell'esigenza di far rispettare determinati standard ecologici e sociali nell'ambito dell'estrazione di materie prime e delle attività illegali di commercianti di tali risorse non correlate l'una con l'altra.

Le notizie sulle **questioni di natura fiscale** sono marginali e negli anni il loro numero è rimasto modesto (cfr. fig. 2, colonne verdi). Tra il 2011 e il 2013 hanno avuto maggiore risalto, anche in relazione ai necrologi di Marc Rich (2013), ma in seguito l'interesse dei media nei confronti dell'evasione fiscale nel settore delle materie prime è tornato a essere esiguo.

Fig. 2: Percentuale di articoli su determinati temi nei principali media internazionali relativi al commercio di materie prime nel corso del tempo (1987-2017).

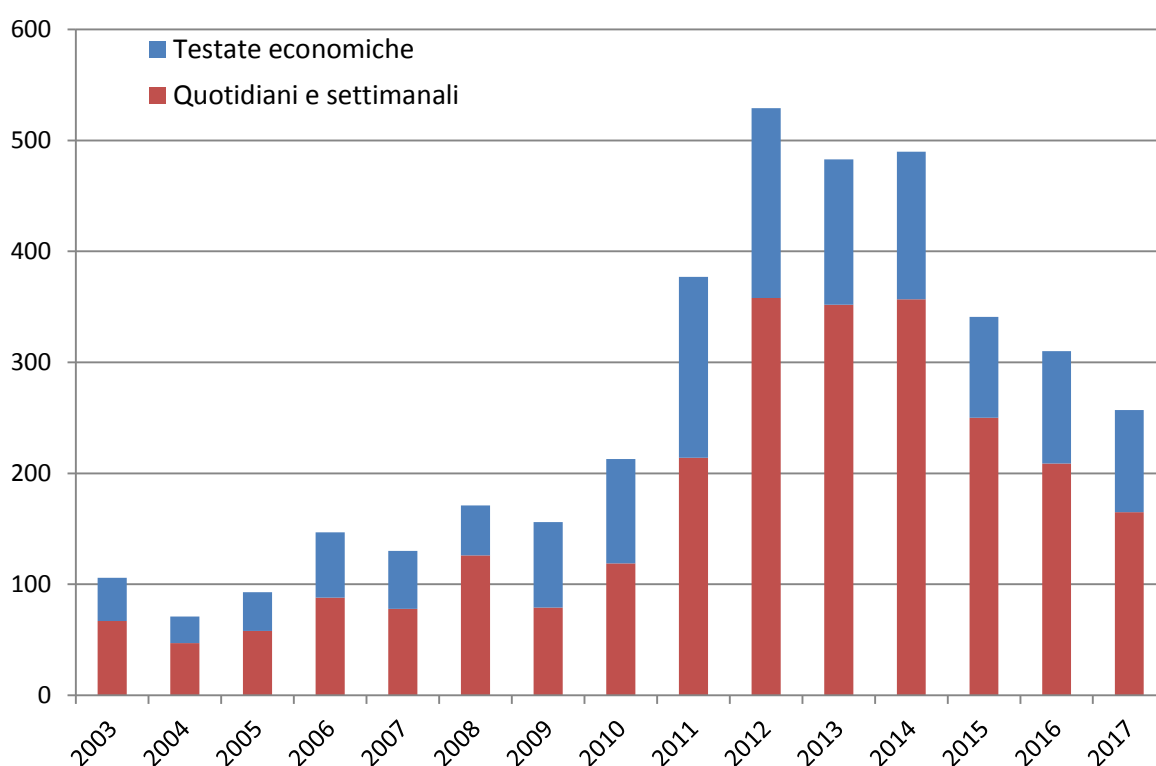


2.2 Articoli sul commercio di materie prime nei media svizzeri

A differenza di quanto è accaduto per i media stranieri, dal 2010 quelli svizzeri hanno mostrato un interesse sempre maggiore nei confronti del commercio delle materie prime (cfr. fig. 3). Gli articoli sul tema hanno raggiunto un apice nel **2012**, ma anche nel **2013** e nel **2014** il loro numero è rimasto alto. **Dal 2015** si nota, rispetto agli anni precedenti, un calo significativo del volume di notizie al riguardo.

Dal confronto tra le tipologie di media emerge che l'aumento registrato tra il 2010 e il 2014 è da ricondurre principalmente al maggior numero di articoli sui quotidiani e i settimanali, mentre sulle testate economiche e finanziarie la loro quantità ha conosciuto una crescita moderata. In Svizzera, dunque, il tema del commercio delle materie prime sembra attrarre sempre più l'attenzione dei media rivolti al vasto pubblico. Questo interesse, tuttavia, è tornato a calare negli ultimi anni.

Fig. 3: Numero di articoli relativi al **commercio di materie prime nei media svizzeri** a seconda della loro tipologia nel corso del tempo, numero di articoli all'anno (2003-2017)⁹⁴.



A livello tematico, nel **2016** i riflettori erano puntati sulle accuse dell'ONG svizzera Public Eye, secondo la quale anche aziende svizzere operanti nel settore delle materie prime hanno venduto carburanti con un elevato contenuto di zolfo, ormai vietati in Europa, a Paesi africani (Dirty diesel). In misura decisamente maggiore rispetto ai media esteri, nel **2017** le testate svizzere hanno dedicato ampio spazio alle rivelazioni dei Paradise Papers e al presunto coinvolgimento di Glencore in grandi casi di corruzione riguardanti miniere nella Repubblica

⁹⁴ Sono stati presi in considerazione tutti gli articoli relativi al **tema chiave «commercio di materie prime» in una rosa di media svizzeri selezionati** (cartacei) (n=18; Aargauer Zeitung (dal 2010), Basler Zeitung, Berner Zeitung, Blick, Bündner Tagblatt, Finanz und Wirtschaft, HandelsZeitung, Neue Zürcher Zeitung, Oltner Tagblatt (fino al 2010), Solothurner Zeitung (fino al 2009), St. Galler Tagblatt, Swiss News (fino al 2013), The Local (dal 2014) Tages Anzeiger, L'Hébd, Le Temps, SonntagsBlick, Sonntagszeitung, Schweizer Bank/La Banque Suisse, L'Agéfi Suisse). Fonte: Dow Jones-Factiva.

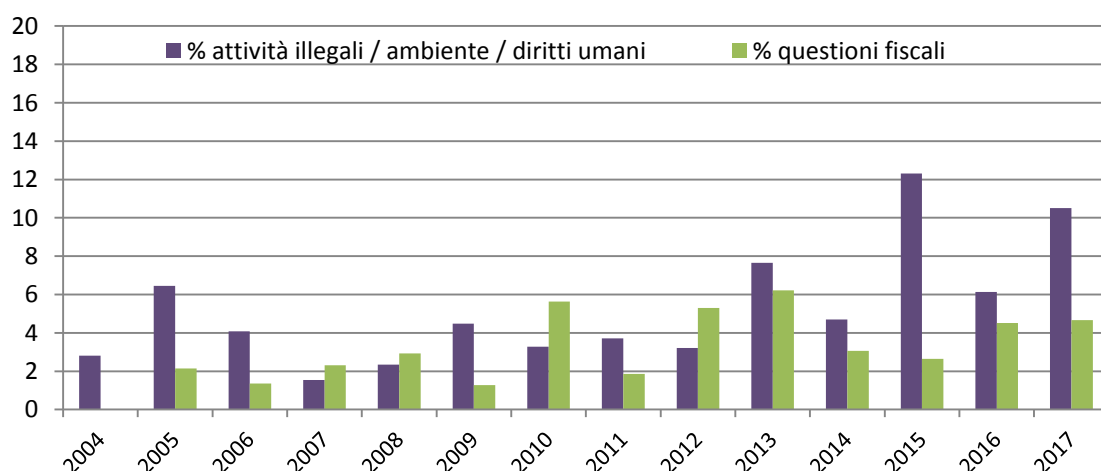
democratica del Congo. Anche altri affari non trasparenti di Glencore hanno attratto l'attenzione dei media, come l'estrazione del petrolio in Ciad, che secondo l'organizzazione umanitaria Swissaid è corresponsabile delle condizioni in cui versa il Paese e favorisce la corruzione.

Nella maggioranza dei casi, come all'estero anche in Svizzera le notizie sullo sviluppo del mercato delle materie prime o sull'andamento di aziende operanti in questo ambito con sede in Svizzera vengono riportate in modo neutrale e attenendosi ai fatti. Gli articoli relativi ad **attività illegali, diritti umani e tutela dell'ambiente** rappresentano solo una piccola parte, che varia dal 2 per cento a un massimo del 12 per cento all'anno (cfr. fig. 4, colonne viola).

Nel **2015** nei media svizzeri si è registrato un forte aumento del numero relativo di articoli su aspetti controversi del commercio di materie prime (12 %) a seguito del rapporto del gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, elaborato su incarico del Consiglio federale e pubblicato nel 2015, che avverte del pericolo corso dalla Svizzera di essere utilizzata da attori del commercio di materie prime come piattaforma per il riciclaggio di denaro. Dopo l'apice del numero relativo di articoli su attività illegali, diritti umani e tutela dell'ambiente (raggiunto nel 2015), nel **2016** il loro volume è nuovamente sceso ai livelli degli anni precedenti. Nel **2017** la copertura mediatica di aspetti controversi del mercato di materie prime è tornata a crescere. Questo aumento è da ricondurre alla richiesta, a livello politico, di maggiore trasparenza nel settore del commercio di materie prime a seguito delle attività di Glencore nella Repubblica democratica del Congo svelate dai Paradise Papers.

Occasionalmente in Svizzera sono aumentati anche gli articoli sulle **questioni fiscali** (cfr. fig. 4, colonne verdi): nel **2013** e nel **2014** al centro dell'attenzione sono stati in particolare l'utilizzo di somme nell'ordine dei miliardi derivanti da contributi fiscali di Ivan Glasenberg (CEO Glencore Xstrata) in alcuni Comuni del Cantone di Zurigo e le possibili conseguenze delle proposte discusse per risolvere le controversie di natura fiscale con l'UE di aziende che commerciano in materie prime. Nel **2015** e nel **2016** gli articoli sulle questioni fiscali evidenziavano le possibili conseguenze della riforma III dell'imposizione delle imprese (votazione febbraio 2017) per la piazza svizzera di negoziazione delle materie prime. Il dibattito relativo alle votazioni di febbraio **2017** su tale riforma ha caratterizzato anche in quell'anno la copertura mediatica sul commercio di materie prime nei media svizzeri.

Fig. 4: Percentuale di articoli su determinati temi nei media **svizzeri relativi al commercio di materie prime** nel corso del tempo (2003-2017).

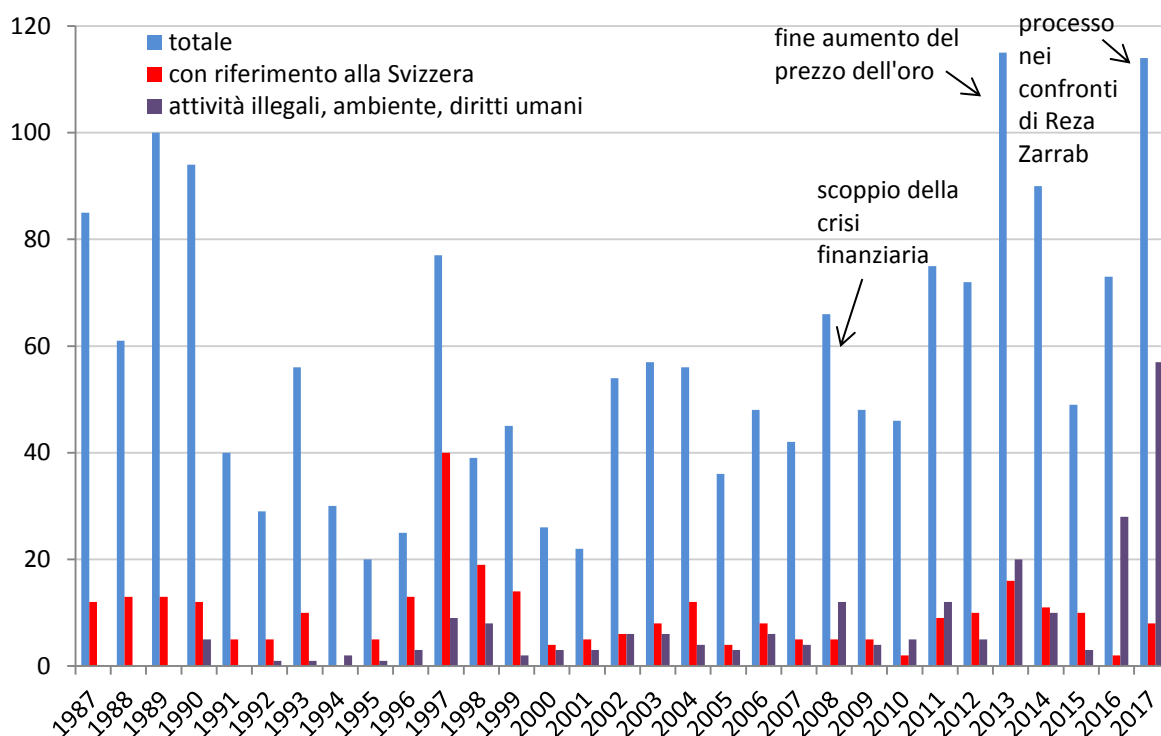


3. Commercio di oro

3.1 Articoli sul commercio di oro nei principali media internazionali

La frequenza di **articoli internazionali generali sul commercio di oro** dipende in larga misura dalla presenza di eventi rilevanti e dall'andamento del prezzo dell'oro: in caso di forti oscillazioni e inversioni di tendenza aumenta il numero di notizie. I periodi in cui si è riscontrato un maggiore interesse da parte dei media sono la fine degli anni 1980, la metà degli anni 1990 e il passato più recente (cfr. fig. 5, colonne blu). Anche l'incremento osservato nel **2013** è da ricondurre all'evoluzione del mercato: nel 2011 il prezzo dell'oro ha raggiunto un massimo storico, per poi scendere sempre più, caratterizzato da una forte volatilità, e crollare nel 2013. Nel **2017** si è verificato un nuovo aumento di articoli dovuto al processo, svoltosi quell'anno, contro l'uomo d'affari turco-iraniano Reza Zarrab. Il caso, nel quale politici turchi e istituti bancari erano sospettati di essere coinvolti in affari poco chiari per eludere le sanzioni degli USA nei confronti dell'Iran, ha avuto una vasta risonanza internazionale a causa della sua dimensione politica.

Fig. 5: Numero di articoli nei **principali media internazionali relativi al commercio di oro** nel complesso (blu) e con riferimento alla Svizzera (rosso) nonché numero di articoli su attività illegali, ambiente e diritti umani (viola) nel corso del tempo (numero di articoli all'anno nel periodo 1987-2017)⁹⁵.



Fino al **2015** nei media internazionali sono apparsi solo pochi articoli dedicati ad **attività illegali e a questioni relative alla tutela dell'ambiente e ai diritti umani** (fig. 5 colonne viola). Nella maggior parte dei casi riguardavano le sanzioni contro il commercio di oro con l'Iran (2014). Singoli articoli trattavano dei danni ambientali legati all'estrazione dell'oro. Dal **2016** il numero di articoli su attività illegali è aumentato in maniera significativa e nel **2017** è

⁹⁵ Sono stati presi in considerazione tutti gli articoli relativi ai temi chiave «commercio di oro» e «raffinazione dell'oro» in una rosa di principali media internazionali selezionati (cartacei) negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Germania, in Austria, in Francia e in Italia: (n=22; The Washington Post, The Wall Street Journal, The New York Times, Los Angeles Times, Chicago Tribune, USA Today, The Times, The Economist, The Independent, The Guardian, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Der Spiegel, Süddeutsche Zeitung, Focus, Der Standard, Die Presse, Le Monde, Le Figaro, Les Echos, Il Corriere della Sera, La Stampa, Il Sole 24 Ore). Fonte: Dow Jones-Factiva.

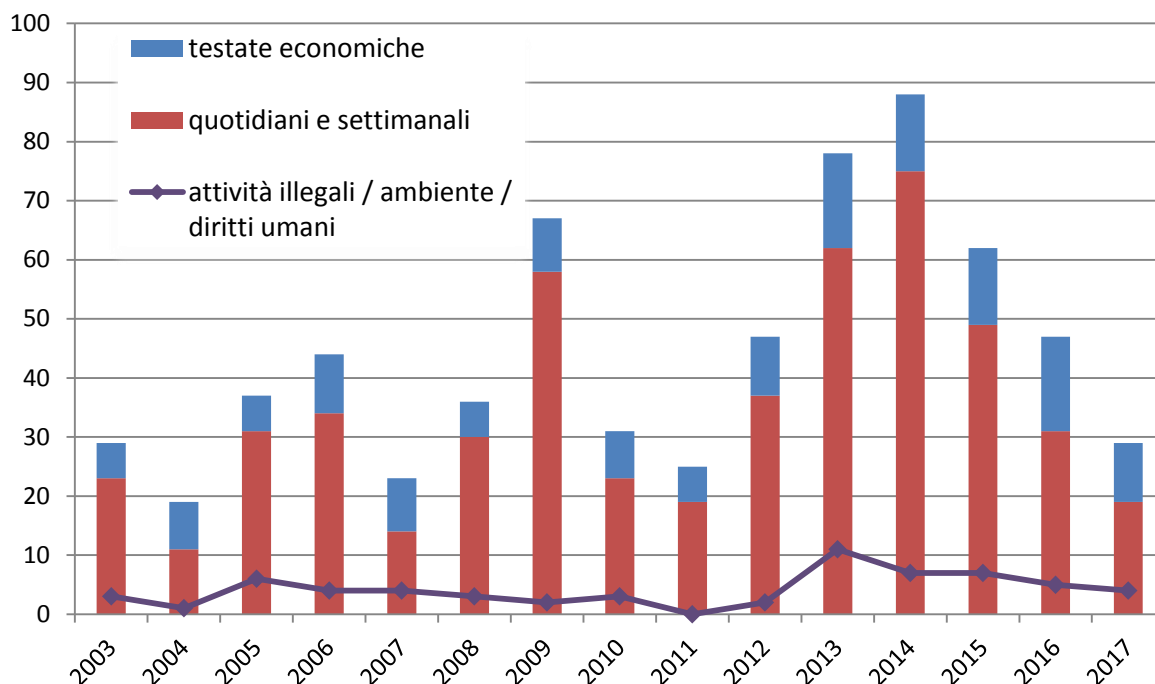
stato particolarmente elevato. Questo incremento è da ricondurre alla scoperta delle attività illegali dell'uomo d'affari turco-iraniano Reza Zarrab e al relativo processo nel novembre del 2017. Poiché questo caso internazionale riguardava, da un lato, il commercio di petrolio e gas e, dall'altro, il contrabbando di oro, rientra sia nella copertura mediatica sul commercio di materie prime sia in quella sul commercio di oro.

Nel 1997 e negli anni successivi è stato pubblicato il maggior numero di articoli **con riferimento alla Svizzera**. All'epoca un tema caldo a livello internazionale era la gestione dell'oro rubato durante il nazionalsocialismo. In questo contesto la Svizzera era al centro dell'attenzione. In seguito l'interesse dei media internazionali è scemato, per tornare a crescere lievemente all'inizio degli anni 2010 (cfr. fig. 5, colonne rosse). Tale aumento è da ricondurre soprattutto al maggior numero di notizie sull'andamento del prezzo dell'oro. In singoli casi è stato fatto riferimento all'importanza sempre maggiore della Svizzera quale piazza di commercio dell'oro e al coinvolgimento di aziende con sede in Svizzera in affari poco chiari. Non si può tuttavia parlare di una forte presenza di questi temi nei principali media internazionali. L'interesse al riguardo si riscontra in particolare nelle testate di lingua tedesca. Nel **2015** gli articoli dei media internazionali che si riferivano alla Svizzera hanno affrontato in particolare il tema dell'indagine della COMCO nei confronti di varie grandi banche avviata a causa del sospetto di manipolazione del prezzo dell'oro e di altri metalli preziosi. Nel **2016** il numero di articoli riguardanti la Svizzera è stato uno dei più bassi degli ultimi 30 anni. Anche nel **2017** il loro volume è rimasto piuttosto modesto. Negli articoli in questione la Svizzera era menzionata in contesti differenti senza mai essere il tema centrale.

3.2 *Articoli sul commercio di oro nei media svizzeri*

Tra il **2012** e il **2014** nei **media svizzeri** si riscontra un incremento degli articoli sul commercio di oro (fig. 6, colonne blu-rosse) dovuto soprattutto a una maggiore copertura mediatica dei quotidiani e dei settimanali, mentre nella stampa economica si è riscontrato solo un lieve aumento dell'attenzione verso questo tema. Al pari del commercio di materie prime, anche quello di oro sembra interessare in misura maggiore il vasto pubblico in Svizzera. **Dal 2015**, tuttavia, si osserva un notevole calo dell'interesse dei media svizzeri nei confronti del commercio di oro.

Fig. 6: Numero di articoli relativi al **commercio di oro nei media svizzeri**⁹⁶ a seconda della loro tipologia e in riferimento a determinati temi nel corso del tempo; numero di articoli all'anno (2003-2016).



Anche nei media svizzeri l'argomento preponderante è l'andamento del mercato dell'oro. La volatilità che lo ha caratterizzato negli ultimi anni ha portato a una copertura mediatica più ampia. Nel **2013** l'interesse dei media è aumentato a seguito del dibattito sulla scarsa trasparenza della statistica svizzera sull'importazione di oro e della successiva decisione del Consiglio federale di renderla più chiara indicando i Paesi di origine. In questo frangente sono anche emersi problemi legati all'inquinamento ambientale, alle violazioni di diritti umani e a condizioni di lavoro difficili. Dopo la morte di Nelson Mandela è stato nuovamente affrontato il tema del commercio di oro tra la Svizzera e il Sudafrica durante il regime dell'Apartheid. Alcuni articoli hanno riguardato anche l'importanza della Svizzera quale piazza per il commercio dell'oro, il ruolo leader a livello mondiale delle aziende svizzere che raffinano questo materiale e l'iniziativa Swiss Better Gold, coordinata dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), che si è posta l'obiettivo rendere il commercio di oro più sostenibile sotto il profilo ecologico e sociale. Nel **2014** la votazione sull'iniziativa sull'oro e le sue possibili ripercussioni sul commercio di questo materiale ha costituito il tema centrale mentre nel **2015** l'attenzione dei media svizzeri è stata soprattutto rivolta allo sviluppo del mercato dell'oro e all'indagine della COMCO su varie grandi banche sospettate di manipolare il prezzo dell'oro e di altri metalli preziosi. Nel **2016** i media svizzeri sono tornati a interessarsi dell'andamento del mercato dell'oro. Un altro argomento affrontato di frequente è stato quello della crescente importanza della Svizzera quale piattaforma per il commercio dell'oro facendo riferimento alle grandi aziende che raffinano questo metallo in Svizzera. Nel **2017** gli articoli sui media svizzeri hanno riguardato soprattutto l'iniziativa per imprese responsabili, che doveva essere discussa in Parlamento, e altre misure possibili per rendere il commercio dell'oro più trasparente e responsabile.

⁹⁶ Sono stati presi in considerazione tutti gli articoli **relativi ai temi chiave «commercio di oro» e «raffinazione dell'oro» in una rosa di media svizzeri selezionati** (cartacei) (n=18; Aargauer Zeitung (dal 2010), Basler Zeitung, Berner Zeitung, Blick, Bündner Tagblatt, Finanz und Wirtschaft, HandelsZeitung, Neue Zürcher Zeitung, Oltner Tagblatt (fino al 2010), Solothurner Zeitung (fino al 2009), St. Galler Tagblatt, Swiss News (fino al 2013), The Local (dal 2014) Tages Anzeiger, L'Hébd, Le Temps, SonntagsBlick, Sonntagszeitung, Schweizer Bank/La Banque Suisse, L'Agéfi Suisse). Fonte: Dow Jones-Factiva.

4. Sintesi

Nel lungo periodo il numero di **articoli della stampa internazionale** sul commercio di materie prime della Svizzera è tendenzialmente aumentato, in particolare in relazione all'esposizione mediatica di alcune aziende internazionali operanti nel settore delle materie prime con sede in Svizzera. Dall'apice del numero di notizie raggiunto nel 2011, tuttavia, si osserva una diminuzione del loro volume. Nella maggior parte dei casi la copertura mediatica è di natura economica, basata sui fatti e neutrale. Di tanto in tanto vengono sollevate questioni relative ai diritti umani e all'ambiente nonché ad attività illegali. Gli articoli su questi argomenti dipendono in larga misura dal verificarsi di un evento specifico e nel complesso il loro numero è esiguo.

Dal 2011 nei **media svizzeri** si è registrato un notevole aumento degli articoli sul commercio di materie prime, ma per il momento è nel **2014** che la copertura mediatica sul tema raggiunge l'apice. **Dal 2015** si riscontra invece, rispetto agli anni precedenti, un netto calo del numero di articoli al riguardo. Benché in Svizzera continuino a prevalere le notizie economiche di carattere neutrale, anche le questioni riguardanti i diritti umani e l'ambiente, nonché alcune tematiche fiscali, hanno riscosso un certo interesse.

Negli articoli dei principali media internazionali si è osservato a volte un temporaneo aumento dell'interesse nei confronti della piazza svizzera di commercio dell'oro. Questa attenzione è da ricondurre a un aumento generale delle notizie sul commercio dell'oro, che a sua volta dipende dall'andamento del mercato di questo materiale. In singoli casi è stato fatto riferimento all'importanza sempre maggiore della Svizzera quale piazza di commercio dell'oro e al coinvolgimento di aziende con sede in Svizzera in affari illegali. Non si può tuttavia parlare di una forte presenza di questi temi nei principali media internazionali.

Tra il **2012** e il **2014** anche nei media svizzeri si riscontra un aumento degli articoli sul commercio di oro, in particolare nei quotidiani e nei settimanali: proprio come il mercato delle materie prime, anche quello dell'oro sembra interessare sempre di più il vasto pubblico in Svizzera. **Dal 2015**, tuttavia, si osserva nuovamente un notevole calo dell'interesse dei media svizzeri nei confronti del commercio di oro.