



Rapporto di base sulle materie prime

Secondo resoconto sull'attuazione delle raccomandazioni

19 agosto 2015

Indice

1	Introduzione	3
1.1	Mandato.....	3
1.2	Situazione attuale e progressi compiuti.....	3
2	Attuazione delle raccomandazioni	4
2.1	Attrattività della piazza.....	4
	Raccomandazioni 1 e 2.....	4
2.2	Trasparenza	6
	Raccomandazione 3	6
	Raccomandazione 4	7
	Raccomandazione 5	8
	Raccomandazione 6	9
	Raccomandazione 7	9
	Raccomandazione 8	10
	Raccomandazione 9	11
2.3	Responsabilità delle imprese e responsabilità dello Stato	12
	Raccomandazione 10	12
	Raccomandazione 11	14
	Raccomandazione 12	15
2.4	Politica dello sviluppo	15
	Raccomandazione 13	15
2.5	Convenzioni per evitare la doppia imposizione e prezzi di trasferimento.....	17
	Raccomandazione 14	17
2.6	Rischi per la reputazione.....	19
	Raccomandazione 15	19
2.7	Dialogo con attori esterni alla Confederazione e piattaforma interdipartimentale sulle materie prime	20
	Raccomandazioni 16 e 17.....	20

1 Introduzione

1.1 Mandato

Il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha preso conoscenza del primo resoconto sull'attuazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto di base sulle materie prime del 27 marzo 2013.¹ Soddisfatto dei progressi compiuti, il Consiglio federale ha ribadito la grande importanza che attribuisce al proseguimento dell'attuazione mirata delle raccomandazioni. Per questo motivo ha incaricato la piattaforma interdipartimentale sulle materie prime di elaborare un nuovo resoconto entro la fine di agosto del 2015.

Il presente rapporto, come il primo, riepiloga lo stato di attuazione di ciascuna delle 17 raccomandazioni, illustrando inoltre le principali tappe realizzate e i traguardi raggiunti. L'accento è posto principalmente sugli sviluppi che hanno fatto seguito alla pubblicazione del primo resoconto del 26 marzo 2014. La piattaforma interdipartimentale sulle materie prime, la cui direzione è assunta a turno dal Dipartimento federale delle finanze (DFF), dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), continuerà il suo operato. Inoltre è stata incaricata dal Consiglio federale di elaborare entro la fine del 2016 un nuovo resoconto sull'attuazione delle raccomandazioni.

1.2 Situazione attuale e progressi compiuti

A seguito del calo dei prezzi delle materie prime, l'interesse generale per il tema delle materie prime a livello internazionale, ossia nell'ambito del G20, è leggermente diminuito.² Tuttavia, sul piano nazionale il settore delle materie prime resta in prima linea, come denotano l'interesse mostrato dal Parlamento e dai media nonché le iniziative popolari che sono state lanciate o quelle pendenti su questo tema.³

Il settore svizzero delle materie prime resta di grande importanza sia per l'economia nazionale sia per il commercio globale di materie prime. Mentre la concorrenza tra piazze economiche si è complessivamente acuita a causa degli sviluppi generali, nel confronto internazionale la Svizzera – come illustrato nel capitolo 2 sull'attuazione delle raccomandazioni – occupa una buona posizione per quanto riguarda gli sforzi volti a garantire alle imprese del settore delle materie prime una piazza competitiva e integra.

Con i progetti legislativi attuali o recentemente conclusi, la Svizzera procede all'attuazione di standard internazionali, ad esempio nel settore del commercio fuori borsa di derivati o della lotta contro il riciclaggio di denaro. Partecipa attivamente ai lavori dell'OCSE contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili delle imprese internazionali, sostiene le iniziative internazionali per la lotta contro la corruzione o per l'aumento della trasparenza nel settore delle materie prime e si impegna nella cooperazione allo sviluppo e nell'elaborazione di nuovi obiettivi per l'agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile (già agenda post-2015). La Svizzera è tra i Paesi leader a livello mondiale, grazie all'adozione di singoli provvedimenti settoriali, come l'introduzione, prevista nell'ambito della revisione del diritto della società anonima, di disposizioni sulla trasparenza che obbligheranno le imprese

¹ Si veda in merito il comunicato stampa del 26 marzo 2014:
<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=52429+>.

² In occasione del vertice del G20 tenutosi nel novembre 2014 a Brisbane, il comunicato dei capi di stato e di governo – che costituisce un indicatore delle priorità politiche globali – si è concentrato sull'efficienza e sulla collaborazione nel settore energetico.

³ Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa popolare «Contro la speculazione sulle derrate alimentari», attualmente trattata in Parlamento, senza presentare alcun controprogetto. Inoltre, il 21 aprile 2015 è stata avviata la raccolta delle firme per l'iniziativa popolare «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente» (cosiddetta Iniziativa per multinazionali responsabili).

operanti nel settore delle materie prime a pubblicare i pagamenti a favore di enti statali. Inoltre sono in corso altri lavori concernenti l'applicazione di standard volontari sulla responsabilità societaria alle imprese attive nel commercio delle materie prime ed è stato ulteriormente migliorato il dialogo tra i rappresentanti del settore, le ONG e i Cantoni.

Nel frattempo permangono le incertezze sull'ulteriore sviluppo delle condizioni quadro economiche in Svizzera, che rivestono notevole importanza non solo per il settore delle materie prime. A questo proposito vanno citate l'attuazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa nonché la Riforma III dell'imposizione delle imprese (si veda più sotto). Il rafforzamento del franco svizzero dopo l'abbandono da parte della Banca nazionale svizzera (BNS) del tasso di cambio minimo con l'euro ha inoltre generato un inasprimento delle condizioni quadro. Per di più, la concorrenza di altre piazze economiche resta elevata. Il Consiglio federale continuerà a impegnarsi per creare in Svizzera condizioni quadro interessanti e affidabili.

Riassumendo è possibile affermare che per molte raccomandazioni sono stati compiuti ulteriori progressi concreti, mentre per altre è difficile misurare il grado di attuazione a causa della loro natura permanente. Ad avviso del Consiglio federale, l'orientamento dei lavori in corso – tutela o miglioramento delle condizioni quadro e riduzione dei rischi esistenti, compresi quelli di reputazione – si è rivelato valido. Considera altresì opportuno che la Svizzera partecipi attivamente all'ulteriore elaborazione di standard multilaterali nel settore delle materie prime e li metta in pratica, provvedendo però a coordinare le regolamentazioni sul piano internazionale, onde evitare condizioni quadro svantaggiose per le imprese svizzere in un contesto di aspra concorrenza tra piazze economiche. Alla luce di questo scenario, sul piano internazionale la Svizzera deve continuare il proprio impegno a favore della parità di condizioni (level playing field), cosa che implica una concorrenza fiscale equa e un'attuazione coerente degli standard di regolamentazione.

Di seguito sono illustrati nel dettaglio gli sviluppi e i progressi attuali.

2 Attuazione delle raccomandazioni

2.1 Attrattività della piazza

Raccomandazioni 1 e 2

Raccomandazione 1: *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. 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.*

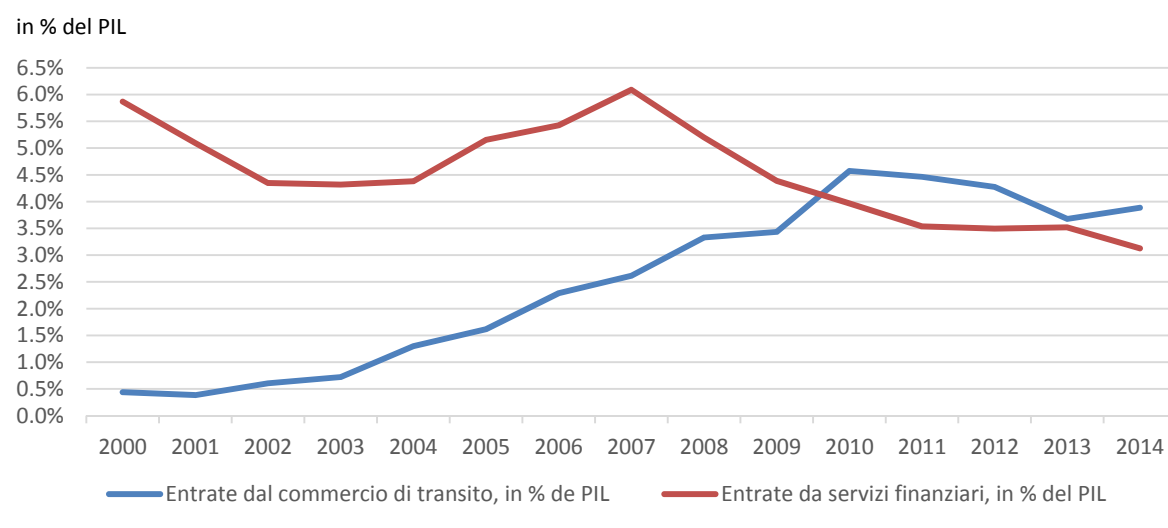
Raccomandazione 2: *Per principio, la Svizzera deve attuare standard multilaterali nel settore delle materie prime. Nell'ambito dell'introduzione di regolamentazioni occorre prestare attenzione affinché siano coordinate a livello multilaterale, in modo da non creare condizioni quadro sfavorevoli per 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 (level playing field).*

Sviluppo del settore delle materie prime e condizioni quadro generali

In Svizzera il settore delle materie prime continua a essere molto importante per l'economia nazionale e la piazza finanziaria. Lo confermano, tra l'altro, anche le entrate nette dal commercio di transito che derivano perlopiù dal commercio di materie prime. Queste entrate costituiscono un buon indicatore del peso economico del settore di attività delle materie prime

(oltre al commercio anche attività di logistica, finanziamento del commercio e ispezione e controllo delle merci). Secondo il rilevamento della BNS, nel 2014 tali entrate sono leggermente diminuite rispetto ai massimi livelli raggiunti tra il 2010 e il 2012, ma ammontano comunque a 25,2 miliardi di franchi, pari al 3,9 per cento del PIL svizzero (cfr. figura 1). A seguito dell'applicazione di un metodo di rilevamento più esteso della BNS, le entrate dal commercio di transito risultano nettamente superiori alle stime espresse nelle pubblicazioni precedenti e nel rapporto di base sulle materie prime. La figura 1 mostra anche come nel 2010 il commercio di transito abbia sostituito la precedente capolista tra le esportazioni di servizi, ossia le entrate da operazioni transfrontaliere su commissione e quelle da prestazioni di servizi ad opera delle banche in Svizzera.

Fig. 1: Entrate dal commercio di transito ed entrate da servizi finanziari forniti dalle banche verso l'estero, in % del PIL



Fonte: BNS, *Bollettino mensile delle statistiche economiche* (aprile 2015), calcolo proprio.

Riforma III dell'imposizione delle imprese (RI imprese III)

Il 22 settembre 2014 il Consiglio federale ha avviato la consultazione concernente la legge sulla Riforma III dell'imposizione delle imprese. L'indirizzo del progetto, ossia rafforzare la piazza economica svizzera e aumentare il consenso internazionale, ha riscosso ampia approvazione.

Sulla base dei risultati della consultazione, il 2 aprile 2015 il Consiglio federale ha definito gli indirizzi del messaggio che il 5 giugno 2015 è stato trasmesso al Parlamento per deliberazione⁴. Nel messaggio, il Consiglio federale propone la soppressione dei regimi fiscali esistenti (società di domicilio, società miste, società holding, società principali e strutture finance branch), in quanto incompatibili con gli standard internazionali. Ne sono interessate anche le imprese operanti nel settore internazionale delle materie prime, poiché spesso godono di uno statuto fiscale cantonale. È prevista l'introduzione di nuove misure a livello cantonale, tra cui un patent box e la possibilità di prevedere una maggiore deduzione per le spese di ricerca e sviluppo. L'introduzione di un'imposta sulla stazza è stata respinta, poiché questa misura non sarebbe conciliabile con le disposizioni costituzionali. A titolo complementare, qualora lo ritengano necessario per conservare la loro competitività fiscale, i Cantoni possono concedere riduzioni delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile. Anche per gli altri lavori, nel progetto si dovrà tenere conto degli sviluppi internazionali.

⁴ Si veda <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=57551>.

Il 14 ottobre 2014, sottoscrivendo la dichiarazione comune concernente la fiscalità delle imprese,⁵ la Svizzera ha provvisoriamente posto fine a una controversia durata quasi 10 anni che ha pesato sulle relazioni con l'UE. La dichiarazione comune non comporta alcun impegno internazionale e si limita a elencare principi e intenzioni reciproche. Il Consiglio federale ribadisce la sua volontà di abrogare, nel quadro della RI imprese III, i regimi fiscali elencati nella dichiarazione comune (società di domicilio, società miste, società holding, società principal e strutture finance branch) e di orientare nuove misure fiscali agli standard internazionali. Da parte loro, gli Stati membri dell'UE confermano l'intenzione di abbandonare le previste contromisure, non appena i regimi in questione saranno soppressi. Non sono stati definiti i termini per l'attuazione.

2.2 Trasparenza

Raccomandazione 3

Raccomandazione 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.*

Il 3 settembre 2014 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la nuova legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi), che permette di attuare la riforma dei mercati dei derivati OTC. La legge è stata approvata dal Parlamento nella sessione estiva 2015.⁶ La LInFi riguarda anche i commercianti di materie prime che rientrano nella definizione di controparti non finanziarie. In armonia con gli standard internazionali applicabili, non sono previste eccezioni per le comunicazioni delle transazioni in derivati a un repertorio di dati sulle negoziazioni, a meno che non si tratti di operazioni tra due piccole controparti non finanziarie che non rappresentano alcun rischio per la stabilità. Le controparti non finanziarie, invece, non sono soggette all'obbligo di compensazione fintanto che impiegano i derivati OTC solo per coprire i rischi direttamente correlati all'attività aziendale oppure alla gestione della liquidità o del patrimonio. Pertanto, un commerciante di materie prime è soggetto all'obbligo di compensazione solo se esegue operazioni in derivati anche per altri scopi e se tali operazioni superano un determinato valore soglia. Inoltre la LInFi contiene una norma di delega che consente al Consiglio federale di prevedere limiti di posizione, per quanto sia necessario ad assicurare condizioni ordinate di formazione dei prezzi e di regolamento nonché a produrre una convergenza tra i prezzi sul mercato dei derivati e quelli sul mercato sottostante. Nel fare ciò tiene conto degli standard internazionali riconosciuti e dell'evoluzione del diritto estero.

Il 18 febbraio 2015 il Consiglio federale ha inoltre licenziato il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro la speculazione sulle derrate alimentari».⁷ L'iniziativa prende avvio dalle forti oscillazioni dei prezzi di molti beni agricoli che si sono verificate negli ultimi anni, causando problemi alimentari in diversi Paesi in sviluppo. I promotori sostengono che queste fluttuazioni dei prezzi sarebbero causate soprattutto dalle operazioni speculative effettuate sui mercati finanziari connessi ai mercati agricoli fisici (i cosiddetti mercati a termine delle merci). Essi chiedono pertanto di vietare in Svizzera gli investimenti in alcuni strumenti finanziari concernenti le materie prime agricole o le derrate alimentari. Il Consiglio federale

⁵ Si veda <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=54818>.

⁶ FF 2015 4017: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2015/4017.pdf>.

⁷ Si veda <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=56258>.

condivide gli scopi dell'iniziativa, ovvero migliorare l'approvvigionamento alimentare delle popolazioni dei Paesi in sviluppo e lottare contro la povertà. Ritiene tuttavia che l'approccio seguito dall'iniziativa sia inadeguato, dubita dell'efficacia delle misure proposte e teme ripercussioni negative per l'economia nazionale. Per questi motivi consiglia di respingere l'iniziativa senza controprogetto.

Raccomandazione 4

Raccomandazione 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.*

Lotta contro il riciclaggio di denaro

Il 12 dicembre 2014 il Parlamento ha approvato la legge federale concernente l'attuazione delle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI)⁸ rivedute nel 2012. La legge si prefigge di rafforzare l'efficace lotta contro il riciclaggio di denaro tramite l'attuazione di standard internazionali in Svizzera. Le disposizioni sulla trasparenza in materia di persone giuridiche e azioni al portatore sono entrate in vigore il 1° luglio 2015. L'entrata in vigore delle restanti disposizioni è stata fissata dal Consiglio federale al 1° gennaio 2016.⁹

La revisione nel 2012 delle raccomandazioni del GAFI ha influito sotto vari punti di vista sulla regolamentazione internazionale per la lotta contro la criminalità finanziaria. Ad esempio, conformemente alla raccomandazione 1, i Paesi devono effettuare un'analisi sistematica del rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e contrastare i rischi rilevati con misure adeguate. L'attuazione degli standard internazionali è quindi collegata alla valutazione regolare di tutti i rischi a livello nazionale. A tale scopo, il Consiglio federale ha rafforzato il coordinamento all'interno dell'Amministrazione federale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, istituendo un gruppo di lavoro interdepartimentale, diretto dal DFF, che ha iniziato la sua attività nel 2014.

Il 19 giugno 2015 è stato pubblicato il primo rapporto sui rischi nazionali di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo elaborato dal gruppo di coordinamento interdepartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.¹⁰ Il rapporto contiene anche un'analisi della minaccia e dell'esposizione al rischio per il settore delle materie prime. Il gruppo di coordinamento interdepartimentale raccomanda che le proposte contenute nell'avamprogetto concernente la revisione del Codice delle obbligazioni (diritto della società anonima) relative alle disposizioni di presentazione dei conti applicabili alle imprese attive nell'estrazione di materie prime siano integrate, ai fini di una maggiore trasparenza, nel disegno di legge e nel relativo messaggio destinato al Parlamento. Raccomanda altresì di estendere, nell'ambito di una procedura coordinata sul piano internazionale, tali prescrizioni alle imprese che commerciano in materie prime (si veda anche la raccomandazione 8).

In merito alla revisione degli standard del GAFI sono stati concretizzati anche i requisiti di trasparenza per le persone giuridiche e gli istituti giuridici, gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari (tra cui l'identificazione delle persone politicamente esposte o degli aventi economicamente diritto) e la collaborazione internazionale. La legge del 12 dicembre 2014 precisa pertanto gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari e introduce misure di tra-

⁸ FF 2014 8377: <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2014/8377.pdf>.

⁹ Si veda <https://www.sif.admin.ch/sif/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-57064.html>.

¹⁰ Si veda <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=57750>.

sparenza per le società. Queste misure contribuiscono anche al rafforzamento della lotta contro gli abusi nel settore delle materie prime e nel commercio di materie prime.

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) continua a sostenere l'iniziativa del Fondo monetario internazionale (FMI) per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nei Paesi in via di sviluppo. Nell'ambito di questa iniziativa, oltre al sostegno tecnico per oltre 30 Paesi nel settore della prevenzione, è stato elaborato anche un manuale che tratta specificatamente i rischi del riciclaggio di denaro nel settore dei metalli preziosi e formula raccomandazioni per le varie parti coinvolte su come minimizzare questi rischi.

Lotta contro la corruzione

Anche nel settore delle materie prime la corruzione è uno dei principali fattori all'origine di flussi finanziari illegali. La Svizzera si impegna attivamente per arginare questo fenomeno a livello mondiale. In particolare, si adopera affinché tutti gli Stati membri della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), tra i quali figurano molti produttori di materie prime, garantiscano un'applicazione sistematica degli obblighi derivanti da questo accordo, che, per contenuto e portata geografica, è il più completo dei tre testi di riferimento in quest'ambito a livello internazionale¹¹. In vista della prossima Conferenza degli Stati parte alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che si terrà nel novembre 2015, la Svizzera mira soprattutto al rafforzamento dei processi di monitoraggio che seguono la valutazione di ogni singolo Paese. Ciò consentirebbe di migliorare considerevolmente la disciplina generale nell'applicazione della Convenzione.

La Svizzera si impegna inoltre in vari modi per sensibilizzare le imprese svizzere attive a livello internazionale, anche nel settore delle materie prime, in merito ai rischi di corruzione all'estero. Una delle iniziative più recenti in tal senso è stata la stesura di un dettagliato elenco di servizi di notifica esteri ai quali le imprese svizzere possono rivolgersi qualora riceversero richieste di versamento di tangenti da parte di funzionari stranieri corrotti. L'elenco sarà pubblicato sul sito internet del DFAE.

Blocco e restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone straniere politicamente esposte

Il Parlamento sta esaminando un disegno concernente la creazione di una base legale formale che consenta il blocco preventivo dei valori patrimoniali appartenenti a persone politicamente esposte all'estero (legge federale sui valori patrimoniali di provenienza illecita¹²). Il disegno, che riprende le basi legali già esistenti e la prassi applicata sinora, disciplina in modo esauriente tutte le questioni riguardanti il blocco, la confisca e la restituzione di valori patrimoniali illeciti che si trovano nelle mani di potentati stranieri. Inoltre, regola le modalità di confisca e di restituzione di questo tipo di averi a livello di diritto amministrativo e prevede misure mirate per aiutare i Paesi di origine, nel quadro delle procedure di assistenza giudiziaria, a recuperare i valori patrimoniali di origine illecita trasferiti all'estero.

Raccomandazione 5

Raccomandazione 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.*

I risultati finali del progetto BEPS («Base Erosion and Profit Shifting») di OCSE e G20 contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili sono attesi nell'ultimo trimestre

¹¹ Gli altri due sono la Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali e la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione.

¹² Cfr. <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=53048>.

del 2015. I risultati del piano BEPS comprendente 15 azioni dovrebbero fare in modo che gli utili siano tassati nel luogo dell'attività economica effettiva. Le nuove regole favoriranno dunque i Paesi che puntano sulla sostanza economica e sulla creazione di valore aggiunto.

I primi risultati del BEPS sono stati pubblicati a settembre 2014. Si tratta di risultati provvisori e i dettagli della relativa attuazione non sono ancora noti. Per la documentazione sui prezzi di trasferimento sono stati stabiliti nuovi requisiti, al fine di aumentare la trasparenza. In futuro le società multinazionali devono presentare un rapporto Paese per Paese («Country-by-Country Report») con indicazioni sulla ripartizione mondiale dei loro utili e delle loro imposte nei singoli Paesi. Queste nuove regole non sono specifiche al settore, ma sono applicabili in un primo momento alle imprese attive a livello internazionale con una cifra d'affari di gruppo annuale consolidato a partire da 750 milioni di euro o di pari valore nella moneta nazionale. I nuovi requisiti consentono di svolgere analisi dei rischi e di controllare la corretta applicazione dei prezzi di trasferimento all'interno del gruppo multinazionale. È previsto uno scambio automatico dei rapporti Paese per Paese tra le competenti autorità fiscali. Una volta ultimate le raccomandazioni dell'OCSE, la Svizzera ne avvierà l'attuazione.

Raccomandazione 6

Raccomandazione 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.*

Nel 2014 e nel 2015 la Svizzera non è stata invitata agli incontri del G20 Finance Track dalle rispettive presidenze del G20 e pertanto non ha potuto partecipare direttamente alle relative discussioni. Tuttavia, nel quadro dei suoi contatti bilaterali con i Paesi del G20 e nei forum multilaterali si è adoperata a favore di una maggiore trasparenza, e continuerà a farlo. Tra le varie iniziative multilaterali, la Joint Organisations Data Initiative Oil (JODI Oil) è particolarmente avanzata, sebbene presenti un ulteriore potenziale di miglioramento, dato che molti Paesi non forniscono dati completi. Molti dati sono inoltre trasmessi in ritardo. La Svizzera ha ottenuto da JODI Oil una valutazione buona (categoria migliore) sia per quanto riguarda la puntualità dei dati sia per la loro completezza.

Raccomandazione 7

Raccomandazione 7: *La Svizzera deve rafforzare il suo impegno a sostegno della Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) e adoperarsi per aumentarne l'efficacia. In particolare deve sostenere le proposte di riforma della 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.*

L'attuazione del nuovo standard EITI, emanato nel 2013, è stato al centro delle attività svolte nel 2014 e nel 2015. Finora 25 Stati hanno pubblicato i loro rapporti attenendosi a questo nuovo standard. Molti Paesi implementatori hanno colto l'occasione fornita dai nuovi requisiti per approfondire la rendicontazione e analizzare in modo sistematico tematiche come quelle relative alla riforma del settore delle materie prime, alla pubblicazione dei dati concernenti i flussi finanziari a livello progettuale, alla titolarità effettiva (*beneficial ownership*) delle licenze o alle vendite delle imprese petrolifere nazionali ad aziende commerciali, migliorandone così il livello di trasparenza.

Nel quadro della sua politica estera la Svizzera ha sostenuto attivamente l'EITI nell'intento di coinvolgere altri Paesi nell'attuazione dello standard. Le questioni relative all'EITI sono state regolarmente trattate in occasione degli incontri con i governi di Paesi in sviluppo produttori di materie prime. A fine maggio 2015, 48 Paesi stavano attuando l'EITI: di questi, 31 erano conformi (*compliant countries*) e 17 stavano attuando il processo di certificazione (*candida-*

tes). I cambiamenti più importanti dell'ultimo anno sono stati il riconoscimento, come candidati EITI, di Regno Unito, Colombia, Myanmar e Seicelle, e il riconoscimento della conformità di Repubblica democratica del Congo, Guinea, Indonesia, Sierra Leone, Trinidad e Tobago, e Ciad. La retrocessione dell'Azerbaijan nella categoria dei candidati dimostra che la conformità EITI richiede un impegno costante, finalizzato al miglioramento del livello di trasparenza e del dialogo tra le diverse parti interessate. I rapporti EITI redatti finora dai Paesi implementatori riguardano 240 anni fiscali, e versamenti ed entrate per un ammontare superiore a 1568 miliardi di dollari americani.

Al termine della riunione del comitato direttivo, tenutasi in aprile 2015 a Brazzaville, l'attenzione è stata rivolta alla preparazione del prossimo incontro dell'EITI Board, che, per iniziativa svizzera, si svolgerà a Berna nell'ottobre 2015. Oltre ad occuparsi delle questioni ordinarie, durante l'incontro il comitato direttivo approfondirà gli aspetti legati al ruolo del commercio di materie prime. La Svizzera promuove la partecipazione volontaria delle società commerciali all'EITI e lo ha tematizzato in più occasioni con i rappresentanti del settore commerciale. A questo riguardo, nel novembre 2014 la società Trafigura, la cui sede principale è in Svizzera, ha annunciato di voler pubblicare secondo le direttive EITI i dati relativi ai propri versamenti ai Paesi produttori di materie prime. Si tratta di un contributo attivo di Trafigura all'applicazione dell'EITI in ambito commerciale.

Raccomandazione 8

Raccomandazione 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.*

Il 25 giugno 2014 il Consiglio federale ha licenziato il rapporto in adempimento della raccomandazione 8 e del postulato 13.3365 «Maggiore trasparenza nel settore delle materie prime». ¹³ Il 24 marzo 2015 la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale ha discusso in via definitiva il rapporto.

Con l'approvazione del rapporto il Consiglio federale ha anche deciso in merito all'ulteriore modo di procedere. Infatti, fondandosi sul rapporto, ha elaborato nell'ambito della revisione del diritto della società anonima una procedura di consultazione per le disposizioni sulla trasparenza dei pagamenti a favore di enti statali, analogamente alle direttive UE¹⁴. La regolamentazione prevista dall'avamprogetto dovrebbe valere per le imprese quotate in borsa e per le grandi imprese attive nell'estrazione di materie prime. Per il momento si è rinunciato a estendere la regolamentazione al commercio di materie prime con enti statali. Tuttavia, una norma di delega autorizzerebbe il Consiglio federale, nell'ambito di una procedura coordinata a livello internazionale, a estendere la regolamentazione alle imprese operanti nel commercio di materie prime e pertanto ai relativi pagamenti a favore di enti statali. L'avamprogetto elaborato nell'ambito della revisione del diritto della società anonima è stato approvato il

¹³ Si veda <http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgesseite/2013/20133365/Bericht%20BR%20D.pdf>. Si veda anche il parere del Consiglio federale al postulato 13.3365 della CPE-N: http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20133365.

¹⁴ Direttiva 2004/109/CE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e che modifica la direttiva 2001/34/CE (direttiva sulla trasparenza), Quarta direttiva contabile (78/660/CEE) e Settima direttiva contabile sui conti consolidati (83/349/CEE).

¹⁵ Si veda <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2014/2014-11-28.html>.

28 novembre 2014. La consultazione è terminata il 15 marzo 2015. È attualmente in corso l'esame delle varie prese di posizione. I risultati saranno pubblicati nell'autunno del 2015.

Inoltre, nella mozione 13.3422 Ingold Maja «Piano d'azione Trasparenza nel commercio di materie prime» si chiedeva al Consiglio federale di elaborare e attuare una serie di misure volte ad aumentare rapidamente la trasparenza nel commercio internazionale di materie prime.¹⁶ Nel suo parere del 28 agosto 2013 e del 5 maggio 2015 in seno al Consiglio nazionale, l'Esecutivo ha chiesto di respingere la mozione rimandando al rapporto e alla procedura di consultazione precedentemente citati. La mozione è stata conseguentemente ritirata.

Sul piano internazionale, la Svizzera si adopera per un'attuazione quanto più ampia possibile. La trasparenza dei pagamenti a favore di enti statali è stata ad esempio tematizzata in occasione dei dialoghi sulle questioni finanziarie con Stati Uniti, Canada e Singapore. Tuttavia, negli Stati Uniti l'attuazione è ancora in sospeso e Singapore non prevede l'introduzione di simili disposizioni di trasparenza, stando alle indicazioni delle autorità.

Raccomandazione 9

Raccomandazione 9: *La Svizzera deve continuare a impegnarsi a favore di iniziative multilaterali volte ad aumentare la trasparenza sui flussi di prodotti – come la OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas – e ad attuarne gli standard. Con la «Better Gold Initiative», quest'anno deve inoltre avviare la prevista catena di creazione di valore per un oro estratto e commercializzato in modo equo e sostenibile. 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.*

OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains

La Svizzera continua a promuovere e finanziare con l'UE ed il Canada la *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*. Di conseguenza la Svizzera è membro anche del gruppo multilaterale (*multi-stakeholder group*) a cui spetta la gestione di questo processo OCSE e ha perciò la facoltà di presentare le proprie richieste in occasione degli incontri semestrali con tutte le parti interessate, nonché di far valere il bagaglio di esperienze di cui dispone. Gli ultimi due incontri, a Kinshasa (novembre 2014) e Parigi (maggio 2015), hanno permesso di progredire nell'attuazione su scala mondiale delle linee guida OCSE: il quadro normativo definito dalle linee guida OCSE suscita grande interesse da parte sia degli Stati membri sia di Paesi che non hanno ancora aderito all'Organizzazione, come Cina, Colombia o Dubai. Su questa base normativa si può impostare l'attuazione di programmi nazionali e regionali, come nel caso della proposta della Commissione europea relativa all'autocertificazione degli importatori. In ambito OCSE questo processo multilaterale funge da modello per diversi altri progetti inerenti all'adempimento del dovere di diligenza in settori specifici (ad es. il settore tessile e quello agricolo). L'Amministrazione federale informa le imprese svizzere sull'importanza delle linee guida OCSE, focalizzando le proprie attività sulle società attive in zone di conflitto o in contesti sensibili. Lo scorso anno la SECO ha coadiuvato diverse imprese nelle prime fasi di attuazione delle linee guida OCSE.

Better Gold Initiative

Grazie alla *Better Gold Initiative*, lanciata nel 2013, è stato possibile creare un mercato per l'oro estratto da piccoli giacimenti minerari peruviani secondo criteri riconosciuti di responsabilità sociale e ambientale d'impresa. Globalmente è stata importata e commercializzata in

¹⁶ Si veda http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20133422.

Svizzera una mezza tonnellata di oro ad un prezzo equo, comprendente una quota aggiuntiva destinata al finanziamento della buona prassi imprenditoriale in ambito di produzione mineraria. Secondo la *Swiss Better Gold Association*, che riunisce gli operatori più importanti del mercato svizzero dell'oro (ad es. raffinerie, oreficerie, industria orologiera e istituti finanziari), la quantità di oro prodotta secondo queste modalità non basta ancora a soddisfare la domanda.

A metà 2015, dopo due anni di attuazione, una valutazione ha confermato l'importanza, l'efficacia e la sostenibilità dell'iniziativa. Alla luce di ciò e delle esperienze maturate finora, è prevista la preparazione di una nuova fase dell'iniziativa, che si prevede di estendere al Perù e, dal 2016, molto probabilmente anche a Bolivia e Colombia.

Statistica del commercio dell'oro

Il 18 febbraio 2015, basandosi sul secondo rapporto del gruppo di lavoro preposto, il Consiglio federale ha approvato la pubblicazione di dati storici, suddivisi per Paese, relativi alle importazioni ed esportazioni di oro, affidandola al Dipartimento federale delle finanze (DFF). L'obiettivo consisteva in un miglioramento consistente del livello di trasparenza in quest'ambito, anche per quanto concerne le attività svolte in passato.

Da febbraio 2015, i dati statistici concernenti l'importazione e l'esportazione di oro, argento e monete avvenute tra il 1982 e il 2013, possono essere consultati sul sito Internet dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD)¹⁷. Sul sito si possono reperire anche informazioni utili per l'interpretazione dei dati e link per accedere a rapporti e note informative concernenti questa tematica. Dai download dei dati statistici (3640 da febbraio) e dalle visite al sito (16'550) emerge quanto sia vivo l'interesse per questo argomento.

Da maggio 2015 i dati statistici concernenti gli anni a decorrere dal 2012 sono consultabili nella banca dati dell'AFD concernente il commercio esterno (Swiss-Impex).

2.3 Responsabilità delle imprese e responsabilità dello Stato

Raccomandazione 10

Raccomandazione 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» (12.3503)¹⁸ 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.*

Il 17 marzo 2014 sono stati presentati e discussi, nell'ambito di un dialogo tra le varie parti coinvolte, i risultati delle consultazioni organizzate da Swisspeace presso diversi gruppi di interesse in merito alle priorità e alle attese relative alla cosiddetta «Strategia Ruggie» (in seguito: Piano d'azione nazionale).

¹⁷ <http://www.ezv.admin.ch/themen/04096/04101/05233/05672/index.html?lang=it>

¹⁸ Cfr. parere del Consiglio federale al postulato 12.3503 von Graffenried:
http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20123503.

Su questa base è stato elaborato un primo progetto del Piano d'azione nazionale, il cui obiettivo principale è applicare i principi guida delle Nazioni Unite e definire la posizione della Confederazione in tale ambito. Il testo si concentra sulla tutela e sul rispetto dei diritti umani nelle attività economiche, in particolare nel caso delle imprese che operano all'estero.

Nella primavera del 2015 il progetto del Piano d'azione nazionale è stato sottoposto ai servizi federali competenti e a gruppi d'interesse esterni alla Confederazione. Dalla consultazione è emerso che le posizioni dei vari gruppi d'interesse sono in parte anche molto divergenti. Tenere conto delle diverse prospettive è un processo laborioso ma indispensabile affinché questo innovativo progetto possa disporre di tutto l'appoggio necessario. Si è pertanto deciso di presentare entro la fine del 2015 una nuova versione del Piano d'azione nazionale che prenda in considerazione anche i principi delle migliori pratiche internazionali.

Il postulato 14.3663 CPE-CS «Accesso al risarcimento» chiede al Consiglio federale di stilare un rapporto in cui esamina le misure giudiziarie ed extragiudiziarie applicate da altri Paesi per permettere alle persone i cui diritti umani sono stati violati da un'impresa all'estero un accesso effettivo al risarcimento nel Paese d'origine dell'impresa. L'esame sollecitato dal postulato, che è stato accolto, è strettamente legato dal punto di vista materiale ai lavori in corso per l'elaborazione del Piano d'azione nazionale. Al fine di evitare doppioni e garantire una coerenza e un coordinamento ottimali, i risultati dell'esame richiesto dovranno pertanto essere integrati nel piano d'azione.

Per spingere le imprese ad assumersi pienamente le proprie responsabilità e a tenere maggiormente conto non solo dei diritti umani ma anche di aspetti quali le condizioni di lavoro, l'ambiente, la prevenzione della corruzione e la concorrenza leale, il 1° aprile 2015 il Consiglio federale ha presentato un documento programmatico sulla responsabilità sociale d'impresa (RSI, in inglese *corporate social responsibility*, CSR), insieme a un Piano d'azione 2015-2019¹⁹. Questo documento stabilisce quattro orientamenti strategici per la Confederazione: impegnarsi a livello internazionale per l'elaborazione di standard RSI, sensibilizzare e appoggiare le imprese svizzere nell'attuazione della RSI, rafforzare la RSI nei Paesi in sviluppo e in transizione e promuovere la trasparenza delle attività legate alla RSI. Il documento programmatico riguarda tutti i settori, compreso quello delle materie prime.

Il documento programmatico sulla RSI e il Piano d'azione nazionale concernente l'applicazione dei principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani contengono riferimenti reciproci e si completano a vicenda, senza che uno si anteponga all'altro. Il documento programmatico non anticipa alcuna decisione concernente i processi e i contenuti del Piano d'azione nazionale.

Dall'ottobre 2013 la Svizzera è impegnata nel *Groupe de rédaction sur les Droits de l'Homme et les Entreprises* (CDDH-CORP), il quale ha elaborato una dichiarazione politica per sostenere i principi guida delle Nazioni Unite che è stata adottata dal Comitato dei Ministri il 16 aprile 2014. I lavori per la formulazione di raccomandazioni concernenti l'applicazione dei principi guida sono attualmente in corso e dovrebbero essere portati a termine entro la fine del 2015²⁰.

Nel marzo 2014, al termine del suo anno di presidenza, la Svizzera ha ospitato l'assemblea annuale dell'iniziativa promotrice dei «Principi volontari sulla sicurezza e i diritti umani» (*Voluntary Principles*, VP). Durante la presidenza dell'iniziativa ha inoltre diretto l'elaborazione di una strategia per il periodo 2013–2016 e ha contribuito all'adesione del primo Paese africano, ossia il Ghana. L'impresa Glencore, attiva nel settore delle materie prime e con sede in Svizzera, ha chiesto nel 2014 di aderire all'iniziativa e la sua richiesta è stata accettata nel marzo 2015 in occasione dell'assemblea annuale tenutasi a Londra sotto la presidenza bri-

¹⁹ Cfr. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38880.pdf>. (in tedesco e in francese).

²⁰ Cfr. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/hr_and_business/default_FR.asp.

tannica. Quale membro del comitato direttivo dei «Principi volontari sulla sicurezza e i diritti umani», la Svizzera partecipa ai lavori per l'attuazione della strategia concernente l'iniziativa, in particolare per l'introduzione di meccanismi di verifica e per l'orientamento ai principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani.

La Svizzera ha portato avanti il suo impegno per il rafforzamento dei PV nei Paesi che ospitano imprese attive nel settore delle materie prime (tra questi il Perù, la Repubblica democratica del Congo e la Nigeria) al fine di motivare gli Stati in questione ad aderire all'iniziativa.

Su proposta di vari Paesi, tra cui anche la Svizzera, l'*International Resources Panel* (IRP) del PNUA²¹ elabora basi scientifiche per la buona gestione delle risorse naturali, incluso il settore delle materie prime. Al termine del consueto incontro annuale dell'IRP, nell'ottobre 2015 si terrà a Davos un seminario sostenuto dalla Svizzera. L'impegno svizzero in quest'ambito è legato anche al piano d'azione Economia verde presentato dal Consiglio federale nel 2013, tra i cui obiettivi figura il rafforzamento della responsabilità ecologica nel settore delle materie prime²².

Sempre in merito al piano d'azione Economia verde, con il supporto di esperti esterni l'UFAM ha elaborato basi di riferimento in merito ad alcune delle materie prime utilizzate in Svizzera. Per determinate materie prime rilevanti dal punto di vista ambientale, come la soia, il cacao, il caffè, il pesce, l'olio di palma, la torba, l'olio di girasole, il cotone e i tessuti di cotone, si è proceduto a un'analisi di mercato, a un'analisi della copertura del mercato da parte dei principali standard di sostenibilità e a un'analisi di rilevanza. È stato inoltre esaminato un metodo per confrontare e valutare gli standard di sostenibilità.

Raccomandazione 11

Raccomandazione 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 Corporate Social Responsibility 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.*

Sotto la direzione del DFAE e della SECO, a partire dal mese di marzo del 2014 sono state condotte varie consultazioni informali con ONG e rappresentanti delle imprese commerciali e delle autorità cantonali interessate. In tale ambito, i diversi interlocutori hanno convenuto di elaborare, in una prima fase, un'apposita direttiva per l'attuazione dei principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani nel settore delle materie prime.

Nel novembre 2014 le ONG e le imprese commerciali, sempre sotto l'egida del DFAE e della SECO, hanno discusso l'elaborazione della suddetta direttiva. Per l'occasione, l'*Institute for Human Rights and Business* è stato invitato a presentare un lavoro analogo svolto nel quadro di un progetto della Commissione europea per l'applicazione dei principi guida dell'ONU nel settore dell'industria petrolifera e del gas. Sulla base di tale discussione, a cui hanno partecipato tutti gli attori coinvolti, tra il febbraio e l'aprile del 2015 l'Amministrazione federale, d'intesa con le ONG e le imprese commerciali, ha stilato un capitolato d'onori per l'elaborazione della direttiva concernente l'applicazione dei principi guida delle Nazioni Unite nel settore delle materie prime. Nel maggio 2015 è stato pubblicato il bando di concorso, attribuito nel giugno 2015 all'*Institute for Human Rights and Business*.

Il mandato prevede la realizzazione, entro la fine del 2015, di una mappatura del settore e delle sfide specifiche che esso deve affrontare per garantire il rispetto dei diritti umani. Su

²¹ Cfr. www.unep.org/resourcepanel/.

²² Cfr. <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=48071>.

questa base, nel 2016 sarà elaborata la direttiva per le imprese operanti nel settore del commercio delle materie prime. Conformemente al mandato, tale direttiva dovrà comprendere anche raccomandazioni concrete sull'obbligo di diligenza nell'ambito dei diritti umani e sulla stesura di resoconti. I lavori sono stati avviati il 22 giugno 2015 in occasione di un incontro tra tutte le parti interessate.

Raccomandazione 12

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.*

Il 28 maggio 2014 il Consiglio federale ha presentato il rapporto in adempimento del postulato 12.3980 «Rapporto di diritto comparato. Meccanismi di diligenza in materia di diritti umani e di ambiente per le attività di imprese svizzere all'estero»²³ (e della raccomandazione 12), accompagnato dai risultati di una perizia eseguita dall'Istituto svizzero di diritto comparato ISDC²⁴.

In seguito all'esame del rapporto del Consiglio federale, il 1° settembre 2014 la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale ha presentato la mozione 14.3671 «Attuazione del rapporto di diritto comparato del Consiglio federale sulla responsabilità delle imprese in materia di diritti umani e ambiente», con la quale incaricava il Consiglio federale di proporre, nell'ambito della prevista revisione del diritto della società anonima, o eventualmente in un progetto a parte, un obbligo di diligenza per le imprese (la *due diligence* prevista dalle direttive ONU) in materia di diritti umani e ambiente²⁵. Nel suo parere del 17 dicembre 2014 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione poiché, a suo avviso, essa si spingeva oltre i limiti posti dalla normativa europea da poco entrata in vigore. La mozione, infatti, chiedeva di sancire esplicitamente l'obbligo di diligenza e, contrariamente alla normativa europea, non riservava alle imprese la possibilità di rinunciare a stilare un resoconto.

Il Consiglio federale si è tuttavia detto disposto a elaborare un avamprogetto che, ispirato alla normativa europea, non conduca a svantaggi per la piazza economica svizzera. L'avamprogetto sull'obbligo di stilare un resoconto in merito a informazioni non finanziarie dovrebbe essere ripreso in un secondo tempo, quando si disporrà di maggiori informazioni sulle modalità d'attuazione previste dagli Stati membri dell'UE. L'11 marzo 2015 il Consiglio nazionale ha respinto la mozione 14.3671.

2.4 Politica dello sviluppo

Raccomandazione 13

Raccomandazione 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 good governance, 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.*

²³ Cfr. anche la risposta del Consiglio federale al postulato 12.3980 della CPE-CN: http://www.parlament.ch//suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20123980.

²⁴ Cfr. comunicato stampa: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2014/2014-05-28.html> (rapporto: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2014/2014-05-28/ber-apk-nr-d.pdf>; perizia ISDC: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2014/2014-05-28/gutachten-sir-d.pdf>, non disponibili in italiano).

²⁵ http://www.parlament.ch//suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20143671.

Iniziative mondiali e assi d'intervento prioritari

La DSC ha avviato un partenariato con il *Natural Resource Governance Institute* con l'obiettivo di rafforzare il quadro normativo a livello mondiale per la promozione della trasparenza nel settore delle materie prime e di garantire una maggiore divulgazione delle informazioni sui contratti e sulle attività di aziende parastatali nei Paesi ricchi di materie prime. Nell'ambito di questo partenariato vengono svolte attività a livello globale e bilaterale nei Paesi prioritari per la DSC.

Dal marzo 2014, inoltre, la DSC ha sviluppato un programma che mira a prevenire e combattere in modo più efficace la corruzione sul piano locale favorendo una più ampia diffusione e una maggiore assimilazione degli standard mediante un sostegno ad attori che operano in loco ma hanno un orientamento internazionale. Alcune iniziative già avviate a livello globale, quali l'oramai già lunga collaborazione con *Transparency International* (TI) o con l'*International Centre for Asset Recovery* (ICAR), sono state rinnovate, mentre altre sono state sottoposte a una valutazione (p. es. la *Stolen Asset Recovery Initiative* StAR). È inoltre stato inaugurato un nuovo partenariato con il norvegese *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, che punta a consolidare le capacità di preparazione e di ricerca nei Paesi in sviluppo. Tutte queste iniziative fanno anche chiaramente riferimento al tema delle materie prime.

Per sostenere i Paesi che applicano lo standard dell'*Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI), la SECO cofinanzia, congiuntamente ad altri donatori, un fondo amministrato dalla Banca Mondiale²⁶. Alla fine del 2015 tale fondo sarà sostituito da una nuova iniziativa²⁷ volta ad accelerare le riforme nel settore delle materie prime dei Paesi in sviluppo lungo l'intera catena di creazione del valore. Il sostegno all'applicazione dell'EITI resterà comunque un tema centrale. La SECO prevede di sostenere la nuova iniziativa e intrattiene un intenso dialogo con la Banca Mondiale in merito alla sua elaborazione.

Il Fondo monetario internazionale (FMI) ha realizzato notevoli progressi nell'ambito del *Topical Trust Fund on Managing Natural Resource Wealth*, cofinanziato anche dalla Svizzera. In Mozambico è stato per esempio possibile: 1) rielaborare completamente e snellire la legislazione relativa all'estrazione delle materie prime; 2) riorganizzare l'amministrazione delle contribuzioni, rafforzando così la tassazione delle imprese attive in questo settore, e 3) aiutare l'amministrazione a prevedere con maggiore precisione le entrate in modo da individuare con più largo anticipo i rischi fiscali. Nel quadro di questa iniziativa, il FMI sta preparando insieme all'EITI una classificazione accettata a livello internazionale per registrare i flussi di entrate derivanti dal settore delle materie prime, che sarà poi utilizzata sia nei rapporti presentati dall'EITI sia nel *Government Finance Statistics Manual 2014*, lo standard internazionale della statistica finanziaria. Ciò contribuisce alla trasparenza e permette di evitare doppioni nei rendiconti delle entrate nel settore delle materie prime. Nel corso del primo semestre del 2015 sono state esaminate le attività finanziate dal Fondo e dall'analisi è emerso che questa iniziativa è in grado di coprire la domanda di perizie specializzate da parte dei Paesi in sviluppo produttori di materie prime.

Nel febbraio 2015 la SECO ha vagliato la possibilità di sostenere il *Responsible Mining Index*, che prevede la pubblicazione periodica di valutazioni indipendenti sul rispetto, da parte di imprese minerarie, di criteri sociali ed ecologici previamente concordati. Se saranno trovati altri finanziatori e la verifica della diligenza si concluderà positivamente, la SECO sosterrà questa iniziativa con 2 milioni di euro nel periodo 2015-2017.

La questione delle materie prime, anche in relazione ai flussi finanziari illeciti e sleali, assume rilevanza centrale pure nel dibattito in corso a livello internazionale sull'agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile (già agenda post-2015). La Svizzera ha inoltre partecipato attiva-

²⁶ EITI Multi-donor trust fund (MDTF)

²⁷ Extractive Global Programmatic Support (EGPS) Facility

mente ai negoziati nel quadro della terza Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo tenutasi ad Addis Abeba nel luglio 2015 e conclusasi positivamente. Nel documento finale la Svizzera ha potuto formalizzare varie istanze, tra cui il rafforzamento delle capacità locali, le riforme istituzionali in materia di riscossione delle imposte e le misure per il recupero di fondi sottratti indebitamente (*Asset Recovery*).

Iniziative regionali e bilaterali

La già avviata cooperazione tra la SECO e l'*Eurasia Knowledge Hub* regionale del *Natural Resource Governance Institute* (NRGI), che mira in particolare al sostegno e alla sensibilizzazione a livello locale, ha subito ritardi a causa delle difficoltà di collaborazione tra il *Natural Resource Governance Institute* e il Paese ospite, ossia l'Azerbaijan. Le attività previste per il biennio 2015/2016 saranno pertanto organizzate altrove.

Il nuovo partenariato concluso tra la SECO e la *Collaborative Africa Budget Reform Initiative* (CABRI) e la partecipazione, già in corso, all'*African Tax Administration Forum* (ATAF) contribuiscono a consolidare le capacità locali nell'ambito dell'amministrazione delle finanze pubbliche al fine di consentire ai Paesi africani di utilizzare meglio le entrate generate dal settore delle materie prime, promuovendo anche lo scambio di conoscenze e il dialogo tra le amministrazioni delle contribuzioni in Africa. In questo modo si migliorano le prassi tributarie sull'intero continente e si lotta contro la frode e l'evasione fiscali. Nel periodo in rassegna l'ATAF si è occupato soprattutto della lotta contro la manipolazione dei prezzi di trasferimento (*transfer mispricing*) in generale e nel settore delle materie prime in particolare nonché dell'analisi e della valutazione di incentivi fiscali che potrebbero determinare un'erosione della base imponibile.

La SECO ha esteso il proprio impegno bilaterale al **Ghana**. Accanto alla sensibilizzazione dei parlamentari, ora sostiene anche i resoconti giornalistici su temi legati alle materie prime. Entrambe queste misure intendono rafforzare l'obbligo di rendiconto del Governo ghaniano per quanto concerne le entrate generate dal settore delle materie prime.

In **Perù** la SECO ha approvato un nuovo programma bilaterale volto a promuovere riforme dell'amministrazione delle finanze pubbliche in determinate regioni e municipalità. Molti dei beneficiari di questo programma intendono cogliere l'occasione per rafforzare la pianificazione e l'utilizzazione delle entrate generate dal settore delle materie prime.

In **Mongolia** la DSC sostiene già dal 2005 un miglioramento della situazione giuridica della piccola industria mineraria artigianale. Con i suoi futuri progetti nel settore minerario, la DSC intende garantire la sicurezza del posto di lavoro e migliorare l'accesso dei minatori e dei loro figli a un'adeguata prevenzione sanitaria.

In **Mozambico**, oltre alla pluriennale collaborazione con i centri che si impegnano per una gestione più responsabile e trasparente dei beni pubblici, dal marzo 2014 si è aggiunta quella con il *Centro Terra Viva* e l'*Observatorio do Meio Rural* OMR (Osservatorio dell'ambiente rurale). Entrambi svolgono un ruolo attivo nel risolvere questioni legate alla proprietà fondiaria nelle regioni minerarie.

Dal giugno 2015, in **Bolivia** sono pronti due nuovi progetti: il primo intende sostenere finanziariamente l'organizzazione, in seno al Ministero delle miniere, di una sezione speciale che si occupi dei conflitti, mentre il secondo mira a introdurre una gestione sostenibile delle risorse idriche nelle regioni minerarie.

2.5 Convenzioni per evitare la doppia imposizione e prezzi di trasferimento

Raccomandazione 14

Raccomandazione 14: *Conformemente alla politica attuata finora dal Consiglio federale dovrà essere presa in considerazione la conclusione di TIEA con Paesi in via di sviluppo, an-*

che 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.

Conformemente alla decisione del Consiglio federale dell'aprile 2012,²⁸ la Svizzera conclude accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (Tax Information Exchange Agreements, TIEA), a condizione che sia interessata a un simile accordo per motivi fiscali o di politica di sviluppo. Per i Paesi in via di sviluppo, accordi di questo tipo costituiscono uno strumento importante per aumentare le entrate fiscali e pertanto contribuiscono anche a rafforzare la cooperazione svizzera allo sviluppo. I primi tre accordi (conclusi con Jersey, Guernsey e Isola di Man) sono entrati in vigore il 14 ottobre 2014 e sono applicabili dal 1° gennaio 2015. Gli accordi con Andorra, Groenlandia, San Marino e le Seychelles sono stati approvati dal Parlamento il 20 marzo 2015. Il termine per il referendum è scaduto inutilizzato il 9 luglio 2015. Questi accordi potrebbero quindi entrare in vigore già nell'estate del 2015. Oltre alle Seychelles, la Svizzera ha negoziato anche con altri due Paesi in via di sviluppo, ossia Grenada e Belize, la conclusione di un accordo. L'accordo con Grenada è stato firmato il 19 maggio 2015 e quello con Belize il 10 agosto 2015. La Svizzera conduce ulteriori negoziati in tal senso anche con altri Paesi in via di sviluppo. In merito alla conclusione di uno strumento conforme allo standard per lo scambio di informazioni nel quadro dell'assistenza amministrativa in materia fiscale, determinati Paesi in via di sviluppo preferiscono al TIEA la Convenzione multilaterale dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sull'assistenza amministrativa in materia fiscale. Pertanto non sono disposti a negoziare anche un TIEA. La Svizzera ha sottoscritto la Convenzione multilaterale il 15 ottobre 2013.

Ulteriori progressi sono stati compiuti anche sul fronte delle convenzioni per evitare la doppia imposizione (CDI) contenenti una clausola sullo scambio di informazioni conforme allo standard dell'OCSE con i Paesi emergenti e in via di sviluppo. Infatti, con il Pakistan è stata parafata una CDI secondo lo standard internazionale (la CDI esistente senza standard OCSE risale al 19.07.2005). Nel 2014 la Svizzera ha firmato una CDI conforme allo standard internazionale con l'Argentina, il Ghana e l'Uzbekistan (sebbene con gli ultimi due Stati sia già in vigore anche una CDI non conforme allo standard OCSE).²⁹

Ai fini di un'attuazione della politica svizzera in materia di assistenza amministrativa e dell'estensione della rete di convenzioni dovranno essere concluse, nei limiti delle risorse disponibili, altre CDI o TIEA con Paesi emergenti e in via di sviluppo.

Inoltre il Consiglio federale intende applicare lo standard internazionale in materia di scambio di informazioni anche alle CDI che non sono ancora state adeguate a tale standard. Per questo motivo, dal 22 ottobre 2014 al 5 febbraio 2015, ha svolto la consultazione relativa alla legge federale concernente l'applicazione unilaterale dello standard OCSE sullo scambio di informazioni (LASSI).³⁰ È attualmente in corso l'esame dei pareri pervenuti dalla consultazione. Attraverso questo progetto, con la firma della Convenzione multilaterale dell'OCSE e del

²⁸ Si veda in merito il rapporto del Consiglio federale concernente i vantaggi e gli svantaggi di un accordo sullo scambio d'informazioni con i Paesi in via di sviluppo, elaborato in adempimento del postulato 10.3880 depositato il 1° ottobre 2010 dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, completato dalle risposte alle domande supplementari poste dalla stessa Commissione nel postulato 13.3008 del 21 gennaio 2013. Il rapporto (in tedesco e francese) è consultabile su https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/vor-_und_nachteilevoninformationsabkommenmitentwicklungslaendern.pdf.download.pdf/vor-_und_nachteilevoninformationsabkommenmitentwicklungslaendern.pdf et https://www.efd.admin.ch/dam/efd/fr/dokumente/vor-_und_nachteilevoninformationsabkommenmitentwicklungslaendern.pdf.download.pdf/avantages_et_inconvenientsdelechangederenseignementsavecdespayse.pdf.

²⁹ Si veda in merito l'attuale panoramica di CDI e TIEA della Svizzera su <https://www.sif.admin.ch/sif/it/home/themen/internationale-steuerpolitik/doppelbesteuerung-und-amtshilfe.html>.

³⁰ Si veda il comunicato stampa del 22 ottobre 2014 su <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=54902>.

Consiglio d'Europa sull'assistenza amministrativa in materia fiscale come pure con la prosecuzione dei lavori di revisione delle CDI esistenti, il Consiglio federale sottolinea la propria volontà di attuare rapidamente lo standard dell'OCSE sull'assistenza amministrativa in materia fiscale.

In merito ai progressi compiuti nell'ambito dei prezzi di trasferimento si rimanda alle considerazioni della raccomandazione 5 sul piano d'azione BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) dell'OCSE.

2.6 Rischi per la reputazione

Raccomandazione 15

Raccomandazione 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.

Dal 2012 Presenza Svizzera pubblica un'analisi annuale dei media nazionali e internazionali, dove recensisce i contributi riguardanti il commercio delle materie prime. Dal 2013 tiene conto anche del commercio dell'oro.

Nel 2014 si è osservato nella stampa internazionale un leggero aumento degli articoli dedicati al commercio delle materie prime, sia in generale sia con riferimento alla Svizzera. Una particolare attenzione è stata prestata al ritiro degli istituti bancari da questo settore, alla diminuzione del prezzo del petrolio e alle ripercussioni delle sanzioni contro la Russia sul commercio delle materie prime. La quota degli articoli dedicati al commercio di materie prime in relazione a questioni ambientali, ai diritti umani o ad attività illegali è leggermente aumentata, pur rappresentando soltanto l'8 per cento dei contributi sul tema. Nei media svizzeri il numero degli interventi riservati alle materie prime è in costante aumento dal 2011, ma la percentuale degli articoli che trattano questo tema in relazione ad attività illegali, a questioni ambientali o ai diritti umani rimane stabile.

Nei più importanti media internazionali il commercio dell'oro ha suscitato un'attenzione minore rispetto all'anno precedente e i rimandi alla Svizzera e ad attività illegali sono stati meno numerosi. Nei media nazionali, invece, il commercio dell'oro ha occupato uno spazio maggiore, in particolare a causa dell'iniziativa popolare federale «Salvate l'oro della Svizzera» e della pubblicazione di statistiche riguardanti le esportazioni e le importazioni di oro suddivise per Paese.

Dal 2014 i questionari sottoposti alle ambasciate ai fini dell'elaborazione dei rapporti sulla situazione dei diritti umani comprendono una serie di domande concernenti l'economia e i diritti umani nonché temi legati alle materie prime.

Il dialogo con le ambasciate su questioni riguardanti la responsabilità sociale e le materie prime è proseguito. Nella Repubblica democratica del Congo, per esempio, l'Ambasciata di Svizzera ha avviato un colloquio multilaterale con rappresentanti dell'industria mineraria, del settore pubblico e della società civile per migliorare la gestione nel settore minerario. L'Ambasciata di Svizzera in Ghana ha inoltre partecipato all'organizzazione di un viaggio di studio per membri del Parlamento dedicato alla catena di produzione del valore in riferimento a diverse materie prime, mentre l'Ambasciata di Svizzera in Colombia, che appoggia l'iniziativa *Ethical Commitment of Swiss Companies in Colombia* e sostiene *Guías Colombia*, ha contribuito anche all'organizzazione di una visita comune sul campo per una ONG e un'impresa mineraria svizzera. Infine, nel settembre 2014, il *Myanmar Centre for Responsible Business*, sostenuto dalla Svizzera, ha pubblicato il suo primo rapporto sulle ripercussioni

delle attività del settore petrolifero e del gas sulla società, sull'ambiente e sui diritti umani (*sector wide impact assessment*).

2.7 Dialogo con attori esterni alla Confederazione e piattaforma interdipartimentale sulle materie prime

Raccomandazioni 16 e 17

Raccomandazione 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 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.*

Il dialogo tra l'Amministrazione federale e i vari gruppi d'interesse è stato ulteriormente consolidato. Si sono svolti numerosi incontri su temi specifici sia con le imprese sia con le ONG. A marzo 2015 ha inoltre avuto luogo la seconda tavola rotonda sulle materie prime organizzata dalla Segreteria di stato del DFAE, dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e dalla SECO. Gli invitati, in rappresentanza di Cantoni, imprese, associazioni e ONG, hanno discusso delle principali sfide imminenti per la competitività e l'integrità del settore delle materie prime in Svizzera e della valutazione delle misure finora adottate per superarle. Secondo le analisi degli Uffici federali coinvolti, il dialogo tra ONG, imprese, associazioni e Cantoni è migliorato notevolmente dalla pubblicazione del rapporto di base sulle materie prime.

Per migliorare le conoscenze in materia di requisiti e conseguenze dell'estrazione e del commercio di materie prime a livello globale e nazionale, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) ha avviato e cofinanziato un dialogo tra gli istituti universitari svizzeri, in collaborazione con l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e la Commissione per i partenariati scientifici con i Paesi in via di sviluppo (KFPE). In occasione di una conferenza internazionale tre istituti dell'Università di Berna e della Scuola universitaria di San Gallo, sotto l'egida delle Accademie svizzere delle scienze, hanno elaborato una panoramica sul livello di conoscenze e sulle lacune nella ricerca, che servirà da base per un breve documento destinato alla sfera politica.

All'interno della Confederazione sarà portata avanti la piattaforma interdipartimentale sulle materie prime. Gli Uffici interessati dalla tematica delle materie prime (tra cui UFAM, Ufficio federale dell'energia UFE, Ufficio federale di giustizia UFG, DSC, Amministrazione federale delle dogane AFD, Ufficio federale di polizia fedpol, Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA, SECO, SFI, Segreteria di Stato/Direzione politica DFAE) si riuniscono più volte l'anno, sotto la direzione assunta a turno da SFI, SECO e Segreteria di stato del DFAE, per scambiarsi informazioni e fare il punto della situazione.