



27.03.2013

Rapporto di base sulle materie prime

Rapporto della piattaforma interdipartimentale sulle materie prime all'attenzione del Consiglio federale

Executive Summary

La Svizzera è per tradizione una nota piazza internazionale per il commercio delle materie prime, la cui importanza è notevolmente aumentata negli ultimi anni. Alla luce del crescente interesse pubblico per questo settore e della sua importanza per la politica interna ed estera, nella primavera del 2012 DFAE, DFF e DEFR hanno informato il Consiglio federale della loro intenzione di raccogliere il know-how dell'Amministrazione federale in questo campo coinvolgendo gli uffici interessati di tutti i dipartimenti, di presentare le relative sfide e di formulare raccomandazioni concrete all'attenzione del Collegio stesso¹. Numerose tematiche non concernono solamente il settore delle materie prime. Il rapporto precisa, infatti, che la politica economica svizzera non solitamente commisurata a determinati settori specifici, bensì finalizzata a creare condizioni quadro favorevoli per l'intera piazza economica, compreso il settore in questione e le persone che vi operano in Svizzera e all'estero.

Il presente rapporto sottolinea l'enorme importanza economica e politica del settore delle materie prime in Svizzera. Per alcune materie, tra cui il petrolio greggio, la Svizzera è la più grande piazza commerciale del mondo. Stando alle stime, operano in questo settore (che oltre al commercio comprende anche attività di logistica, finanziamento, ispezione e controllo della merce) circa 500 società con un totale di circa 10 000 collaboratori. Il polo d'attività (o «cluster») delle materie prime contribuisce al PIL svizzero nella misura del 3,5 per cento circa.

La Svizzera deve il suo ruolo di spicco nel commercio internazionale di materie prime alla sua lunga tradizione in questo settore e al suo contesto economico, favorevole alle imprese di *tutti* i settori. Quest'ultimo è caratterizzato da condizioni quadro politiche, economiche e giuridiche stabili e prevedibili, da una fiscalità per imprese concorrenziale e da un contesto normativo favorevole all'imprenditoria. Tra gli altri fattori di successo della piazza svizzera delle materie prime, quali la disponibilità di personale qualificato, anche il sistema finanziario altamente sviluppato e stabile contribuisce all'attrattiva della nostra piazza. Per la copertura dei loro rischi e per il finanziamento delle operazioni di scambio, i commercianti di materie prime devono potersi affidare a un settore finanziario efficiente. Ai prestatori di servizi finanziari, invece, l'esistenza di una piazza di scambio consolidata offre la possibilità di differenziare i loro prodotti rispetto alle loro operazioni classiche.

Per il nostro Paese l'importanza del commercio delle materie prime comporta anche una serie di

¹ Il presente rapporto non tematizza la sicurezza nell'approvvigionamento di materie prime della Svizzera, dato

sfide. Anche in questo settore, infatti, la piazza economica elvetica deve confrontarsi con una concorrenza internazionale molto forte, guidata principalmente da Paesi come Singapore, Dubai (Emirati Arabi Uniti), Cina (in particolare Hong Kong), USA, Gran Bretagna e Olanda. Le piazze di scambio emergenti, attualmente impegnate in attività di marketing, si sono posizionate favorevolmente nei confronti della Svizzera soprattutto per quanto riguarda la fiscalità e i costi imputabili alla regolamentazione. Benché non si osservi al momento una tendenza generale all'esodo, molto dipenderà dalla capacità della Svizzera di garantire anche in futuro un contesto giuridico ed economico concorrenziale. Essa ha dunque il compito di mantenere attrattive e affidabili e di rafforzare le sue condizioni quadro – tra cui figurano anche una fiscalità concorrenziale e una piazza finanziaria efficiente.

Il nostro Paese è fortemente interessato a promuovere lo sviluppo sostenibile anche di questo settore. Le materie prime sono beni strategici e il loro crescente commercio si traduce per la Svizzera in nuovi impulsi per il mercato del lavoro e in maggiori entrate fiscali. La crescente importanza di questo settore pone altre serie problematiche, ad esempio in relazione ai diritti umani e alla situazione ambientale nei Paesi esportatori, alla lotta contro la corruzione nonché al fenomeno della «maledizione delle risorse» nei Paesi in via di sviluppo. Queste sfide possono tradursi in rischi di reputazione tanto per i singoli operatori quanto per il nostro Paese in generale, soprattutto se il comportamento delle società ivi domiciliate dovesse risultare incompatibile con le posizioni assunte e promosse dalla Svizzera nei campi della politica in materia di sviluppo, della promozione della pace, dei diritti umani e degli standard sociali e ambientali.

Con tutti questi aspetti e con tutte le relative questioni – tra cui la trasparenza degli scambi e dei flussi finanziari, la fiscalità e la vigilanza – occorre confrontarsi in modo costruttivo e differenziato avanzando proposte risolutive in seno agli organismi internazionali pertinenti. In questo contesto, il commercio e l'estrazione delle materie prime vanno considerate in modo distinto, anche se varie società coprono entrambe le attività. 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. Soprattutto nei Paesi instabili e mal governati la popolazione e l'economia sono particolarmente colpiti dal mancato rispetto degli standard internazionali.

Tenendo conto degli attuali sviluppi internazionali, il presente rapporto fa il punto della situazione sull'impegno della Svizzera e sulla normativa vigente nel nostro Paese.

Per quanto concerne la regolamentazione dei mercati finanziari, è in corso l'elaborazione di nuove disposizioni sul commercio fuori borsa dei derivati. Conformemente agli standard internazionali del G20 e al *Financial Stability Board* (FSB), queste riforme aumenteranno la trasparenza nel commercio dei derivati, compresi quelli sulle materie prime. Già oggi la Svizzera soddisfa in gran parte i principi dell'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) sulla regolamentazione e la sorveglianza dei mercati di tali derivati.

Nell'ambito della lotta al riciclaggio di denaro sporco la Svizzera applica gli standard del *Groupe d'action financière* (GAFI). In virtù della revisione delle raccomandazioni GAFI, approvata nel 2012, essa intende potenziare il suo dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro sporco e al finanziamento del terrorismo. Il relativo progetto da porre in consultazione è stato approvato dal Consiglio federale il 27 febbraio 2013.

Nella sua prassi in materia di sanzioni, la Svizzera si conforma alle decisioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Dal 1998, inoltre, essa ha fatto proprie in quasi tutti i casi rilevanti le misure sanzionatorie emanate dall'UE. Nel campo delle materie prime, queste ultime rappresentano un importante mezzo di pressione economica nei confronti di Stati o regimi, in quanto minacciano di privarli di una grossa fonte d'introito.

Nell'ambito dei flussi finanziari tra società estrattrici e organi governativi, il Consiglio federale auspica una maggiore trasparenza. Pertanto, il Collegio partecipa attivamente alla *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) sollecitando così la dichiarazione dei relativi pagamenti. Inoltre, esso segue gli sviluppi internazionali pertinenti e i progetti di regolamentazione negli USA (*Dodd-Frank-Act*) e nell'UE (disposizioni in materia di contabilità e trasparenza).

Due elementi importanti nel contesto della concorrenza internazionale tra le piazze commerciali, se pur non gli unici, sono la struttura del regime fiscale e il livello dell'aliquota applicabile. Alcuni regimi fiscali esistenti in Svizzera sono criticati dall'UE poiché tassano in modo diverso i ricavi realizzati in Svizzera e all'estero. Nell'ambito della riforma III dell'imposizione delle imprese e del dialogo con l'UE sui regimi fiscali, la Svizzera punta a potenziare la competitività della sua piazza imprenditoriale, nel rispetto dei bilanci di Confederazione e Cantoni, e ad incrementare il grado di accettazione del sistema fiscale svizzero all'estero.

Le grandi multinazionali attive nel settore delle materie prime – come anche molte altre multinazionali – sono oggetto di critiche poiché trasferirebbero attraverso la loro politica dei prezzi aziendali e di trasferimento un parte del sostrato fiscale in Paesi con una fiscalità più ridotta. Con la stipula della convenzione di doppia imposizione e dell'accordo sullo scambio d'informazioni in materia fiscale (*Tax Information Exchange Agreement*, TIEA), la Svizzera sostiene i Paesi emergenti e in via di sviluppo nel contrastare efficacemente l'assetto abusivo delle strutture dei prezzi di trasferimento.

Alla luce del delicato contesto in cui operano, gli attori del settore delle materie prime si fanno carico di una particolare responsabilità, ad esempio per quanto concerne il rispetto dei diritti umani, la lotta alla corruzione o la protezione dell'ambiente. Benché in linea di principio la responsabilità principale per il rispetto delle leggi e degli standard ricada sul Paese produttore, è sempre più diffusa l'opinione secondo cui la globalizzazione e la predominanza di certi operatori privati richieda soluzioni complementari. I Paesi instabili, teatro di conflitti, spesso non dispongono delle risorse necessarie.

Pertanto, la Svizzera partecipa attivamente allo sviluppo e all'attuazione di iniziative internazionali e sostiene diversi strumenti di promozione della gestione d'impresa responsabile. Dalle società multinazionali ci si aspetta che, oltre a rispettare la legislazione sul territorio nazionale e all'estero, si assumano anche particolari obblighi di diligenza nel quadro della responsabilità sociale d'impresa (*corporate social responsibility*). Con il suo impegno in termini di politica in materia di sviluppo, la Svizzera contribuisce inoltre a promuovere il buon governo nei Paesi estrattori di materie prime. I principali campi d'intervento sono in particolare il rafforzamento delle risorse democratiche, giuridiche e fiscali negli Stati interessati nonché il miglioramento degli standard concernenti la trasparenza e gli obblighi di rendiconto.

Per quanto riguarda il contesto giuridico che disciplina le attività delle società multinazionali, occorre rilevare che un ricorso presso un tribunale svizzero contro una casa madre con sede in Svizzera per un atto commesso all'estero da una filiale o un fornitore straniero è possibile soltanto in misura limitata a causa, tra l'altro, del principio di territorialità. Per quanto concerne gli atti illeciti, il diritto processuale svizzero poggia sul principio riconosciuto a livello internazionale secondo cui il foro giuridico competente è quello che presenta il legame più stretto con i fatti, essendo più d'ogni altro nella condizione di giudicarli.

In sintesi si può affermare che la Svizzera intraprende già numerosi sforzi per garantire che la sua piazza economica – che comprende anche il mercato delle materie prime – sia nel contempo concorrenziale e integra. Vi sono ambiti, tuttavia, in cui questo impegno può e dev'essere potenziato. Sulla base di quanto esposto nel presente rapporto, il Consiglio federale ha approvato le 17 raccomandazioni formulate nel capitolo conclusivo (cfr. capitolo 6).

Indice

1. Introduzione	5
2. Importanza del settore delle materie prime per la Svizzera.....	7
2.1. Evoluzione storica.....	7
2.2. Importanza attuale.....	8
2.3. Relazione tra commercio delle materie prime e settore finanziario	13
3. Sfide	15
3.1. Concorrenza internazionale.....	15
3.2. Rischi di reputazione	18
3.3. Aspetti di politica estera.....	20
3.4. Aspetti di politica dello sviluppo.....	21
4. Aspetti normativi relativi al commercio e al finanziamento	24
4.1. Lotta contro il riciclaggio di denaro.....	27
4.2. Sanzioni	29
4.3. Presentazione dei conti	31
4.4. Imposizione delle imprese.....	34
4.5. Prezzi di trasferimento e convenzioni per evitare la doppia imposizione	34
5. Responsabilità delle imprese e responsabilità dello Stato	36
5.1. Responsabilità delle imprese.....	36
5.1.1. Contesto.....	36
5.1.2. Strumenti di gestione aziendale responsabile.....	38
5.2. Situazione giuridica nel contesto transfrontaliero.....	40
5.2.1. Diritto civile.....	41
5.2.2. Diritto penale.....	43
6. Conclusioni e raccomandazioni	44
Elenco delle abbreviazioni.....	50
Allegato	51

1. Introduzione

La Svizzera è per tradizione un noto centro internazionale per il commercio delle materie prime². Negli ultimi anni l'importanza del settore delle materie prime nel nostro Paese è aumentata notevolmente. Lo dimostra il fatto che vi risiedono alcune delle più grandi società multinazionali, ma anche numerose piccole società che operano quasi esclusivamente a livello internazionale.

Il commercio delle materie prime, che avviene sul mercato globale, è di grande rilievo non soltanto per la Svizzera, ma anche per il resto del mondo. Esso svolge un'importante funzione di allocazione e provvede a trasferire le materie prime dai Paesi che ne possiedono in eccesso a quelli che ne hanno soltanto poche o non del tutto. Un commercio strutturato, ben funzionante e responsabile contribuisce pertanto a favorire la crescita sostenibile dell'economia mondiale. La Svizzera e il suo settore delle materie prime forniscono un importante contributo a questo obiettivo.

Due aspetti centrali, ma tra di loro ben diversi, che caratterizzano l'attività delle società di materie prime sono l'estrazione e il commercio. Mentre le une sono specializzate negli scambi, le altre si concentrano sull'estrazione di tali materie. Vi sono anche società, tuttavia, che coprono l'intera catena di creazione di valore, dall'estrazione al commercio, compresi l'elaborazione o il raffinamento. La maggior parte delle società attive nel nostro Paese sono case commerciali che offrono servizi lungo l'intera catena logistica. Nel contesto del commercio delle materie prime operano anche numerose imprese di servizi.

Di pari passo all'aumento dell'importanza di questo settore per la Svizzera aumentano sia l'interesse sia le sfide per questo settore. La piazza commerciale elvetica, in concorrenza con quella internazionale, deve mantenere e consolidare la sua competitività anche in questo campo. La presenza nel nostro Paese di grosse società di materie prime può essere di rilievo sia sotto il profilo della sua politica estera sia della sua reputazione. Nell'ultimo decennio, inoltre, sono state avviate numerose riforme internazionali nell'ambito della regolamentazione dei mercati finanziari, rilevanti anche per il settore in questione. Molti giacimenti di materie prime, se pur di gran lunga non tutti, si trovano in Paesi le cui condizioni quadro giuridiche ed economiche sono parzialmente problematiche e in cui ampie fasce della popolazione vivono in grande povertà. Ciò pone soprattutto le società estrattrici di fronte a grosse sfide, ad esempio per quanto concerne il rispetto dei diritti umani o delle norme ambientali, dato che le prescrizioni legali su cui basarsi sono lacunose. Dal canto loro, i Paesi ricchi di materie prime devono affrontare il problema della gestione sostenibile delle loro ricchezze naturali.

Alla luce del crescente interesse per il settore in questione e della sua importanza sempre maggiore in termini di politica interna ed estera, DFAE, DFF e DEFR hanno informato il Consiglio federale della loro intenzione di elaborare il presente rapporto di base nell'ambito del gruppo di lavoro interdipartimentale «Materie prime», coinvolgimento gli uffici interessati di tutti i dipartimenti, per poi sottoporlo all'attenzione del Collegio stesso. Il rapporto intende fornire una panoramica dell'importanza delle materie prime per la Svizzera e, partendo da un'analisi del contesto economico e politico internazionale, di presentare le sfide e trarre le conclusioni per il nostro Paese. Queste ultime possono variare a seconda che l'attenzione sia rivolta al commercio o all'estrazione. Mentre il capitolo 2 descrive l'importanza economica del settore per la Svizzera e il capitolo 3 le attuali sfide (concorrenza tra le piazze internazionali, rischi di reputazione, aspetti di politica estera e di sviluppo), il capitolo 4 presenta i principali aspetti legati al quadro normativo. Essi comprendono la regolamentazione del mercato finanziario, la lotta al riciclaggio di denaro sporco e gli aspetti fiscali. Il capitolo 5 tratta invece la questione della responsabilità delle imprese e dello Stato, presenta gli strumenti per una gestione d'impresa responsabile e illustra il contesto giuridico transfrontaliero per quanto riguarda la responsabilità della casa madre e delle sue filiali.

² Per materie prime si intendono, in questo rapporto, le materie prime energetiche (p. es. il petrolio e il gas naturale), le materie prime minerali (p. es. il rame, il ferro, l'alluminio e l'oro) e le materie prime agricole (p. es. il frumento, lo zucchero, il caffè e il cotone).

Il capitolo 6, infine, formula conclusioni e raccomandazioni.

Il presente rapporto si concentra dunque sulla Svizzera in quanto sede d'importanza internazionale per le società di materie prime, sulle loro attività internazionali e sugli attuali provvedimenti normativi internazionali e nazionali nonché sul loro sviluppo. Nel contesto delle materie prime vi sono senza dubbio altre questioni interessanti che andrebbero analizzate, ad esempio il rapporto tra la loro disponibilità a lungo termine e la crescita economica, tra la continuità della produzione industriale in periodi di difficile approvvigionamento nonché l'aspetto dell'efficienza delle risorse³. Queste e altre questioni di fondo concernenti la materie prime non sono tuttavia oggetto del presente rapporto poiché incentrate esclusivamente sulle società del settore che operano nel nostro Paese.

Occorre sottolineare, inoltre, che la Svizzera non pratica una politica basata in modo specifico sul settore delle materie prime. Numerosi aspetti trattati nel presente rapporto non concernono solamente questo settore: la fiscalità delle imprese, le riforme nell'ambito dei derivati OTC⁴, la responsabilità d'impresa o i temi concernenti la politica di sviluppo vanno considerati in un'ottica più ampia.

³ Nell'ambito della strategia di politica economica esterna 2008 e in risposta a diversi interventi parlamentari, il Consiglio federale ha trattato a fondo la questione della sicurezza d'approvvigionamento (risposta al postulato Stalder 08.3237: Rapporto del CF «Crisi alimentare, penuria di materie prime e risorse». Esiste inoltre una strategia del DEFR per quanto riguarda le materie prime critiche (2011). Il 22 agosto 2012, inoltre, il Consiglio federale ha proposto di approvare il postulato Schneider-Schneiter (12.3475) «Metalli delle terre rare. Strategia delle risorse». Il postulato è poi stato approvato dal Consiglio nazionale il 28 settembre 2012. A scadenze regolari, infine, l'Ufficio federale dell'ambiente pubblica dei rapporti sull'ambiente (www.bafu.admin.ch/umwelt/10822/index.html?lang=it). Il prossimo rapporto (che sarà presumibilmente pubblicato in giugno 2013) darà ampio spazio alla questione della domanda di materie prime.

⁴ I derivati OTC («Over the Counter») sono strumenti finanziari non trattati in borsa.

2. Importanza del settore delle materie prime per la Svizzera

2.1. Evoluzione storica

La forte crescita del settore delle materie prime in Svizzera negli ultimi anni (cfr. capitolo 2.2) fa spesso dimenticare che il commercio di transito ha una lunga tradizione nel nostro Paese.

In Svizzera, infatti, il commercio delle materie prime risale al 18° secolo. Alcune società esistono ancora oggi, come ad esempio la società di commercio del cotone *Paul Reinhart AG*, fondata nel tardo 18° secolo sotto il nome di *Geillinger & Blum*. Altre società non sono più attive sul piano commerciale, ma sfruttano in altri campi le conoscenze acquisite in passato. A titolo d'esempio, la *DKHS Holding AG (DiethelmKellerSiberHegner)* – nata in seguito alla fusione di tre ditte commerciali fondate a metà del 19° secolo – si è specializzata in servizi d'espansione di mercato in Asia. Altre ditte ancora, tra cui le case commerciali *Gebrüder Volkart* o *André Cie* fondate anch'esse a metà del 19° secolo, sono oggi imprese di partecipazione (*Gebrüder Volkart*) o hanno fatto fallimento (*André Cie*). Le loro attività sono però state riprese da altre case commerciali in Svizzera. Infine va menzionata la *Union Trading Company (UTC)*, che nel 19° e 20° secolo è diventata una delle più importanti case commerciali svizzere, ma che oggi è soltanto una piccola società di gestione.

Mentre soltanto poche delle case commerciali tradizionali operano ancora nel settore del commercio delle materie prime, dall'inizio del 20° secolo sono state fondate o si sono insediate nel nostro Paese numerose imprese che ancora oggi caratterizzano questo settore. È interessante notare che numerose società estere con sede in Svizzera – Paese neutrale e politicamente stabile – vi hanno trasferito parte delle loro attività durante o immediatamente dopo una grave crisi. Nel 1915, ossia durante la prima guerra mondiale, la *Société Générale de Surveillance (SGS)* ha trasferito la sua sede principale a Ginevra. Ancora oggi tale società è la più grande società d'ispezione e certificazione nel commercio delle materie prime del mondo. Dopo la seconda guerra mondiale diverse società commerciali statunitensi hanno aperto la loro filiale europea in Svizzera, come ad esempio la *Cargill*, seguita da numerosi commercianti di cotone provenienti da un Egitto instabile. Nell'ambito della crisi petrolifera degli anni settanta i primi commercianti di petrolio, tra cui *Vitol*, si sono insediati in Svizzera. Alla fine della guerra fredda ne sono seguiti altri, come ad esempio *Trafigura* e, nel recente passato, le società russe *Litasco* e *Gunvor*.

Negli ultimi decenni il settore svizzero delle materie prime non è cresciuto soltanto grazie all'insediamento di grandi case commerciali estere, che hanno aperto in Svizzera la loro filiale o il loro quartiere generale europeo. Nel contempo, infatti, sono sorte numerose imprese, tuttora esistenti. Alcune di esse sono diventate grandi gruppi attivi a livello globale, tra l'altro mediante acquisizioni. Dalla *Südelektra AG*, fondata nel 1926 da alcune banche private con lo scopo di finanziare progetti infrastrutturali, è poi nata nel 1999 la *Xstrata*. Nel 1974 Marc Rich ha costituito la *Marc Rich + Co AG*, ribattezzata in *Glencore* nel 1994 dopo l'uscita di scena del suo fondatore. Costituita nel 2004 da commercianti di materie prime, *Mercuria* è oggi una delle più grandi società del settore petrolifero del mondo.

Accanto a queste grandi società di materie prime esiste una moltitudine di piccoli commercianti. Vi sono inoltre numerose imprese che, pur non essendo direttamente implicate nel commercio delle materie prime, offrono servizi indispensabili al suo funzionamento. Si è così venuto a creare un fitto tessuto di società attive nel settore e nel contesto del commercio delle materie prime tra cui figurano, accanto alle case commerciali stesse, banche specializzate nel finanziamento delle relative operazioni, società d'ispezione, armatori, assicuratori, studi legali, fiduciari e consulenti.

2.2. Importanza attuale

Importanza economica

Come descritto nel capitolo 2.1, la Svizzera è assunta a una delle principali piazze mondiali del commercio delle materie prime. In diverse regioni, tra cui soprattutto Ginevra e Zugo ma anche Lugano, si sono creati dei veri e propri poli d'attività.

Per capire il significato economico basta considerare i dati del commercio di transito, costituito in gran parte dal commercio di materie prime (2011: 94 %) ⁵. Circa tre quinti sono composti dal commercio delle materie prime energetiche (2011: 59 %), un quinto da quello dei metalli e minerali (2011: 20 %) e circa un sesto (2011: 15 %) dallo scambio di prodotti agricoli e forestali. Per integrare il commercio di transito nella bilancia dei pagamenti, la Banca nazionale svizzera (BNS) rileva presso i commercianti di transito attivi in Svizzera due dati: i ricavi delle vendite all'estero (utile netto da vendite all'estero) e le spese sostenute all'estero per l'acquisto delle merci e di altre prestazioni (tra cui il controllo e il trasporto della merce, i costi d'assicurazione, le assicurazioni stesse e i salari). Dalla differenza tra questi due dati si evincono i ricavi netti, ossia le entrate dal commercio di transito che nella bilancia dei pagamenti vengono registrate sotto «esportazione di servizi» (per ulteriori spiegazioni cfr. riquadro 1).

Come esposto sopra, i commercianti di transito in Svizzera necessitano di numerose prestazioni supplementari, che finanziano attraverso i loro ricavi netti. Questi ultimi, pertanto, possono essere interpretati come contributo al PIL da parte dell'intero cluster delle materie prime. I ricavi dalle vendite dei commercianti di transito all'estero si sono attestati nel 2011 a 763 miliardi di franchi ⁶, superando dunque di circa 580 miliardi di franchi il prodotto interno lordo della Svizzera. I ricavi netti sono saliti da poco più di un miliardo nel 2000 a circa 11 miliardi nel 2007 e a 20 miliardi di franchi nel 2011 (cfr. figura 1).

Nel 2010 la quota del commercio di transito in relazione al prodotto interno lordo (PIL) ha superato per la prima volta, sotto il profilo delle spese, quella del turismo (2011: 2,7 %) ⁷ e nel 2011 è salita addirittura al 3,4 per cento. La figura 1 mostra come nel 2010 il commercio di transito abbia sostituito la precedente capolista tra le esportazioni di servizi, ossia le entrate da servizi e operazioni bancarie transfrontaliere di vendita in commissione ad opera delle banche in Svizzera. Dal 2007 le entrate derivanti dai servizi finanziari delle banche sono in calo e la loro quota rispetto al PIL è scesa al 2,6 per cento. In linea di principio, i maggiori introiti netti derivanti dal commercio di transito – e il conseguente effetto benefico sulla creazione di valore in Svizzera – possono essere ricondotti a effetti di prezzo o di quantità. Dato che, secondo la BNS, esiste una forte correlazione tra i prezzi delle materie prime e le entrate nette ⁸, l'aumento dei prezzi di tali materie nell'ultimo decennio ha presumibilmente contribuito sostanzialmente all'aumento degli introiti netti.

Un altro fattore che vi ha presumibilmente contribuito è che i commercianti di transito hanno ampliato il ventaglio delle loro attività di scambio (effetto quantitativo). Oltre ai fattori di prezzo e di quantità, l'aumento delle entrate dal commercio di transito può anche essere spiegato con il fatto che in Svizzera il rilevamento statistico di tale commercio è stato esteso a ulteriori commercianti di transito. Secondo la BNS, dopo il 2008 non si è verificato un calo delle entrate nette derivanti dal commercio di materie prime poiché si sono insediate in Svizzera nuove società

⁵ Fonte: BNS, bilancia dei pagamenti della Svizzera 2011: pag. 37. Il 4 per cento è costituito da pelle, caucciù, materie sintetiche e prodotti chimici, il 2 per cento da altri beni.

⁶ Ibid., pag. 37.

⁷ Dati sull'occupazione nel turismo (compresa la gastronomia) nel 2011: 145 000 equivalenti a tempo pieno (complessivamente 217 300 impiegati). Fonte: Ufficio federale di statistica, BESTA). Per un confronto con le stime (difficili) sulle persone occupate nel settore delle materie prime, cfr. pag. 6 del presente rapporto.

⁸ Si vedano a tal proposito le spiegazioni riportate nella bilancia dei pagamenti della Svizzera 2011: la correlazione tra un indice di prezzo per le materie prime, calcolato dalla BNS, e i ricavi netti è dell'0,56 % per il periodo 1993-2008.

attive in questo campo⁹. Senza questi nuovi insediamenti, il livello del 2008 sarebbe stato raggiunto soltanto nel 2011.

Riquadro 1: commercio di transito (merchanting)

Per commercio di transito s'intende l'acquisto di merci da parte di un'impresa ubicata in Svizzera presso un fornitore all'estero e la loro rivendita a un'altra impresa situata anch'essa all'estero. Di regola, le merci non oltrepassano il confine svizzero e non sono pertanto sdoganate nel nostro Paese. Nell'ambito di queste operazioni di transito le merci interessate non subiscono alcuna trasformazione. Queste operazioni devono essere notificate con l'indicazione dei relativi prezzi di transazione.

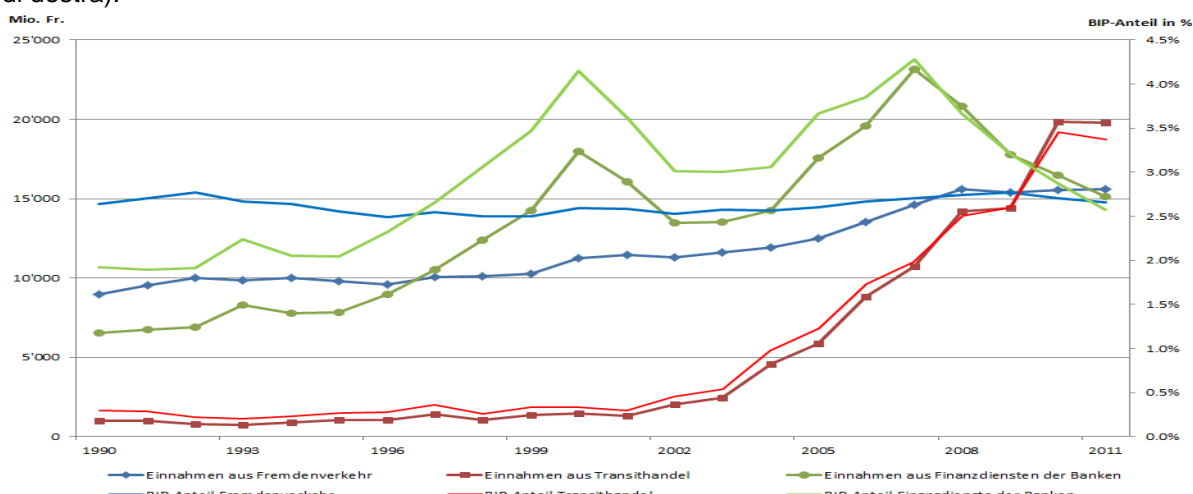
Esempio: un commerciante svizzero acquista del petrolio greggio in Russia (spese) per rivenderlo in Germania (entrate) senza prima sdoganarlo in Svizzera.

I commercianti di transito, tuttavia, non si limitano ad acquistare e a vendere materie prime, ma provvedono anche a trasportarle, ad assicurarle contro danni o perdite, ad immagazzinarle nei luoghi di partenza e d'arrivo e a controllarle. In primo luogo, però, i commercianti di transito provvedono al finanziamento del commercio delle materie prime, il cui fabbisogno di capitali è molto elevato.

Nell'ambito della revisione degli standard internazionali sullo scambio di servizi con l'estero e della transizione verso la nuova normativa pertinente (prevista per il 2014), il commercio di transito non sarà più considerato scambio di servizi, bensì commercio di merci.

Fonte: BNS, *Ertragsbilanzerhebungen, Erläuterungen; Zahlungsbilanz der Schweiz 2011*; Zeier Stéphanie, *Die Volkswirtschaft*, 1/2 2010, «Konjunkturindikatoren: Dienstleistungshandel der Schweiz mit dem Ausland».

Figura 1: entrate in milioni di franchi da turismo, commercio di transito e servizi finanziari esteri offerti dalle banche (scala di sinistra) e quota del PIL (in termini nominali, secondo il principio dell'uso, scala di destra).



Fonte: BNS, *Statistisches Monatsheft September 2012*, Q1_a Ertragsbilanz - Komponenten; SECO, Jahresaggregate des BIP, Verwendungsansatz.

Benché il commercio fisico svolga un ruolo generalmente trascurabile, quello dei metalli preziosi costituisce l'eccezione, in quanto genera notevoli flussi d'importazione e d'esportazione. Nel 2011 il commercio dei metalli preziosi (oro, argento e platino) registrato dall'AFD ha raggiunto nel suo

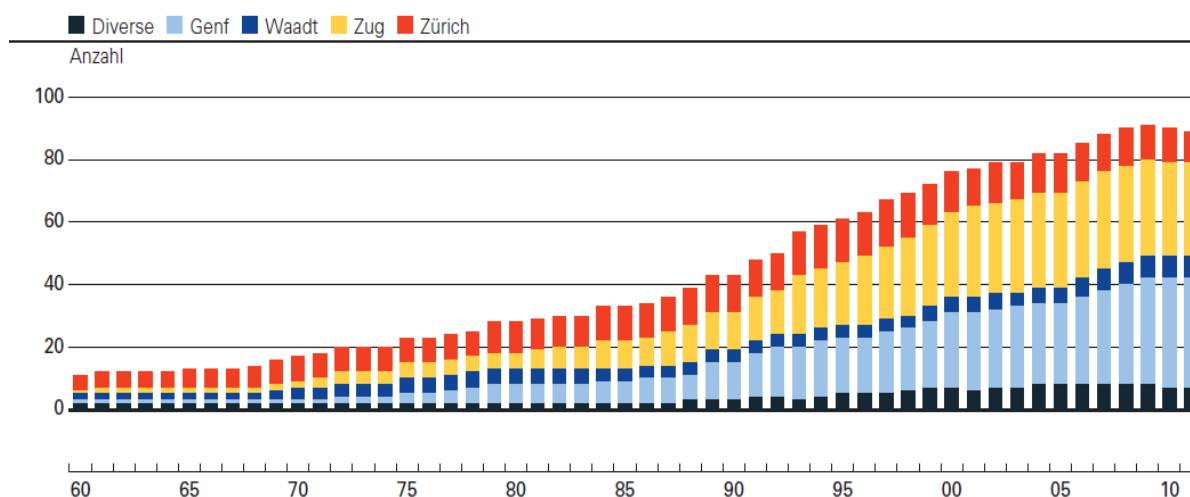
⁹ In questo suo rilevamento, la BNS definisce «nuovo insediamento» nel modo seguente: si parla di nuovo insediamento se un'impresa è stata rilevata statisticamente per la prima volta nel 2009 o più tardi e se si è iscritta 2 o 3 anni prima nel registro di commercio svizzero (BNS, bilancia dei pagamenti della Svizzera 2011, pag. 38).

complesso un valore di circa CHF 100 miliardi all'importazione e di CHF 80 miliardi all'esportazione. Nel caso particolare dell'oro, i movimenti vanno messi in conto alle banche e alle raffinerie.¹⁰

La stima del numero società e di impiegati attivi nel settore delle materie prime è piuttosto difficile. Il censimento federale delle società 2008 dell'Ufficio federale di statistica (UST) fornisce sì informazioni sul numero di società, impiegati ed equivalenti a tempo pieno. Tuttavia, dato che nella Nomenclatura generale delle attività economiche (NOGA) le società di materie prime non figurano separatamente, bensì sotto le rubriche *Commercio all'ingrosso* o *Società di holding*, questa statistica non consente di risalire ai dati effettivi.

Per determinare le entrate dal commercio di transito figuranti nella bilancia dei pagamenti, la BNS consulta le società che secondo il registro di commercio sono attive principalmente nel commercio di transito e le cui transazioni superano un determinato valore di fatturazione¹¹. Le società, tuttavia, non sono tenute a fornire informazioni di propria iniziativa, ma soltanto su richiesta della BNS. Si può dunque partire dal presupposto che il numero di società commerciali rilevato dalla BNS rappresenti un valore limite inferiore. Nel 2008 queste società erano circa 90 (cfr. figura 2). La suddivisione per Cantoni evidenzia inoltre che il numero di società nei Cantoni Vaud e Zurigo come pure negli altri Cantoni è rimasto costante nel corso degli anni, mentre nei Cantoni di Ginevra e Zugo è nettamente aumentato.

Figura 2: evoluzione del numero di società commerciali di transito per Cantone



Fonte: società svizzere specializzate nel commercio di transito iscritte nel registro di commercio, in: BNS, bilancia dei pagamenti della Svizzera 2011, pag. 41.

Sul numero di società e di persone occupate nel settore, le associazioni di categoria forniscono i seguenti dati: secondo la *Geneva Trading and Shipping Association* (GTSA), nella regione del Lemano il settore conta circa 400 società direttamente coinvolte e pressappoco 8 000 collaboratori¹². Stando alla *Lugano Commodity Trading Association* (LCTA), per la piazza di Lugano tali cifre si attestano a, rispettivamente, 70 società e 1 000 posti di lavoro¹³. La *Zug Commodity Association* (ZCA) non ha ancora fornito informazioni al riguardo. La *Kontaktstelle Wirtschaft* del Cantone di Zugo stima che il commercio all'ingrosso contribuisca nella misura di circa il 25 per cento della creazione di valore aggiunto in tutto il Cantone¹⁴.

¹⁰ La più importante voce di tariffa è la 7108.1200 «Oro, compreso l'oro platinato, greggio, per usi non monetari (escl. in polvere) (escl. in polvere)» (2011 importazioni per 96 miliardi / esportazioni per 76 miliardi di franchi. Questa voce di tariffa non è contenuta nei risultati pubblicati della statistica sul commercio estero. I dati vengono sì pubblicati, ma non suddivisi per Paese d'origine o destinazione. Fonte: www.ezv.admin.ch.

¹¹ Se il fatturato di una società supera i 100 000 franchi a trimestre, essa è tenuta a fornire informazioni.

¹² Secondo i dati tratti dal sito della GTSA.

¹³ Secondo i dati tratti dal sito della LCTA.

¹⁴ *Kontaktstelle Wirtschaft Zug*, marzo 2011: newsletter, «Finanzplatz Zug: Stark in Nischen, Gewinn aus

Secondo uno studio pubblicato lo scorso anno dall'Associazione svizzera dei banchieri e dalla *Boston Consulting Group* in merito alle prospettive del settore bancario in Svizzera, nel 2010 erano operative in Svizzera circa 520 società (di cui 320 nella regione del Lemano, 50 a Zugo e Lugano) lungo l'intera catena di creazione del valore (commercio, logistica, finanziamento, ispezione e controllo delle merci) con un totale di circa 10 500 collaboratori (8 000 nella regione del Lemano, 2 500 a Zugo e Lugano)¹⁵.

Sul gettito fiscale proveniente dal settore delle materie prime non esistono dati. Con tutta probabilità, però, gli introiti legati al commercio delle materie prime sono cospicui e non hanno un effetto soltanto regionale, bensì nazionale. Concretamente si tratta dei prelievi fiscali sulle imprese e sui loro collaboratori (imposta sul capitale, sul reddito, sul patrimonio, ecc.).

Struttura del settore delle materie prime in Svizzera

Dalla graduatoria delle imprese con le maggiori cifre d'affari in Svizzera, redatta dalla *Handelszeitung*, emerge che il settore delle materie prime è il più rappresentato nelle prime venti posizioni. Nel 2011 i primi tre posti erano occupati da società di materie prime: Vitol (con un fatturato di CHF 279,1 miliardi)¹⁶, Glencore International (CHF 174,9 miliardi) e Trafigura (CHF 114,7 miliardi)¹⁷. Le società del settore possono essere suddivise in società che coprono l'intera catena di creazione del valore, dall'estrazione o produzione fino al commercio (integrazione verticale) e in quelle che si occupano soltanto delle attività di scambio. I vari campi d'attività coprono le materie prime energetiche (tra cui petrolio, gas naturale, carbone ed etanolo), quelle minerali (ferro, metalli industriali, metalli preziosi) e quelle agricole (frumento, caffè, zucchero, cotone). Le società come Vitol, Trafigura, Mercuria, Gunvor o Litasco commerciano principalmente in materie prime energetiche. Cargill e Louis-Dreyfus, per contro, operano nel campo dei prodotti agricoli di base¹⁸. Accanto a queste grandi società vi è una moltitudine di piccole società attive principalmente nel commercio e incentrate innanzitutto sulle materie prime energetiche. Con la fusione tra Glencore e Xstrata¹⁹ nascerà la più grande società di materie prime del mondo con integrazione verticale, attiva in tutti e tre i settori d'attività, se pur incentrata principalmente sulle materie prime energetiche e minerali. Il progetto di fusione, già approvato dall'autorità della concorrenza dell'UE e di quella sudafricana, è ancora in attesa del nullaosta da parte di quella cinese. In generale si può affermare che, a prescindere da qualche eccezione importante, il settore svizzero delle materie prime è caratterizzato principalmente da società commerciali.

Quote di mercato delle diverse piazze commerciali presso i partner più importanti

La figura 3 mostra la quota del commercio mondiale gestito dalla Svizzera, suddivisa per materie prime. Questi dati sono tratti da un'analisi effettuata dalle associazioni di categoria e non sono stati verificati.

Clusterstrukturen» n. 2. Non viene indicata, tuttavia, la quota di società di materie prime facenti parte del commercio all'ingrosso.

¹⁵ Swiss Banking e Boston Consulting Group, «Settore bancario in evoluzione – prospettive per le banche in Svizzera », 2011.

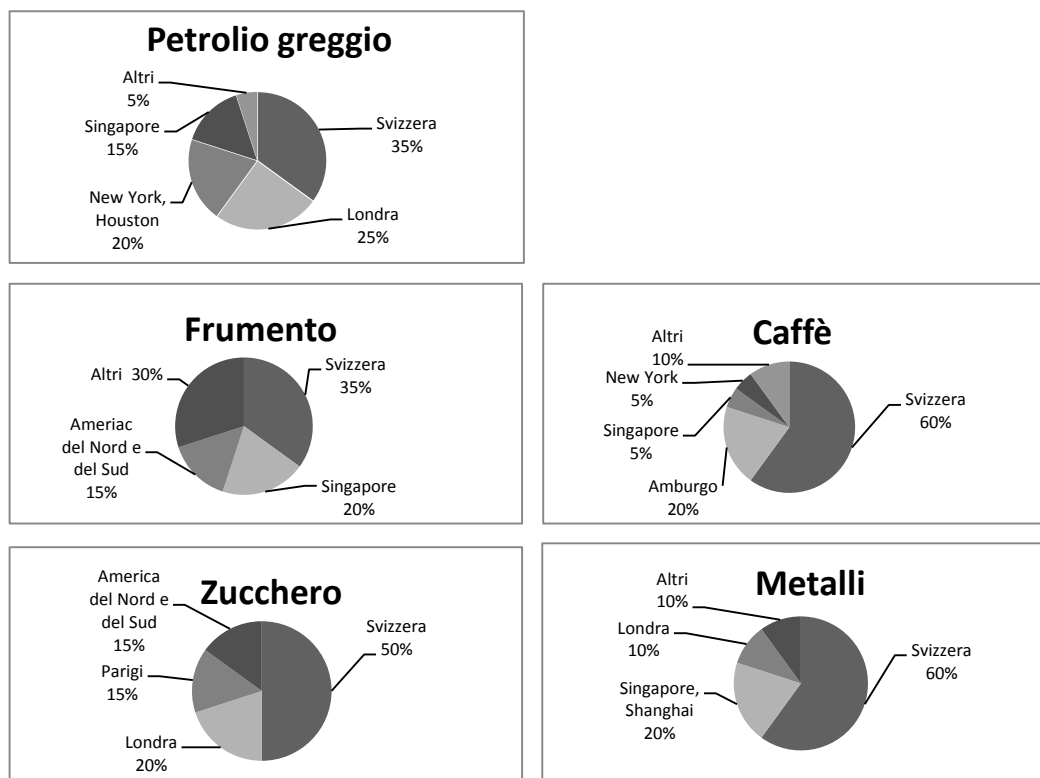
¹⁶ Nel 2011 Vitol ha pubblicato per la prima volta dati su fatturato e crescita.

¹⁷ *Handelszeitung*, «*Top 2012, Die grössten Unternehmen der Schweiz*», edizione 2012.

¹⁸ Il quartiere generale di Cargill si trova negli USA, mentre quello di Louis Dreyfus è a Rotterdam. Entrambe le ditte possiedono però importanti reparti commerciali in Svizzera.

¹⁹ Entrambe le imprese sono quotate in borsa. Glencore alla London Stock Exchange e alla Stock Exchange di Hong Kong, Xstrata alla London Stock Exchange.

Figura 3: quote di mercati delle diverse piazze commerciali, suddivise per settore



Fonte: adattata, GTSA, in: *NZZ am Sonntag*, 28.11.2010 e *Tribune de Genève*, 19.06.2012.

Regione del Lemano²⁰

Accanto alle ditte commerciali, il cluster di Ginevra comprende tra l'altro le banche specializzate nel finanziamento delle relative attività di scambio (cfr. capitolo 2.3), gli armatori (p. es. *MSC*, *Riverlake*) e le società di certificazione (*SGS*, *Cotecna*). Per quanto riguarda le quote di mercato dei principali partner commerciali, la GTSA fornisce le seguenti indicazioni: un terzo del commercio mondiale di petrolio greggio e prodotti affini è gestito dalla piazza di Ginevra. Lo stesso discorso vale per il 75 per cento circa del petrolio russo. Per quanto concerne i prodotti agricoli, circa la metà del commercio di caffè e zucchero è organizzato dalla piazza ginevrina (un altro 10 % da quella di Winterthur). Anche nel commercio di frumento, semi oleosi e cotone la regione del Lemano figura al primo posto della classifica mondiale. Essa è in testa alla classifica anche nel finanziamento degli scambi commerciali, nel controllo delle merci e gestisce il 22 per cento dei trasporti di materie prime a livello mondiale («shipping»).

Zugo²¹

Secondo l'Ufficio cantonale dell'economia di Zugo, il commercio di rame, carbone e zinco è dominato dalle ditte *Glencore* e *Xstrata*, ubicate entrambe a Zugo. Attorno al lago di Zugo hanno sede anche alcuni importanti produttori di nichelio, palladio e alluminio. Il Cantone accoglie inoltre numerose ditte rinomate operanti nel commercio del petrolio, del gas naturale (le più grandi pipeline di gas naturale in Europa vengono costruite e gestite da società ubicate a Zugo) nonché nell'estrazione e nel commercio dell'acciaio. I servizi finanziari della regione sono principalmente rivolti ai commercianti di materie prime. Il commercio all'ingrosso e i servizi finanziari si influenzano a vicenda e hanno un influsso positivo su altri prestatori di servizi, tra cui le ditte specializzate nella consulenza aziendale²².

²⁰ Fonte: GTSA

²¹ *Kontaktstelle Wirtschaft Zug*, giugno 2012: newsletter, «Von Kupfer bis Kaffee: Die Rohstoffbranche im Kanton Zug» n. 2.

²² *Kontaktstelle Wirtschaft Zug*, giugno 2012: newsletter, «Von Kupfer bis Kaffee: Die Rohstoffbranche im Kanton Zug» n. 2.

Lugano

Secondo la LCTA, dopo Ginevra, Zugo, Londra e Singapore, Lugano è la più importante piazza di commercio dell'acciaio, dei metalli di base, del carbone e, in parte, dei prodotti agricoli. La Svizzera e il Ticino in particolare svolgono una funzione importante anche nella lavorazione dell'oro.

2.3. Relazione tra commercio delle materie prime e settore finanziario

Il commercio delle materie prime si svolge su un mercato internazionale. In termini molto semplici, l'attività di un commerciante consiste nel trasferire una materia prima nello spazio e nel tempo. Egli acquista, cioè, una determinata materia prima da un produttore o una borsa per poi rivenderla in un altro luogo in un dato momento del futuro. Eventualmente la materia prima viene trasformata o immagazzinata, ad esempio se il commerciante acquista del petrolio e lo raffina prima di rivenderlo.

Le interrelazioni tra commercio delle materie prime e settore finanziario sono strette e molteplici. Da un lato, il commerciante di materie prime ha bisogno del settore finanziario per coprire i suoi rischi. Contro il rischio di un improvviso calo dei prezzi, cui è esposto, il commerciante si assicura mediante appositi strumenti derivati. Questo metodo, cosiddetto *hedging*, ha un influsso stabilizzante sui prezzi. In ambito agricolo, ad esempio, tali strumenti vengono impiegati da oltre 150 anni.

La controparte dello strumento finanziario derivato può essere o l'acquirente della materia prima stesso – ad esempio un'impresa industriale – che vuole cautelarsi contro un'eventuale aumento dei prezzi o un investitore finanziario che si assume consapevolmente i rischi di cui sopra nell'intento di realizzare un utile. In questo modo gli investitori finanziari contribuiscono in maniera significativa alla liquidità dei mercati dei derivati sulle materie prime e, se del caso, provvedono a procurare ai commercianti una controparte.

Oltre ai derivati sulle materie prime quotati in borsa vi sono quelli negoziati fuori borsa, ossia i cosiddetti derivati «over-the-counter» (OTC). Mentre quelli quotati in borsa sono per forza di cose altamente standardizzati, gli OTC possono essere commisurati alle specifiche esigenze delle rispettive controparti.

Secondo un sondaggio²³, i commercianti svizzeri di materie prime assicurano le loro operazioni per lo più mediante derivati sulle materie prime quotati in borsa (53 %) o derivati OTC amministrati centralmente (12 %). Meno dell'uno per cento dei derivati quotati in borsa viene negoziato nelle borse svizzere e soltanto il 12 per cento dei derivati OTC ha una controparte svizzera. Ciò dimostra che nella maggior parte dei casi le operazioni di copertura dei rischi si svolgono a livello transfrontaliero.

Da un lato, le banche svolgono un ruolo fondamentale nel finanziamento del commercio delle materie prime: senza questo finanziamento da parte di terzi, i commercianti di materie prime non potrebbero quasi mai raccogliere i fondi necessari per acquistare la merce. In Svizzera, circa il 70-80 per cento del finanziamento avviene tramite le banche. Questo fatto dimostra quanto sia importante per una piazza commerciale disporre di un sistema finanziario altamente evoluto e stabile (cfr. capitolo 3.1). Uno strumento spesso impiegato è la lettera di credito documentaria.

Essa rappresenta una garanzia di pagamento da parte della banca dell'acquirente (ossia del commerciante) nei confronti del venditore. Il pagamento viene effettuato non appena il venditore presenta alla banca dell'acquirente i documenti di trasporto richiesti. La lettera di credito documentaria può anche essere usata come strumento di finanziamento, ossia quando i documenti sono rilasciati a nome della banca stessa, facendola diventare – *de facto* – proprietaria della merce. In questo modo, il rischio della banca risulta limitato dal fatto che i suoi

²³ Questo sondaggio è stato svolto dal DFF/SFI con l'aiuto di GTSA, LTCA e ZCA ed è destinato esclusivamente ad uso interno.

crediti sono spesso coperti dalle materie prime stesse, date in pegno. Tuttavia, alla luce degli enormi flussi di denaro, il finanziamento del commercio deve poter contare su una gestione del rischio tempestiva, efficiente ed efficace.

In Svizzera, il finanziamento del commercio delle materie prime è principalmente in mano alle banche francesi BNP Paribas e Crédit Agricole, alle due grandi banche svizzere e a diverse banche cantonali. La presenza in Svizzera di un'importante piazza di scambio delle materie prime offre alle banche l'opportunità di diversificare i loro prodotti rispetto ai classici affari di gestione patrimoniale che svolgono.

3. Sfide

3.1. Concorrenza internazionale

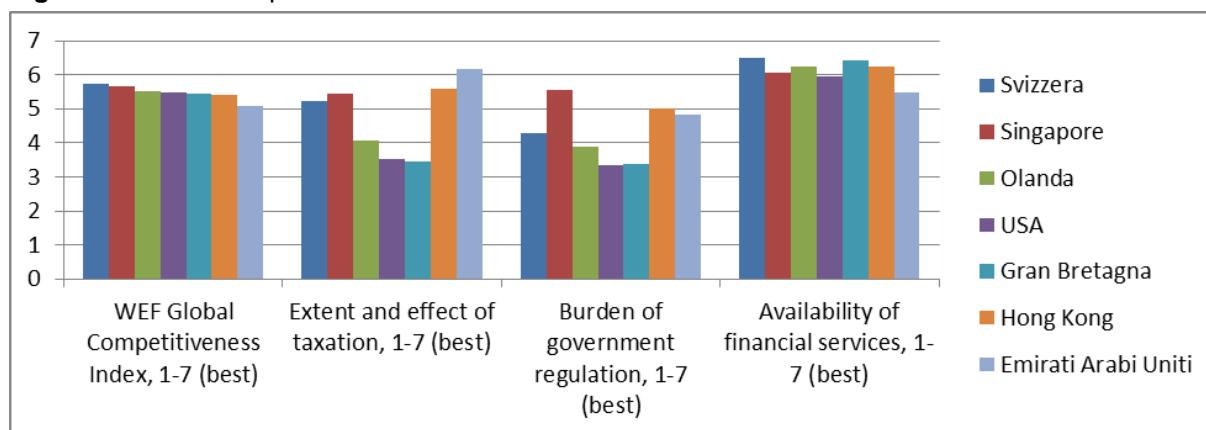
Condizioni quadro generali quali importanti fattori di localizzazione della piazza commerciale

L'economia svizzera si trova a far fronte a una forte concorrenza internazionale. Questa constatazione è tanto più valida se messa in relazione al commercio delle materie prime. In questo settore i principali concorrenti sono le piazze di Singapore, Dubai (Emirati Arabi Uniti), USA, Gran Bretagna e Olanda. Un'altra piazza emergente è quella cinese, rappresentata soprattutto da Hong Kong.

La figura 4 raffronta le principali piazze commerciali sotto il profilo dei principali fattori di localizzazione. I dati sono tratti dal *Global Competitiveness Report 2012-2013* del *World Economic Forum*, che illustra la competitività non solamente del settore in questione, ma dell'economica in generale. Uno dei principali fattori di successo è l'esistenza di un contesto favorevole alle imprese, caratterizzato da condizioni quadro politiche, economiche e giuridiche stabili e prevedibili, da una fiscalità delle imprese concorrenziale e da una regolamentazione adeguata. Tra gli altri fattori di successo si possono citare l'esistenza di un sistema finanziario specializzato nel commercio delle materie prime (cfr. capitolo 2.3), la disponibilità di personale altamente qualificato e la presenza di altri prestatori di servizi essenziali.

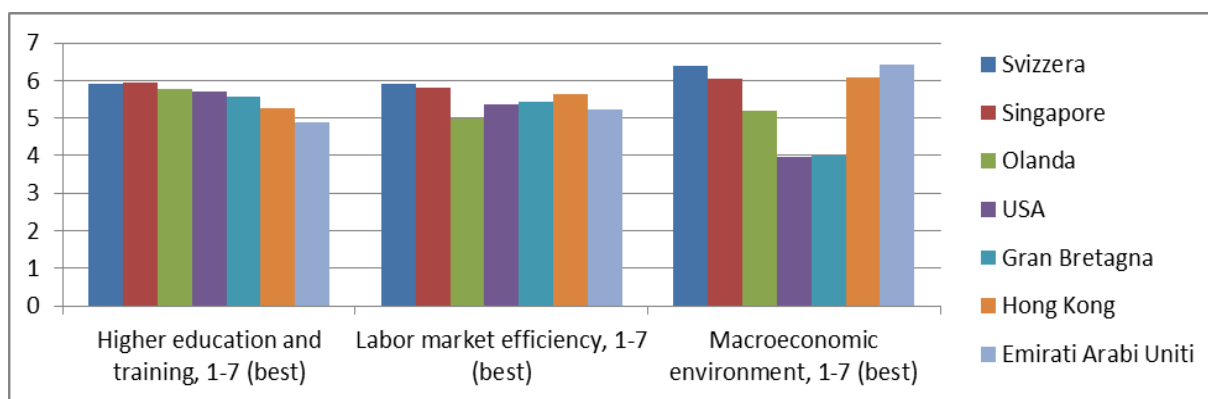
Stando all'indice generale, in termini di competitività la Svizzera si piazza davanti a Singapore e alle altre piazze prese in esame. Gli Emirati Arabi Uniti (EAU) sono un po' distaccati, ma il raffronto risulta difficile, dato che la piazza commerciale di Dubai costituisce soltanto una parte degli EAU. Per quanto riguarda la valutazione dei costi imputabili alla regolamentazione e l'effetto del livello fiscale come fattore d'incentivazione del lavoro e degli investimenti, la Svizzera figura alle spalle di Singapore, di Hong Kong e degli EAU, ma davanti a Olanda, USA e Gran Bretagna. In quanto a disponibilità di servizi finanziari, contesto macroeconomico ed efficienza del mercato del lavoro, il nostro Paese occupa il primo posto. Con un lieve distacco, la Svizzera è seconda soltanto a Singapore per quanto concerne la disponibilità di personale altamente qualificato. Sulla presenza di un cluster delle materie prime²⁴ non vi sono dati sufficienti. È molto probabile, tuttavia, che anche in questo ambito la Svizzera sia la capolista.

Figura 4: Global Competitiveness Index 2012-2013²⁵



²⁴ Oltre alle case commerciali e alle banche specializzate nel finanziamento delle relative operazioni commerciali, un tale cluster comprende società d'ispezione, armatori, assicuratori, studi legali, fiduciari e consulenti.

²⁵ 1: poco sviluppato; 7: altamente sviluppato.



Fonte: World Economic Forum, Global Competitiveness Index 2012 – 2013 data platform.

Tra i fattori di localizzazione della piazza commerciale svizzera va menzionato anche il grande numero di convenzioni bilaterali in materia di doppia imposizione. Le convenzioni attualmente in vigore sono 86, altre tre sono sottoscritte e altre quattro parafate²⁶. Lo stesso discorso vale per gli accordi di protezione degli investimenti (ISA), anch'essi numerosi, con cui la Svizzera incrementa l'attrattiva della sua piazza per investimenti internazionali. Con 116 ISA (in vigore dal 1° ottobre 2012), la Svizzera dispone della più fitta rete mondiale di accordi di questo genere.

Inoltre, la posizione geografica centrale della Svizzera consente agli operatori del settore di commerciare lo stesso giorno con Asia, Medio Oriente e con il continente americano. L'infrastruttura moderna, le ottime vie di comunicazione e il diritto del lavoro liberale e flessibile sono altri argomenti che depongono a favore della piazza elvetica. La Svizzera, e in particolare la regione del Lemano, sono perfettamente interconnesse grazie alla presenza di numerose istituzioni internazionali o multilaterali quali la CICR, l'ONU e l'OMC. Per le comunità di espatriati (cosiddetti *expat*), determinati fattori *soft* quali il clima moderato, il paesaggio variegato, la pluralità culturale e la sicurezza personale hanno anch'essi il loro peso.

Fattori fiscali importanti per le società «mobili»

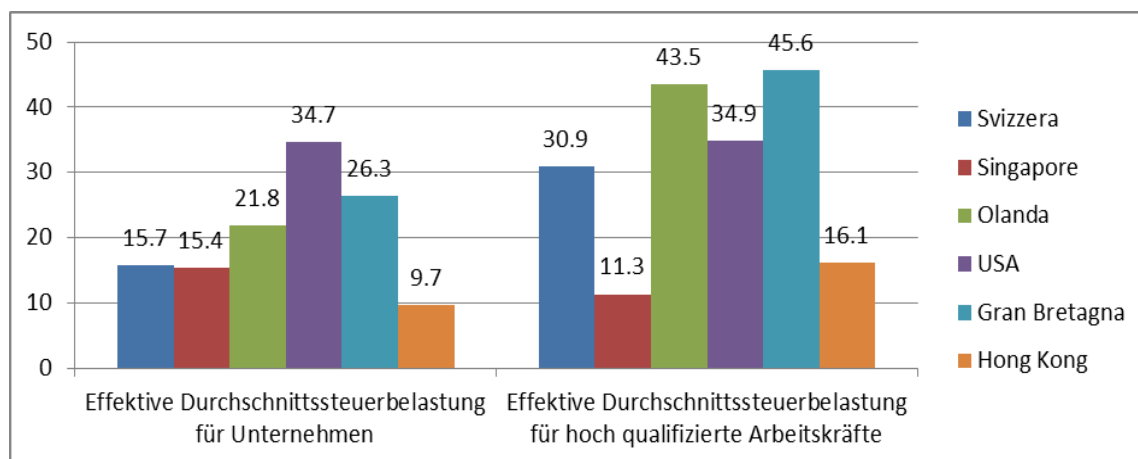
Per società mobili a livello internazionale il contesto fiscale assume un'importanza essenziale. Le imposte, viste come compenso per le prestazioni statali richieste dalle società, sono diventate un fattore di costo e, quindi, un importante valore di riferimento in sede di scelta di una sede aziendale.

Il *BAK Taxation Index 2011* per imprese (cfr. figura 5 e, per la raffigurazione completa, l'allegato 1) rileva, a complemento degli incentivi fiscali di cui sopra, l'effettivo onere fiscale medio (EATR) e può essere consultato dalle imprese per misurare l'attrattiva di una piazza sotto il profilo della fiscalità.

Rispetto alla Svizzera, l'effettivo onere fiscale medio (EATR) per imprese è più basso a Hong Kong e a Singapore mentre è più elevato in Olanda, Gran Bretagna e negli Stati Uniti. A livello cantonale, gli EATR misurati dal *BAK Taxation Index* in 17 Cantoni variano dal 10,6 per cento di Nidvaldo al 21,5 per cento di Ginevra. Zugo ha un EATR del 13, il Ticino del 18,3 per cento. Questi dati confermano che le principali piazze asiatiche sono particolarmente concorrenziali sotto il profilo della fiscalità generale.

²⁶ Per maggiori informazioni: www.sif.admin.ch/themen/00502/00740/index.html?lang=it.

Figura 5: BAK Taxation Index 2011²⁷ per imprese²⁸ e personale altamente qualificato²⁹.



Fonte: ZEW/BAKBASEL, BAK Taxation Index 2011. International Benchmarking Programme (IBP). Basilea: BAKBASEL.

Oltre al fattore delle aliquote generali, le decisioni d'insediamento dipendono anche da eventuali agevolazioni o esenzioni fiscali e quindi, in via di principio, dallo statuto fiscale dell'impresa: in Svizzera, ad esempio, l'onere fiscale per società di materie prime si aggira intorno al 10-15 per cento (cfr. capitolo 4.5). Per il commercio delle materie prime Singapore offre, dal canto suo, un'attraente aliquota fiscale del 5-10 per cento. Con tutta probabilità è stato questo il motivo che ha recentemente indotto la società di materie prime *Trafigura* a potenziare la sua presenza a Singapore, a scapito di Ginevra³⁰. Dubai offre alle società di materie prime cosiddette zone di libero scambio (*free zone*) in cui non vengono riscosse né l'imposta sulla società né quella sul reddito. A Hong Kong, il commercio che si svolge al di fuori della regione amministrativa non viene tassato. Sul commercio di materie prime l'Olanda applica un'aliquota fiscale attrattiva tra il 5 e il 15 per cento³¹.

Un altro fattore importante per la scelta dell'ubicazione è la tassazione del personale altamente qualificato, dato che per le differenze internazionali le imprese la devono compensare nell'imposta sulle retribuzioni. Il *BAK Taxation Index 2011* per il personale altamente qualificato (cfr. figura 5) mostra l'onere fiscale effettivo di un impiegato che vive da solo e che, dopo imposte e tasse, dispone di un reddito pari a 100 000 euro. Anche in questo caso la Svizzera è più attrattiva degli USA, dell'Olanda e della Gran Bretagna. A Singapore e Hong Kong, tuttavia, l'EATR per il personale altamente qualificato si situa nettamente al di sotto della media elvetica. Tra i 17 Cantoni presi in esame, Zugo vanta il valore più basso (23,7 %) e Basilea Campagna il più alto (37,4 %). Ginevra ha un EATR del 36,4 e il Ticino del 34,4 per cento.

Per quanto concerne la maggior parte dei fattori che contribuiscono al successo di una piazza commerciale, dunque, la Svizzera offre condizioni convincenti. In termini di fiscalità e di costi imputabili alla regolamentazione, tuttavia, le piazze emergenti di Singapore, Hong Kong e degli EAU/Dubai hanno occupato una posizione particolarmente attrattiva.

²⁷ Sugli Emirati Arabi Uniti/Dubai il BAK Taxation Index non fornisce dati.

²⁸ Il valore indicato per la Svizzera è costituito dalla media (non ponderata) degli EATR per imprese rilevati in 17 Cantoni. Negli altri Paesi il valore si riferisce alla capitale (economica) della regione presa in esame da BAK Basel Economics: Singapore: Singapore; Hong Kong: Hong Kong; Olanda: Den Haag; Gran Bretagna: Londra; USA: Miami (per gli USA il BAK Taxation Index per imprese si limita a Miami).

²⁹ Il valore indicato per la Svizzera risulta dalla media (non ponderata) degli EATR (per professionisti altamente qualificati) rilevati in 17 Cantoni. Il valore statunitense risulta dagli Stati della Florida (31,1 %) del Texas (31,1 %), di Washington (31,1 %), del Delaware (38 %), di New York (38,1 %) e della California (40,1 %).

³⁰ Le Temps, 23 maggio 2012.

³¹ KPMG, Commodity trading companies – Centralizing trade as a critical success factor, ottobre 2012.

I principali concorrenti della Svizzera nel settore delle materie prime

Da un sondaggio³² svolto nel settore delle materie prime svizzero emerge che, in termini di attrattiva generale della piazza commerciale, Singapore occupa il secondo posto dietro alla Svizzera. Oltre al contesto fiscale attrattivo e alla competitività generale (cfr. sopra), anche la vicinanza al continente asiatico svolge molto probabilmente un ruolo importante. Stando alle stime degli operatori svizzeri, nei prossimi cinque anni la piazza elvetica perderà presumibilmente in termini di attrattiva e dovrà cedere il primo posto a Singapore.

Sempre secondo le stime del settore svizzero, anche la piazza commerciale di Dubai, attualmente terza, saprà ridurre nei prossimi cinque anni il distacco nei confronti del nostro Paese. La Gran Bretagna, l'Olanda e gli USA si situano alle spalle della Svizzera, ma anche di Singapore e Dubai. Nei prossimi anni l'attrattiva delle piazze commerciali dei nostri concorrenti non dovrebbe subire grandi cambiamenti. Tuttavia, essi faranno tutto il possibile per ridurre il loro distacco competitivo nei nostri confronti.

Prospettiva per i prossimi anni

A prescindere da alcune notizie pubblicate dai media (cfr. *Trafigura*, di cui sopra), non si osservano al momento tendenze all'esodo, come conferma il suddetto sondaggio. Altre piazze, tuttavia, tra cui quelle di Dubai e Singapore, sono attualmente impegnate in attività di marketing nel nostro Paese. Molto dipenderà dalla capacità della Svizzera di garantire anche in futuro un quadro giuridico, economico e politico concorrenziale.

3.2. Rischi di reputazione

L'enorme importanza del settore delle materie prime – sia sul piano internazionale sia per la Svizzera – ha anche destato un interesse maggiore da parte del pubblico. Da diverse analisi emerge che il settore in questione e la sua presenza in Svizzera sono sempre più nel mirino dell'opinione pubblica nazionale e internazionale. Sono aumentati negli ultimi anni, infatti, gli interrogativi sollevati da ONG, politici e media circa i rischi economici e politici che la presenza in Svizzera di numerose grosse società di materie prime comporta.

Da metà 2011, varie ONG svizzere hanno contribuito ad alimentare la discussione con diversi studi, rapporti e interventi³³. È anche lievitato negli ultimi anni il numero di interventi parlamentari in materia. Tra il 1° gennaio 2002 e il 31 dicembre 2012 sono stati presentati e pubblicati in Curia Vista, banca dati della Confederazione, ben 38 interventi³⁴ concernenti i campi tematici «materie prime», «mercato delle materie prime», «convenzioni sulle materie prime», «prezzi delle materie prime», «estrazione delle materie prime»³⁵, di cui ben 30 tra il 2011 e il 2012.

La discussione sul settore svizzero delle materie prime viene alimentata dai media del nostro Paese. Secondo un'analisi effettuata da Presenza Svizzera sulla corrispondenza di tali media, dal 2003 in poi vi è stato un netto aumento degli articoli sul commercio delle materie prime (se pur incentrati principalmente su fatti economici concreti).

³² Questo sondaggio è stato svolto dal DFF/SFI con l'aiuto di GTSA, LTCA e ZCA ed è destinato esclusivamente ad uso interno.

³³ Tra cui: Erklärung von Bern «Rohstoffe - Das gefährlichste Geschäft der Schweiz» oppure Pain pour le prochain et action de carême: «Glencore en République Démocratique du Congo: le profit au détriment des droits humains et de l'environnement», nonché la petizione «Diritto senza frontiere», che chiede al Consiglio federale e al Parlamento di imporre alle società con sede in Svizzera il vincolo legale di rispettare in tutto il mondo i diritti umani e gli standard ambientali. La Commissione della politica estera del Consiglio nazionale non è entrata in materia e la decisione della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati è ancora pendente.

³⁴ Tra postulati, mozioni, interpellanze, questioni sollevate durante l'ora delle domande e iniziative parlamentari.

³⁵ Cfr. panoramica dettagliata nell'allegato 2.

Benché la corrispondenza su temi come «corporate crime», «diritti umani» o «regolamentazione» sia leggermente calata nel suo complesso, la sua quota si attesta da anni intorno al 12 per cento. Sono nettamente aumentati negli ultimi anni, per contro, gli articoli sull'aspetto della reputazione, arrivando ad occupare fino al 22 per cento dell'intera corrispondenza sul commercio delle materie prime³⁶.

La corrispondenza estera in materia di commercio delle materie prime presenta un quadro analogo. Come dimostra una valutazione di 22 importanti media internazionali nell'arco degli ultimi 25 anni, essa dipende fortemente dagli eventi ed è aumentata nel corso degli anni³⁷. Anche il numero di riferimenti alla Svizzera è lievitato negli anni. Sull'intero periodo in esame, esso costituisce il 14 per cento circa dell'intera corrispondenza ed è aumentato negli ultimi 5 anni in modo superiore alla media (fino ad arrivare al 23 %) ³⁸.

I principali capi d'accusa sollevati nell'ambito del dibattito pubblico possono essere suddivisi, a grandi linee, in cinque categorie: violazioni dei diritti umani e finanziamento di conflitti, inquinamento ambientale, corruzione e indebolimento dei principi di diritto (cfr. capitolo 5.1), scarsa trasparenza nonché flussi finanziari illeciti e abusi fiscali (cfr. capitolo 4). La critica relativa in particolare all'estrazione delle materie prime punta il dito soprattutto sul comportamento di singole imprese – tra cui alcune con sede in Svizzera – e sui rischi di reputazione che ne derivano, in particolare se tali imprese sono quotate in borsa.

La Svizzera in quanto Stato ospitante, per contro, non viene criticata spesso. Se mai, sono soprattutto gli attori e i media svizzeri a farlo. Ciononostante, il comportamento delle imprese domiciliate in Svizzera – se contrario alle posizioni svizzere in materia di politica estera dello sviluppo, promozione della pace, diritti umani nonché standard sociali e ambientali – può tradursi in un elevato rischio di reputazione per il nostro Paese. Questo discorso vale soprattutto se le critiche mosse nei confronti di determinate imprese si rivelano giustificate e se da parte dello Stato non vengono adottate misure che le costringano ad assumere un comportamento responsabile e a rispettare gli standard riconosciuti. Fino ad oggi, tuttavia, non si osservano ripercussioni negative sulla reputazione della Svizzera.

Un'analisi della situazione da parte delle rappresentanze svizzere all'estero evidenzia in modo esemplare diverse problematiche potenziali:

- secondo le informazioni fornite dalla maggior parte delle rappresentanze svizzere all'estero, le imprese multinazionali dispongono di severi standard umani, sociali e ambientali, che applicano in gran parte, mentre le piccole miniere sono particolarmente esposte al pericolo di violazioni dei diritti umani (lavoro minorile, tratta di esseri umani, rischi ambientali, ecc.). Si stima che da queste miniere venga estratta più della metà delle materie prime, come ad esempio nella Repubblica Democratica del Congo. In tale contesto le imprese vengono criticate perché, indirettamente, acquisterebbero minerali da queste piccole miniere. Le imprese, dal canto loro, respingono questa critica, dichiarandola infondata;
- anche la scarsa trasparenza circa la provenienza delle materie prime è oggetto di critiche. Le imprese – anche quelle residenti in Svizzera – vengono criticate perché acquisterebbero materie prime da intermediari che violano i diritti umani, finanziano conflitti, inquinano l'ambiente o si procurano le materie prime in maniera illegale (come nel caso del petrolio nigeriano);
- nei loro rapporti, diverse rappresentanze fanno riferimento alla problematica dell'estrazione illegale dell'oro. A causa dell'importante ruolo della Svizzera nel commercio e nella lavorazione di questo metallo prezioso, sussiste il pericolo che una parte delle importazioni provenga da miniere illegali che contribuiscono al finanziamento di gruppi armati e della

³⁶ Analisi interna di Presenza Svizzera, DFAE, sulla corrispondenza svizzera sul commercio delle materie prime.

³⁷ Analisi interna di Presenza Svizzera, DFAE, sulla corrispondenza estera sul commercio delle materie prime.

³⁸ Non da ultimo a causa della fusione tra Glencore e Xstrata.

criminalità organizzata. L'estrazione illegale dell'oro può minare gli sforzi, profusi anche dalla Svizzera, di risoluzione dei conflitti armati. Inoltre, nell'ambito del dibattito pubblico sull'estrazione illegale dell'oro, vengono spesso sollevate le questioni legate all'inquinamento ambientale e al lavoro minorile;

- in un altro esempio relativo alla Repubblica Democratica del Congo, le ONG e le rappresentanze svizzere criticano le pratiche sospette in sede di rilascio delle licenze minerarie, spesso vendute a prezzi stracciati a commercianti vicini agli ambienti governativi. Per diversi motivi (enormi somme investite in Paesi dal contesto giuridico fragile), il settore delle materie prime è fortemente esposto al rischio della corruzione;
- un esempio spesso citato in relazione agli abusi fiscali è quello dell'estrazione del rame in Zambia. Diverse imprese con sede in Svizzera sono accusate di aver trasferito, mediante pratiche contabili interne, i loro utili in Paesi con aliquote fiscali basse e i costi in Paesi con aliquote alte, per realizzare regolarmente perdite, nonostante il prezzo del rame sia relativamente elevato. Le voci critiche imputano questa pratica, tra l'altro, alla mancanza di trasparenza a livello di flussi finanziari interni alle imprese;
- diverse società sono finite nel mirino della critica pubblica per aver compromesso i diritti di determinate popolazioni indigene. Un'impresa con sede in Svizzera, ad esempio, è stata criticata dalle ONG e da vari media per il suo ruolo svolto in Perù. Nel caso specifico, altri media hanno relativizzato la critica a tale impresa, mettendo in discussione nel contempo il ruolo delle ONG stesse. Oltre alla tematica delle tensioni sociali, questo caso evidenzia quanto sia difficile ottenere informazioni affidabili per farsi un quadro dei fatti realmente accaduti.

Secondo le informazioni ottenute dalle rappresentanze svizzere, nei luoghi d'estrazione il ruolo del nostro Paese in quanto sede di imprese estrattrici non viene quasi mai tematizzato dai media e dall'opinione pubblica. Nel contempo si osserva che le violazioni dei diritti umani e degli standard ambientali avvengono spesso in relazione a un'intera rete di operatori economici, il che complica l'attribuzione delle responsabilità.

3.3. Aspetti di politica estera

Sotto il profilo della politica esterna, le attività di alcune società di materie prime insediate in Svizzera possono rappresentare una sfida per il nostro Paese.

Questo discorso vale soprattutto per le società appartenenti a persone politicamente esposte o a Stati con un deficit sul piano della democrazia o dei diritti umani.

Un altro aspetto potenzialmente problematico per la politica estera è costituito dalle imprese ubicate in Svizzera che commerciano con Paesi soggetti a un regime di sanzioni.

Una terza categoria di attività potenzialmente sensibili concerne le società che controllano beni e servizi strategici, come ad esempio i gasdotti. Il blocco di una pipeline da parte di una società residente in Svizzera potrebbe comportare problemi di politica estera se tale gasdotto è essenziale per l'approvvigionamento energetico di un altro Paese.

Un ulteriore fattore di rischio è costituito dall'eventualità che una società di materie prime domiciliata in Svizzera, ma controllata da un altro Stato, denunci uno Stato terzo in nome di una convenzione internazionale conclusa dalla Svizzera.

Dato che, in virtù degli accordi per la protezione degli investimenti stipulati dalla Svizzera, la legittimazione attiva per procedimenti arbitrari è limitata a investitori che intrattengono un rapporto economico reale con il nostro Paese, questo rischio non sussiste se un'impresa ha nel nostro Paese una sede commerciale o soltanto una casella postale.

3.4. Aspetti di politica dello sviluppo

L'estrazione delle materie prime fossili e minerali e il commercio di quelle agricole (ma non solo) hanno un'incidenza importante sull'economia, sullo Stato e sulla società dei Paesi in via di sviluppo, ricchi di tali materie. Secondo il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013-2016, la Svizzera (DSC, SECO) è attiva in maniera prioritaria in 35 Paesi e 7 regioni. Almeno 19 di questi Paesi e tutte e sette le regioni vantano attualmente sostanziali riserve di materie prime. Ne fanno parte, ad esempio, l'Egitto, il Ghana, il Mozambico, il Sudafrica, la Tanzania in Africa, la Bolivia, la Colombia e il Perù in Sudamerica, l'Indonesia, la Mongolia, il Vietnam in Asia nonché l'Albania, l'Azerbaijan, il Kirghizistan e l'Ucraina in Europa/CIS.

In questi Paesi sono spesso attive anche le grandi società dell'industria mineraria o quelle con integrazione verticale ubicate in Svizzera.

Secondo le stime, il 59 per cento dei metalli e dei minerali, il 63 per cento del carbone e il 64 per cento del petrolio derivano da Paesi in via di sviluppo; il 60 per cento delle materie prime energetiche e minerali viene estratto in Paesi con una stabilità politica da scarsa a molto scarsa³⁹. Secondo uno studio dell'ONU, in 100 Paesi in via di sviluppo (su 151) i ricavi da esportazioni derivano nella misura di almeno il 50 per cento da materie prime minerali, agricole o fossili. Nella metà dei Paesi africani, gli introiti da esportazioni di materie prime costituiscono addirittura più dell'80 per cento⁴⁰.

Da diversi anni ambienti scientifici, istituzioni multilaterali, governi e organizzazioni civili intraprendono grossi sforzi per descrivere e analizzare il contesto, le interrelazioni economico-sociali e il ruolo dei vari attori impegnati in attività di estrazione e commercio delle materie prime in Paesi in via di sviluppo⁴¹. Le ripercussioni che l'estrazione e il commercio di materie hanno sullo sviluppo sostenibile sono oggetto di discussioni controverse. Sono presentati qui di seguito le opportunità e i rischi più grandi per i Paesi in via di sviluppo.

Per questi Paesi i giacimenti di materie prime rappresentano un potenziale di reddito e di crescita e, dunque, un'opportunità per ridurre durevolmente la loro condizione di povertà. Gli esempi positivi del Botswana, del Ghana, della Malesia o della Thailandia mostrano come uno sfruttamento efficiente di tali giacimenti possa essere accompagnato da una crescita economica durevole, dalla creazione di posti di lavoro, dalla costituzione di riserve valutarie e da un aumento degli investimenti. Nell'ambito della loro particolare responsabilità d'impresa, sempre più percepita, le società di materie prime versano – oltre agli investimenti per l'estrazione della materie prime – contributi a favore dell'edificazione e della manutenzione di scuole e ospedali e dell'approvvigionamento di acqua potabile.

Nel settore delle materie prime occorre anche citare le sfide e i rischi relativi alle risorse istituzionali spesso insufficienti di questi Paesi in via di sviluppo, ai loro deficit in materia di buon governo, alle oscillazioni internazionali dei prezzi e all'elevata dipendenza di tali Paesi dalle entrate provenienti dalle attività d'estrazione. In effetti, la presenza di condizioni quadro e fattori collaterali problematici possono pregiudicare radicalmente i potenziali di reddito e di crescita dei

³⁹ Ministero dell'economia, della famiglia e della gioventù della Repubblica austriaca: World Mining Data – Produzione di materie prime (www.bmwfj.gv.at/energieundbergbau/weltbergbaudaten/Seiten/default.aspx). La fonte si conforma alla terminologia usata nelle statistiche ONU pertinenti (i Paesi dell'Ex Unione Sovietica non sono considerati Paesi in via di sviluppo): www.bmwfj.gv.at/EnergieUndBergbau/WeltBergbauDaten/Documents/WMD2012.pdf.

⁴⁰ *The State of Commodity Dependence 2012* (unctad.xiii.org/en/SessionDocument/suc2011d8_en.pdf) e *UNCTAD Commodities and Development Report 2012* (unctad.xiii.org/en/SessionDocument/suc2011d9_overview_en.pdf).

⁴¹ Ad esempio la *United Nations Conference on Trade and Development UNCTAD*, la Banca mondiale, il FMI oppure l'ONG *Revenue Watch Institut*, *Revenue Watch Institut*, specializzata in questioni riguardanti il tema delle risorse (www.revenuewatch.org/about). Per una panoramica della letteratura scientifica si veda van der Ploeg, Frederick (2011), «Natural Resources: Curse or Blessing?», *Journal of Economic Literature*, 49(2): 366–420. Per una perizia esaustiva, invece, si veda *International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes, Minerals and Africa's Development*, ed. by the *UNEC Africa and the African Union*, (2011).

Paesi in via di sviluppo, dei loro cittadini e delle loro imprese. Tra i problemi che si pongono nel contesto dell'estrazione e del trasporto delle risorse vanno citati il rispetto degli standard ambientali e lavorativi, l'aggiudicazione equa delle licenze, la sorveglianza efficiente e severa delle attività estrattive da parte dello Stato nonché le elevate aspettative per quanto concerne la creazione di posti di lavoro da parte del settore in questione. Corruzione endemica e furto sono due fenomeni frequenti che minano gli sforzi di giurisdizione e attuazione del diritto nazionale e del rispetto delle norme e degli standard internazionali. L'opinione pubblica viene regolarmente a conoscenza di pratiche nocive alla salute e all'ambiente, di estrazione illegale, di condizioni di lavoro abusive e conflitti violenti per l'aggiudicazione delle materie prime, in cui sono implicate imprese multinazionali, imprese statali o produttori organizzati in piccoli gruppi. Pur attive in contesti difficili, le imprese devono mantenere operativi i loro processi aziendali. Inoltre, adottando pratiche aziendali interne insufficienti, possono contribuire a un peggioramento della situazione (il tema della responsabilità d'impresa sarà ripreso nel capitolo 5.1).

Inoltre, i ricavi provenienti dall'estrazione delle materie prime possono causare ulteriori problemi allo Stato interessato. Quello più noto è la cosiddetta «malattia olandese» che può portare a un apprezzamento della valuta locale e, in seguito al successivo calo della competitività relativa, a un crollo dell'industria esportatrice e a una conseguente perdita di posti di lavoro. In presenza di un elevato grado di dipendenza, la volatilità dei prezzi delle materie prime pone inoltre una serie di sfide di carattere macroeconomico. Ne possono risultare i cosiddetti cicli «boom-and-bust» con conseguenze negative per l'economia.

Anche la discussione sui flussi finanziari generati dal settore delle materie prime ha acquisito maggior peso. La fuga internazionale dei capitali – compresa l'evasione e la frode fiscale – e i flussi finanziari illegali (derivanti in particolare dal riciclaggio di denaro sporco e dalla corruzione) sono tematizzati a livello internazionale (OCSE, ONU, ecc.) e considerati da qualche tempo un serio ostacolo alla mobilitazione di risorse interne nei Paesi emergenti e in via di sviluppo. Questi flussi finanziari, che comprendono in particolare anche quelli derivanti dal commercio delle materie prime, costituiscono con tutta probabilità un fondamentale ostacolo alla crescita economica e al buon governo nei Paesi in via di sviluppo⁴². Secondo le stime, il volume complessivo dei flussi finanziari dai Paesi in via di sviluppo verso mercati finanziari esteri supera di gran lunga l'insieme degli aiuti allo sviluppo pubblici (2011: USD 133,5 miliardi)⁴³. L'importo totale di questi flussi non può essere che stimato e le cifre corrispondenti vanno interpretate con la dovuta cautela, visti i dati disponibili e la metodica applicata. Non è neppure possibile stabilire in che misura la produzione e il commercio delle materie prime contribuiscano al volume totale di questi flussi.

Nel contesto di queste transazioni finanziarie internazionali, la frode e l'evasione fiscale svolgono un ruolo importante. Anche nei Paesi in via di sviluppo le relative pratiche poggiano su un modello commerciale adottato dalle multinazionali che consiste nel dichiarare gli utili realizzati laddove la fiscalità è più bassa o addirittura nulla (sfruttamento dei prezzi di trasferimento/transfer pricing; cfr. capitolo 4.6). Secondo vari studi, anche le imprese che operano nel settore delle materie prime tendono ad adottare questa prassi⁴⁴.

La discussione sul problema delle materie prime influenza anche l'agenda internazionale dell'aiuto allo sviluppo. Alle questioni fiscali internazionali e a quelle sulla mobilitazione delle risorse fiscali da parte dei Paesi in via di sviluppo stessi è stata rivolta particolare attenzione nel contesto delle conferenze di Monterrey (2002) e Doha (2008). La problematica è stata trattata dal G20 nell'ambito del vertice di settembre 2009 ed è oggetto di approfondimenti anche in seno

⁴² L'*African Economic Outlook 2012* giunge alla conclusione che l'Obiettivo di Sviluppo del Millennio per il 2015, ossia il dimezzamento del livello di povertà del 1990, sarebbe stato raggiunto se le risorse trasferite all'estero fossero state reinvestite in Africa (*African Economic Outlook 2012*, edited by AfDB, OCSE, UNDP, e UN-Economic Commission for Africa, 2012).

⁴³ OCSE, *Better Policies for Development*, 2011, basato sulle stime di Global Financial Integrity.

⁴⁴ *Draining development?: Controlling flows of illicit funds from developing countries / edited by Peter Reuter, 2012*. Studio realizzato dalla Banca mondiale con contributi analitici su questa problematica e con una spiegazione dettagliata di come funziona la prassi del *Transfer-Pricing*.

all'ONU. L'attuale dibattito su come sviluppare forme sostenibili d'estrazione e di commercio delle materie prime spazia dalla proposta di emanare disposizioni generali e convenzioni facoltative con meccanismi di monitoraggio efficienti fino a quella di introdurre a livello statale disposizioni legali vincolanti, connesse a un regime di sanzioni, conformemente a quanto realizzato o auspicato da USA ed UE.

I principali campi d'intervento politici per rendere sostenibili l'estrazione e il commercio delle materie prime sotto il profilo economico, sociale ed ambientale sono i seguenti:

- standard più severi in materia di trasparenza e obblighi di rendiconto
 - nei Paesi industriali, sul piano della vigilanza dei mercati finanziari (ai fini di una lotta efficace contro la corruzione e il riciclaggio di denaro sporco), della politica fiscale internazionale e dei rendiconti delle società;
 - nei Paesi in via di sviluppo, in relazione al rilascio dei permessi di sfruttamento, alle condizioni di sfruttamento e alla dichiarazione di tutti i tipi d'introito;
- nei Paesi in via di sviluppo, potenziamento delle capacità concernenti
 - l'imposizione nonché l'amministrazione e l'impiego delle entrate statali;
 - il know-how tecnico in materia di legislazione, esecuzione della legge e capacità negoziali con le imprese multinazionali;
 - il rafforzamento dei meccanismi democratici di controllo (p. es. tramite i parlamenti e la società civile);
- attività commerciali delle imprese multinazionali
 - attuazione più rigorosa degli standard internazionali minimi attraverso misure legislative o di altro tipo nel campo delle operazioni commerciali delle multinazionali nei Paesi esportatori di materie prime, soprattutto nei campi dei diritti umani, della protezione dell'ambiente e degli investimenti (Corporate Social Responsibility).

Attraverso la partecipazione al dibattito internazionale, la sua politica di sviluppo⁴⁵, l'attuazione di standard internazionali ed eventuali modifiche del quadro giuridico, anche la Svizzera contribuisce a questi sforzi di regolamentazione, vigilanza e imposizione.

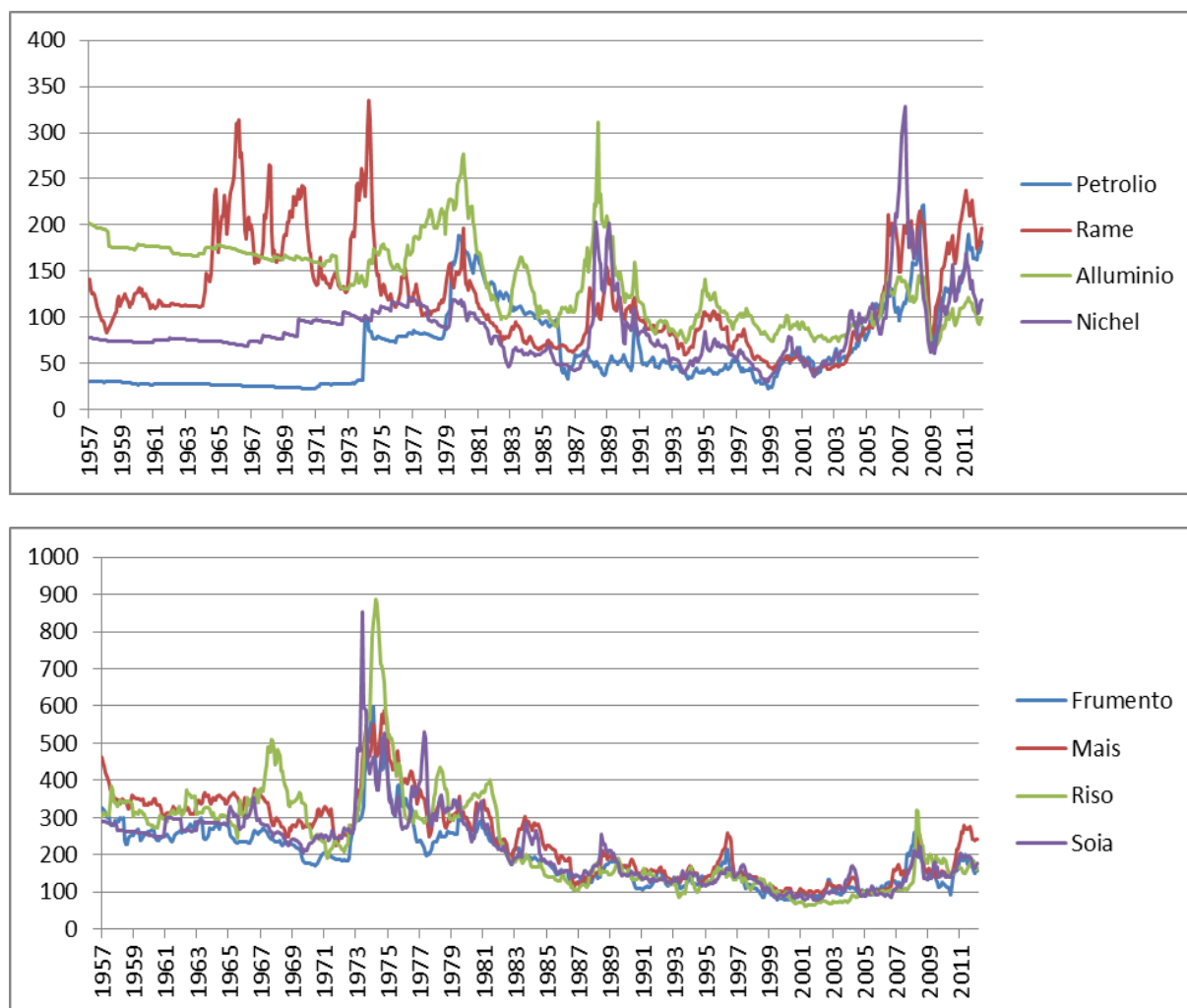
⁴⁵ La Svizzera sostiene ad esempio una serie di progetti bilaterali tesi a rafforzare il buon governo e a potenziare le capacità (p. es. i sistemi fiscali) nel Burkina Faso, nel Ghana, nel Mozambico e in Perù. Gli strumenti multilaterali sostenuti dalla Svizzera sono: *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI, cfr. capitoli 4.4 e 5.1)*, *IMF Managing Natural Resource Wealth Topical Trust Fund*, *IMF Regional Technical Assistance Centers*, *IMF Tax Policy and Administration Topical Trust Fund*, *IMF Anti-Money-Laundering and Countering Financing of Terrorism Topical Trust Fund* e *World Bank Extractive Industries Technical Advisory Facility (EITAF)*.

4. Aspetti normativi relativi al commercio e al finanziamento

Contesto

Dopo aver seguito un andamento eterogeneo negli ultimi 50 anni, dall'inizio del nuovo millennio i prezzi delle materie prime al netto dell'inflazione hanno segnato un forte rialzo partendo da un livello basso (cfr. fig. 6). Siccome questa impennata dei prezzi nell'ultimo decennio è andata di pari passo con una crescente presenza di investitori finanziari sui mercati dei derivati sulle materie prime, il ruolo di tali mercati e la loro regolamentazione hanno catalizzato il dibattito internazionale. Basti pensare in particolare ai principi relativi alla regolamentazione e alla vigilanza dei mercati dei derivati sulle materie prime⁴⁶ elaborati recentemente dall'*International Organization of Securities Commission (IOSCO)*⁴⁷ sotto l'egida del G20 e del *Financial Stability Board (FSB)*⁴⁸. L'obiettivo di questi principi è di garantire che i mercati dei derivati sulle materie prime forniscano un contributo efficiente alla fissazione dei prezzi, svolgano la loro funzione di copertura e siano al riparo da manipolazioni.

Fig. 6: Confronto a lungo termine dei prezzi delle materie prime: forti oscillazioni dei prezzi non sono una novità



Fonte: *IMF Primary Commodity Prices*, 2012. Prezzi al netto dell'inflazione in base all'indice dei prezzi al consumo USA. Indicizzati (2005 = 100).

⁴⁶ Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets – Final Report, IOSCO, September 2011.

⁴⁷ La FINMA è membro della IOSCO.

⁴⁸ La Svizzera ha diritto a due seggi nel FSB, riservati al Dipartimento federale delle finanze e alla BNS.

S'iscrivono in questo contesto i lavori internazionali volti a disciplinare i derivati OTC, considerati una delle cause della crisi finanziaria del 2007. In organismi come il G20 o il FSB sono così stati elaborati e promossi a livello internazionale standard destinati a creare più trasparenza sull'intero mercato dei derivati OTC e a ridurre i rischi sistemici. Questi lavori riguardano anche i mercati dei derivati sulle materie prime. Occorre tuttavia precisare che nel dicembre 2011 la quota mondiale dei derivati sulle materie prime OTC rispetto al volume complessivo di tutte le categorie di derivati OTC aperti era soltanto dello 0,5 %.⁴⁹

Il presente rapporto non mira a effettuare un'analisi completa dell'incremento dei prezzi delle materie prime menzionato. Occorre tuttavia rilevare che, benché gli investitori finanziari possano benissimo contribuire a una bolla a breve termine, finora non esiste alcuna prova empirica convincente che dimostri un influsso durevole degli investitori finanziari sui prezzi delle materie prime. Stando alla maggior parte degli studi, a medio e a lungo termine le cause principali sono piuttosto gli influssi economici reali, come una crescita della domanda dei Paesi emergenti e una reazione lenta sul fronte dell'offerta.⁵⁰ A tal proposito occorre tener presente, inoltre, che gli investitori finanziari contribuiscono alla liquidità dei mercati dei derivati. Ciò consente ai commercianti di materie prime di trovare una controparte adeguata per l'*hedging* (copertura dei rischi di prezzo), il che ha un effetto stabilizzatore sui prezzi (cfr. al riguardo le considerazioni al cap. 2.3).

Commercio fisico

Per principio occorre operare una distinzione tra commercio fisico e commercio dei derivati (cfr. cap. 2.3). In Svizzera non esiste una borsa per le materie prime fisiche e i commercianti di materie prime fisiche sostanzialmente non sono sottoposti ad alcuna vigilanza. Se tuttavia operano anche come commercianti di valori mobiliari (cfr. considerazioni sotto), necessitano di un'autorizzazione da parte dell'autorità di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). La FINMA stessa non riceve alcuna informazione sulle transazioni del commercio fisico. In caso di atti illeciti, a determinate condizioni nell'ambito di un procedimento penale le autorità di perseguimento penale possono tuttavia esigere informazioni a qualsiasi operatore.

Commercio di derivati: borse

In Svizzera solo la Eurex offre circa 40 derivati sulle materie prime (valori di base, tra cui beni agricoli, oro, argento, gas naturale, carbone). Le principali borse dei derivati sulle materie prime hanno sede a Londra, New York e Chicago.

Nell'UE, le borse dei derivati sulle materie prime sono disciplinate dalla direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID). Finora sulle piazze commerciali regolamentate i commercianti di materie prime fisiche beneficiavano di una deroga, che però ora nel progetto di revisione MiFID II è limitata: presumibilmente, chi non commercia derivati esclusivamente per conto proprio non potrà più beneficiarne⁵¹. In futuro, le imprese che finora beneficiavano di una deroga potrebbero quindi rientrare nel campo d'applicazione della MiFID II e di conseguenza sottostare all'obbligo di autorizzazione e alle prescrizioni concernenti il capitale di vigilanza e l'organizzazione. A seconda della regolamentazione definitiva bisognerà stabilire se i commercianti svizzeri di materie prime, che non rientrano nel campo d'applicazione della MiFID vigente, o meglio che possono beneficiare delle relative deroghe, saranno contemplati o meno dal regime della MiFID II relativo agli Stati terzi proposto dalla Commissione UE.

⁴⁹ Bank for International Settlements (BIS) Quarterly Review, June 2012.

⁵⁰ Cfr. tra l'altro Ervin, Sanders and Merin, «Devil or Angel? The Role of Speculation in the Recent Commodity Price Boom (and Bust)», *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 41(2), 2009; Kappel, Pfeiffer and Werner, «What Became of the Food Price Crisis in 2008?», *Swiss Review of International Economic Relations*, 2010; Report of the G20 Study Group on Commodities, 2011; Fattouh, Kilian and Mahadeva, «The Role of Speculation in Oil Markets: What Have We Learned So Far?», CEPR Discussion Paper No. DP8916, 2012; FTI UK Holdings Limited, «The impact of speculative trading in commodity markets – a review of the evidence», 2012.

⁵¹ Cfr. ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_fr.htm. La direttiva MiFID II entrerà in vigore non prima della metà del 2013 e dovrà poi essere recepita dagli Stati membri dell'UE nella legislazione nazionale.

Alle autorità di vigilanza sulle borse dei derivati sulle materie prime dovrebbe inoltre espressamente essere attribuito il diritto di gestire posizioni o introdurre limiti alle posizioni. Quanto alla direttiva sugli abusi di mercato (MAD), essa andrebbe riveduta in modo tale da estendere le prescrizioni concernenti l'*insider trading* e la manipolazione dei corsi al commercio fisico.

Negli Stati Uniti le borse dei derivati sulle materie prime e i loro operatori sottostanno alla vigilanza e alla regolamentazione della *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC) in virtù del *Commodity Exchange Act* (CEA). Le norme sono applicate attraverso un'organizzazione di autodisciplina, la *National Futures Association* (NFA). In caso di sospetto d'abuso del mercato, la CFTC è autorizzata a compiere indagini anche sul mercato fisico e sul mercato OTC, oltre che sulle borse dei derivati sulle materie prime.

Tutte le borse svizzere sottostanno alla vigilanza sulle borse esercitata dalla FINMA e devono rispettare tra l'altro disposizioni in materia di integrità del mercato e vigilanza contro gli abusi di mercato. Ciò è garantito mediante un sistema di autodisciplina con un'organizzazione di esercizio, amministrazione e controllo, che deve essere approvata dalla FINMA (art. 4 LBVM). Per garantire la regolarità del commercio, le borse possono anche stabilire limiti alle posizioni o gestire posizioni.

A tutti gli operatori sui mercati finanziari si applicano inoltre le fattispecie penali dell'*insider trading* e della manipolazione dei corsi (art. 161 e 161bis CP). In generale gli operatori sulle borse svizzere devono essere commercianti di valori mobiliari (ai sensi dell'art. 2 lett. d LBVM) e devono ottenere un'autorizzazione della FINMA (art. 10 LBVM). I commercianti per conto proprio, non principalmente attivi nel campo finanziario, non hanno invece bisogno di un'autorizzazione, non essendo commercianti di valori mobiliari. Di regola ciò vale anche per i commercianti di materie prime, a condizione che utilizzino derivati sulle materie prime principalmente a scopi di copertura. I commercianti di materie prime devono ottenere un'autorizzazione della FINMA anche per operare su borse straniere. A condizioni ben precise, la FINMA concede però delle deroghe, che ricalcano essenzialmente la MiFID dell'UE.

Commercio di derivati: derivati OTC

Per aumentare la trasparenza e la stabilità sul mercato dei derivati OTC, gli standard internazionali del FSB prevedono che i derivati OTC standardizzati siano compensati attraverso controparti centrali (*central counterparties*, CCP) e, se del caso, negoziati attraverso piattaforme commerciali. Inoltre, tutte le transazioni devono essere notificate a repertori centrali (*trade repositories*, TR). Le transazioni non compensate centralmente sottostanno a requisiti più severi in materia di capitale proprio e gestione del rischio⁵².

Nell'UE e negli Stati Uniti, le riforme della regolamentazione sono già molto avanzate. Nell'UE, l'attuazione avviene mediante il regolamento sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (EMIR), completato dalla revisione della direttiva MiFID, negli Stati Uniti mediante il *Dodd-Frank Act*. In futuro, negli Stati Uniti e nell'UE tutte le transazioni di derivati (OTC e non OTC), comprese quelle di derivati sulle materie prime, di tutti gli operatori del mercato dovranno essere notificate a un TR. Non è ancora stabilito in modo definitivo quali transazioni di derivati saranno sottoposte all'obbligo di compensazione attraverso CCP. Sarà tuttavia concessa una deroga alle persone che acquistano derivati OTC esclusivamente per coprire contro rischi commerciali una posizione fisica in loro possesso.⁵³ In questa deroga dovrebbero rientrare anche i commercianti di materie prime.

⁵² Cfr. in proposito le considerazioni del FSB all'indirizzo www.financialstabilityboard.org/publications/r_101025.pdf nonché le Interim rules for the capitalisation of bank exposures to central counterparties all'indirizzo www.bis.org/publ/bcbs227.htm e il *Consultative paper on margin requirements for non-centrally-cleared derivatives* all'indirizzo www.bis.org/publ/bcbs226.htm.

⁵³ Nell'UE, per le entità diverse dagli istituti finanziari che negoziano derivati non utilizzati per coprire posizioni fisiche si applicherà un valore limite a partire dal quale vige l'obbligo di compensazione attraverso CCP. Per i derivati delle materie prime, tale valore limite è di 3 miliardi di EUR (gross notional value) (cfr. Final Report, Draft Technical Standards under the Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC Derivatives, CCPs and Trade Repositories).

Per garantire la competitività della piazza finanziaria svizzera e per rafforzare la stabilità finanziaria è necessario che la Svizzera attui gli obblighi del G20 e le raccomandazioni del FSB sul commercio di derivati OTC integralmente e simultaneamente ad altre piazze finanziarie. Per questo motivo, il 29 agosto 2012 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze di elaborare un progetto concernente le nuove disposizioni giuridiche sul commercio fuori borsa di derivati, da porre in consultazione entro la primavera del 2013.⁵⁴

Per garantire la competitività degli operatori svizzeri e l'accesso ai mercati dell'UE è auspicata una regolamentazione equivalente a quella dell'UE, tenendo conto anche dell'importanza dei derivati sulle materie prime OTC per la copertura dei prezzi. L'UE e gli Stati Uniti prevedono ad esempio – come descritto sopra – una deroga all'obbligo di compensazione attraverso CCP per le posizioni di *hedging*. Quanto alle fattispecie penali dell'*insider trading* e della manipolazione dei corsi, già oggi applicabili anche al commercio di derivati OTC, non sussiste praticamente alcun bisogno d'intervento.

Principi IOSCO di regolamentazione e vigilanza dei mercati dei derivati sulle materie prime

Alla fine di ottobre 2012, la IOSCO ha pubblicato un rapporto sull'applicazione dei suoi principi.⁵⁵ Nel complesso, la Svizzera li applica correttamente. Con la regolamentazione attuale, nel settore del commercio in borsa soddisfa già la maggior parte dei principi della IOSCO in materia di regolamentazione e vigilanza dei mercati dei derivati sulle materie prime. Una volta attuate le riforme OTC (cfr. sopra) soddisferà presumibilmente anche i principi concernenti il commercio fuori borsa, come ad esempio l'accesso ai dati sui derivati OTC attraverso repertori centrali (TR). I principi che la Svizzera non soddisfa ancora riguardano ad esempio la pubblicazione di posizioni aggregate di varie categorie di commercianti. Anche la maggior parte dei Paesi considerati, tuttavia, non soddisfa questo principio.⁵⁶

Intermediari finanziari

Come illustrato al capitolo 2.3, attualmente i commercianti svizzeri di materie prime finanziano il 70-80 per cento del loro commercio attraverso banche. Le banche, compreso il settore del finanziamento commerciale, sono sorvegliate dalla FINMA nell'ambito della vigilanza sulle banche. I requisiti in materia di mezzi propri e liquidità inaspriti da Basilea III potrebbero rincarare il finanziamento commerciale. Quest'evoluzione non è tuttavia circoscritta alla Svizzera, dal momento che Basilea III deve essere attuato su tutte le piazze finanziarie importanti – compresa Singapore. È presumibile che i commercianti di materie prime faranno quindi maggiormente ricorso alla cartolarizzazione quale possibilità di finanziamento. L'evoluzione andrà seguita attentamente in modo tale da garantire la stabilità dei mercati finanziari.

4.1. Lotta contro il riciclaggio di denaro

Le raccomandazioni del *Gruppo d'azione finanziaria* (GAFI) costituiscono lo standard internazionale di riferimento nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Esse non contemplano espressamente il commercio di materie prime (al di là delle pietre e dei metalli preziosi, cfr. racc. 22 lett. c).

Ciononostante, se nella propria valutazione nazionale dei rischi un Paese stabilisce che determinati tipi di istituzioni, attività, imprese o professioni non contemplati dagli standard del GAFI rappresentino un rischio di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo, dovrebbe imporre loro obblighi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (nota

⁵⁴ Cfr. comunicato stampa all'indirizzo www.sif.admin.ch/00488/index.html?lang=it&msg-id=45737.

⁵⁵ Survey on Implementation of the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets – Final Report, IOSCO, October 2012.

⁵⁶ Per una panoramica a riguardo cfr.: “Survey on Implementation of the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets” – Final Report (IOSCO, October 2012); così come l'allegato A: www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD393.pdf

interpretativa della racc. 1 par. *i.f.*). In altre parole, al di là delle raccomandazioni del GAFI per l'obbligo di prevedere un assoggettamento di determinate attività alle norme antiriciclaggio (come il commercio di materie prime) è determinante la valutazione nazionale dei rischi.

In Svizzera, il commercio di materie prime è sottoposto alla legge sul riciclaggio di denaro (LRD; RS 955), a condizione che tale attività sia esercitata per conto di terzi (cfr. art. 2 cpv. 3 lett. c LRD in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 2 lett. b dell'ordinanza concernente l'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria). Il commercio di materie prime per conto proprio non è invece sottoposto alla legge sul riciclaggio di denaro (LRD).⁵⁷ L'articolo 305^{bis} CP punisce tuttavia il riciclaggio di denaro sia nel commercio di materie prime esercitato per conto di terzi sia in quello effettuato per conto proprio.

Nell'ambito dei lavori di attuazione delle raccomandazioni rivedute del GAFI del 2003, un esame interno è giunto alla conclusione che non è necessario assoggettare alla LRD il commercio di materie prime per conto proprio. Un confronto internazionale aveva tra l'altro rivelato che non vi è nessun sistema giuridico che lo preveda⁵⁸.

La questione dell'assoggettamento del commercio di materie prime per conto proprio è stata riesaminata e respinta recentemente, nell'ambito dell'attuazione delle 40 raccomandazioni rivedute del GAFI del 2012. Il rifiuto di assoggettare il commercio di materie prime per conto proprio è giustificato dai seguenti motivi: il criterio di assoggettamento alla LRD è la fornitura di servizi nel settore finanziario a titolo professionale (intermediazione finanziaria).

All'intermediazione finanziaria nel commercio di materie prime si applica quindi il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro: sussiste così la garanzia che le attività del commercio di materie prime – come altre attività commerciali in altri settori – non eludano la regolamentazione. Se ad esempio nell'ambito dell'estrazione di materie prime sono violati i diritti umani, l'iniezione dei proventi criminosi nel traffico dei pagamenti attraverso una banca fa scattare il relativo controllo secondo la LRD.

La revisione delle raccomandazioni del GAFI nel 2012 si è tradotta in un rafforzamento della regolamentazione internazionale in materia di lotta contro la criminalità finanziaria a vari livelli, compresi quelli della trasparenza sulle persone e sulle entità giuridiche, degli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari (segnatamente le regole d'identificazione delle persone politicamente esposte o degli aventi diritto economici) e della cooperazione internazionale. In questo contesto, la Svizzera intende rafforzare gli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari, contribuendo così a lottare più efficacemente contro gli abusi nel settore delle materie prime e del loro commercio.

Inoltre oggi non esiste alcun segnale di abuso generalizzato del commercio di materie prime per conto proprio per riciclare denaro sporco. In teoria, in caso di transazioni del genere il rischio di riciclaggio di denaro che non possa essere dimostrato nella pratica è limitato.

Infine, in caso di assoggettamento del commercio di materie prime per conto proprio il commerciante, essendo lui stesso la parte contraente e l'avente diritto economico sulla merce, dovrebbe applicare gli obblighi di diligenza secondo la LRD a se stesso e svolgere accertamenti sulle condizioni della propria transazione, il che è poco convincente dal punto di vista concettuale e difficilmente produrrebbe risultati soddisfacenti visti i conflitti d'interesse⁵⁹. Se invece un investitore effettua un investimento in materie prime attraverso la sua banca, si tratta di un'operazione finanziaria contemplata dalla LRD.

⁵⁷ Cfr. anche la risposta del Consiglio federale alla mozione 11.4161 Nessun riciclaggio di denaro nel commercio di materie prime per conto proprio, depositata dalla consigliera nazionale Ursula Wyss.

⁵⁸ Cfr. cap. 2.4.4 del rapporto esplicativo sull'attuazione delle raccomandazioni rivedute del Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio dei capitali del gennaio 2005; www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1237/Bericht.pdf.

⁵⁹ Cfr. anche la risposta del Consiglio federale alla mozione 11.4161 Nessun riciclaggio di denaro nel commercio di materie prime per conto proprio, depositata da Ursula Wyss.

Anche senza assoggettare il commercio di materie prime per conto proprio alla LRD, la legislazione svizzera, che assoggetta il commercio per conto di terzi, va oltre ai requisiti che scaturiscono non solo dalle raccomandazioni del GAFI, ma anche dal diritto dell'UE.

4.2. Sanzioni

Definizione, carattere vincolante, base giuridica

Per sanzioni s'intendono misure sovrane adottate in applicazione del diritto internazionale. Nella pratica quelle che assumono più rilievo sono le sanzioni (o misure coercitive) economiche, che attraverso una pressione economica mirano a indurre lo Stato o l'impresa sanzionati a cambiare comportamento⁶⁰.

In base al capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, solo il Consiglio di sicurezza dell'ONU può adottare sanzioni giuridicamente vincolanti per tutti i suoi Stati membri, compresa la Svizzera. Anche singoli Stati o gruppi di Stati (p. es. l'UE) adottano regolarmente misure coercitive. Tali misure non hanno tuttavia un effetto universale.

In Svizzera la base per applicare sanzioni non militari dell'ONU, dell'OSCE o dei principali partner commerciali della Svizzera destinate al rispetto del diritto internazionale e dei diritti dell'uomo mediante l'adozione di misure coercitive è costituita dalla legge sugli embarghi (LEmb)⁶¹. La LEmb stessa non contiene misure coercitive: esse sono emanate dal Consiglio federale a livello di ordinanza⁶². È importante sottolineare che la LEmb autorizza il Consiglio federale unicamente ad applicare sanzioni decise preliminarmente da uno degli attori menzionati. La Svizzera attua tutte le sanzioni vincolanti in base al diritto internazionale decise dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Inoltre dal 1998 la Svizzera ha anche aderito praticamente in tutti i casi importanti alle sanzioni emanate dall'UE. Misure coercitive svizzere autonome dovrebbero fondarsi sull'articolo 184 capoverso 3 Cost.

Sanzioni nel settore delle materie prime

L'esportazione di materie prime è un'importante o addirittura la principale fonte di entrate per molti Stati o regimi. Il blocco di questi flussi di valuta rappresenta un potente mezzo di pressione economica. Non sorprende quindi che questo settore economico strategicamente importante sia regolarmente colpito da sanzioni. Ultimamente sono state o sono tuttora oggetto di sanzioni internazionali le seguenti materie prime: petrolio e prodotti petroliferi (Iran, Iraq, Siria), legname e prodotti legnosi (Liberia, Myanmar), carbone di legna (Somalia), carbone, determinati metalli, pietre preziose e semipreziose (Myanmar) e diamanti (Liberia, Sierra Leone, Angola, Myanmar).

Accanto a queste sanzioni, che vietano direttamente l'importazione o il commercio di determinate materie prime, vi sono anche misure che possono vietare o ostacolare indirettamente il commercio di materie prime. Le sanzioni nei confronti della Libia, adottate nel 2011, non prevedevano ad esempio un embargo esplicito sul petrolio. Vietando le relazioni commerciali con la *National Oil Corporation* libica e numerose altre società petrolifere libiche, in pratica il risultato era però lo stesso. Inoltre, le sanzioni nel settore delle materie prime spesso non si limitano a un divieto d'importazione o di commercio, ma vietano anche la fornitura di servizi, la concessione di mezzi finanziari, gli investimenti e così via in relazione all'estrazione o al commercio delle materie prime in questione.

⁶⁰ Le sanzioni possono estendersi a vari settori. Le più importanti sono gli embarghi sui beni (divieti di importazione o esportazione di determinati beni), gli embarghi sui servizi, le sanzioni finanziarie (congelamento di averi patrimoniali e divieto di mettere denaro e altri averi patrimoniali a disposizione di determinate persone), gli embarghi sui trasporti (p. es. divieto del traffico aereo con lo Stato sanzionato) nonché i divieti d'immigrazione e transito per determinate persone.

⁶¹ Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (RS 946.231)

⁶² Attualmente sono in vigore 20 ordinanze relative a sanzioni fondate sulla LEmb. 11 di esse attuano decisioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, sei si basano su sanzioni dell'UE e tre contengono una combinazione di misure coercitive dell'ONU e dell'UE.

Il *processo di Kimberley* volto a controllare il commercio mondiale di diamanti grezzi mira a eliminare dal commercio internazionale i cosiddetti diamanti insanguinati. In alcuni Paesi dell'Africa occidentale, la vendita di diamanti grezzi ha svolto un ruolo importante nel finanziamento delle guerre civili. La Svizzera, che conserva una posizione importante⁶³ nel commercio di diamanti grezzi, è uno dei membri fondatori del processo di Kimberley, che nel frattempo comprende tutti i principali Paesi di produzione e commercio⁶⁴.

Conseguenze per la Svizzera

Visto il suo ruolo di spicco nel commercio di materie prime, compresi il finanziamento e i trasporti, la Svizzera è molto sollecitata nell'attuazione di misure coercitive economiche nel settore delle materie prime. Secondo i dati dell'*Independent Inquiry Committee* (IIC) dell'ONU, che ha esaminato le accuse di corruzione mosse al programma iracheno «Oil for Food» nel 2004-2005, la Svizzera figurava al terzo posto nella classifica dei principali acquirenti del petrolio iracheno, dopo Russia e Francia. In Svizzera 75 imprese erano in possesso di un'autorizzazione di commerciare petrolio iracheno. Circa la metà del commercio di petrolio con l'Iraq è stata finanziata attraverso banche con sede in Svizzera. Una parte importante delle indagini dell'IIC ha quindi coinvolto imprese e persone in Svizzera.

La Svizzera attua tutte le sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Un'adozione incompleta o esitante delle sanzioni dei suoi principali partner commerciali nel settore delle materie prime potrebbe esporre la Svizzera, entro i confini nazionali e all'estero, al rimprovero di voler approfittare economicamente autorizzando operazioni di aggiramento. Si tratterebbe di un rischio per la reputazione dell'intero Paese. Una situazione giuridica distinta rispetto a quella dei principali partner commerciali potrebbe inoltre tradursi in un'incertezza giuridica, in particolare per le imprese con interrelazioni internazionali. Per quanto concerne le imprese, violazioni contro sanzioni internazionali possono avere conseguenze penali e compromettere la reputazione⁶⁵.

La rete di relazioni internazionali delle grandi imprese attive nel commercio di materie prime riduce in parte i rischi. In genere, queste imprese non possono permettersi di attuare una politica commerciale incompatibile ad esempio con le sanzioni degli Stati Uniti o dell'UE. Questa relativizzazione non vale tuttavia per le piccole e piccolissime imprese, che non avendo alcun tipo di relazione con gli Stati Uniti o l'UE potrebbero essere tentate di sfruttare in modo mirato le lacune nel dispositivo svizzero in materia di sanzioni. I cittadini degli Stati Uniti o dell'UE attivi in imprese svizzere sono tuttavia tenuti ad attenersi anche alle sanzioni del loro Paese di origine, oltre che all'ordinamento giuridico svizzero.

Anche se la Svizzera recepisce in modo rapido e completo nel proprio ordinamento giuridico le sanzioni dell'ONU o dei suoi principali partner commerciali nel settore delle materie prime, la vigilanza sull'effettivo rispetto dei divieti emanati rappresenta una grande sfida per via della grandezza, dell'eterogeneità, della scarsa trasparenza e della mobilità di questo settore economico⁶⁶.

⁶³ Importazioni ed esportazioni per oltre due miliardi di USD all'anno. Praticamente l'intero commercio di diamanti grezzi passa attraverso i depositi franchi doganali.

⁶⁴ Anche l'ordinanza sul commercio internazionale di diamanti grezzi (Ordinanza sui diamanti, RS 946.231.11), che attua in Svizzera il sistema di certificazione del processo di Kimberley, si basa sulla LEmb.

⁶⁵ Nel 2005/2006 una fonderia di oro ticinese si è ritrovata confrontata a enormi problemi economici da un giorno all'altro, dopo che un rapporto di esperti dell'ONU le aveva rimproverato (ingiustamente) di essere coinvolta nel commercio illegale di oro con la Repubblica Democratica del Congo. In seguito a questo rapporto e alla corrispondente pubblicità negativa sui media, molti partner commerciali avevano preso le distanze, al punto dal mettere in forse la sopravvivenza della fonderia.

⁶⁶ Cfr. in proposito l'interpellanza 11.4187 Imporre in modo efficace il divieto di acquisto e di trasporto di petrolio in provenienza dalla Siria depositata il 23 dicembre 2011 da Carlo Sommaruga.

4.3. Presentazione dei conti

Situazione internazionale

Nella dichiarazione finale del vertice di Deauville nel maggio 2011⁶⁷, i governi del G8⁶⁸ si sono impegnati a emanare prescrizioni o promuovere standard facoltativi che esortino le imprese petrolifere, del gas e minerarie a notificare i pagamenti agli organismi statali.

Negli **Stati Uniti** il *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (sezione 1504), adottato nel luglio 2010, prevede⁶⁹ che le imprese statunitensi e straniere quotate in borsa registrate presso la *US Security and Exchange Commission* (SEC) che estraggono ed esportano materie prime notifichino, per Paese e progetto, i pagamenti a partire da 100 000 dollari versati a governi per l'accesso e l'estrazione di petrolio, gas naturale e altre risorse del suolo. È richiesta la trasparenza tra l'altro su imposte, tasse di estrazione, tasse di licenza, dividendi e spese infrastrutturali.

Per ogni pagamento occorre indicare l'importo totale per progetto, governo e categoria, la valuta, il periodo di rendiconto finanziario, il segmento commerciale nonché altre informazioni che la SEC ritiene d'interesse pubblico o opportune per la protezione degli investitori. I pagamenti dovrebbero essere rivelati – secondo le disposizioni di esecuzione relative alla sezione 1504 – a partire da settembre 2013, ma al momento l'attuazione è ancora incerta, poiché una coalizione di rappresentanti del settore ha impugnato la decisione di fronte al Tribunale federale degli Stati Uniti. Il *Dodd-Frank Act* (sezione 1502⁷⁰) prevede inoltre che a partire da gennaio 2013 i produttori quotati in borsa negli Stati Uniti che lavorano con minerali insanguinati provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo o dagli Stati limitrofi e i loro fornitori rivelino l'origine dei minerali e gli obblighi di diligenza adempiuti dall'impresa in relazione alla catena di fornitori⁷¹.

Nell'**UE**, nell'ottobre 2011 la Commissione europea ha presentato al Parlamento e al Consiglio direttive relative alla presentazione dei conti e alla trasparenza⁷², che prevedono anch'esse l'introduzione della dichiarazione, secondo il Paese, per le imprese quotate in borsa e le grandi⁷³ imprese non quotate in borsa dell'industria d'estrazione di materie prime nonché per le aziende forestali attive in foreste primarie. Devono essere dichiarati i diritti di produzione, le imposte sugli utili, le *royalties*, i dividendi, i premi pagati alla firma dell'accordo, all'atto della scoperta o all'inizio della produzione, i canoni di locazione, le commissioni di accesso e altri corrispettivi per licenze e concessioni nonché altri benefici diretti accordati al governo. I pagamenti materiali devono essere ripartiti secondo il Paese e, se possibile, il progetto.

Nella procedura legislativa in corso, gli Stati membri dell'UE si sono schierati a favore di una limitazione al Paese, senza una ripartizione per progetto. Il Consiglio vorrebbe che siano contemplati unicamente i pagamenti a partire da 500 000 euro. Il Parlamento europeo resta invece favorevole alla proposta della Commissione e a valori limite più bassi. La conclusione delle discussioni in Consiglio e in Parlamento è attesa non prima della primavera del 2013⁷⁴.

⁶⁷ Deauville G8 Declaration Renewed Commitment for Freedom and Democracy, para. 62.

⁶⁸ Germania, Francia, Italia, Giappone, Canada, Russia, Regno Unito e Stati Uniti.

⁶⁹ La sezione 1504 completa il Securities Exchange Act del 1934 con la sezione 13(q).

⁷⁰ La sezione 1502 completa il Securities Exchange Act del 1934 con la sezione 13(p).

⁷¹ Il 22 agosto 2012 la SEC ha votato sulle disposizioni di esecuzione. Maggiori informazioni nonché la disposizione finalizzata sono disponibili agli indirizzi www.sec.gov/news/press/2012/2012-164.htm e www.sec.gov/rules/final/2012/34-67716.pdf.

⁷² 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 relativa ai conti annuali (78/660/CEE) e settima direttiva relativa ai conti consolidati (83/349/CEE).

⁷³ Ai sensi delle direttive rivedute 78/660/CEE e 83/349/CEE, per grandi società s'intendono le società che superano due dei seguenti criteri: somma di bilancio di 40 milioni di euro; fatturato netto di 20 milioni di euro; mediamente 250 addetti durante l'anno di esercizio.

⁷⁴ Per maggiori informazioni cfr. ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=200973.

Le imprese con sede in Svizzera attive nell'estrazione di materie prime e quotate in borsa negli Stati Uniti o nell'UE dovrebbero pertanto rivelare tutti i pagamenti versati a organismi statali sia secondo le disposizioni proposte dalla Commissione europea sia secondo il *Dodd-Frank Act*.

Sulla scia degli sviluppi negli Stati Uniti e nell'UE, in **Canada** il 6 settembre 2012 associazioni di imprese estrattive di materie prime e organizzazioni non governative hanno firmato un protocollo d'intesa concernente l'elaborazione di una normativa quadro sull'obbligo per le imprese che estraggono materie prime di rivelare i pagamenti versati a governi, ripartiti per Paese e progetto. Il documento dovrebbe essere disponibile entro la metà del 2013 e successivamente sottoposto al governo canadese, ai governi provinciali e/o alle autorità di regolamentazione delle borse in vista di un'attuazione⁷⁵.

A **Singapore** per ora non è prevista l'introduzione di una regolamentazione relativa alla dichiarazione dei pagamenti versati a Paesi dalle imprese minerarie, petrolifere e del gas quotate in borsa. Le disposizioni di Singapore assumono rilievo nella misura in cui questo Stato potrebbe diventare un'alternativa alla Svizzera quale sede per le società di materie prime, tra l'altro per motivi fiscali.

La **Global Reporting Initiative** (GRI) elabora linee guida per la compilazione di rapporti di sostenibilità da parte di grandi imprese, piccole e medie imprese (PMI), governi e ONG. Per adempiere integralmente le condizioni della **GRI** (cosiddetto rating A), le linee guida per il reporting di sostenibilità⁷⁶ prevedono la dichiarazione per Paese di tutti i pagamenti fiscali nonché, se del caso, delle entrate, delle spese di gestione, dei salari, degli interessi e dei dividendi⁷⁷. In merito agli obblighi concreti per l'industria mineraria, petrolifera, dei metalli e del gas sono state elaborate guide supplementari⁷⁸. Dal 2012 la Svizzera sostiene la GRI nell'intento di rafforzare la consapevolezza sui vantaggi dei rapporti di sostenibilità e le corrispondenti capacità nei Paesi in via di sviluppo.

La **Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)**, iniziativa volontaria fondata nel 2002 da governi, imprese e organizzazioni non governative, si rivolge a Stati ricchi di materie prime allo scopo di promuovere la trasparenza nei rapporti annuali sui flussi di pagamenti versati allo Stato da imprese che estraggono materie prime sotto forma di tributi (imposte, licenze ecc.). La EITI mira a creare più trasparenza nei flussi dei pagamenti, migliorando così la distribuzione e l'impiego delle entrate generate dalle materie prime.

Alla EITI possono aderire volontariamente tutti i Paesi ricchi di materie prime; le imprese che estraggono materie prime in questi Paesi sono tenute a rivelare i loro pagamenti al governo. In seguito a un esame degli standard della EITI condotto nel 2011, durante l'ultima riunione del consiglio di amministrazione della EITI (ottobre 2012) sono state decise misure concrete per aumentare l'impatto della EITI. È stato deciso di rendere obbligatoria, a partire dalla metà del 2013, la dichiarazione dei pagamenti di ogni impresa e di esaminare la possibilità di una dichiarazione delle vendite delle imprese petrolifere nazionali nonché delle licenze e dei contratti. 18 Stati, prevalentemente africani, soddisfano l'EITI *Compliant Standard* e altri 19 perseguono questo obiettivo.

La Svizzera sostiene l'iniziativa dal 2009 attraverso la partecipazione al consiglio di amministrazione della EITI, il finanziamento di due fondi fiduciari amministrati dalla Banca mondiale, che sostengono gli Stati nell'attuare la EITI, e di un fondo fiduciario amministrato dal FMI, che sostiene i ministeri delle finanze nel gestire i redditi generati dall'estrazione di materie prime.

⁷⁵ Maggiori informazioni e il protocollo d'intesa sono disponibili agli indirizzi www.mining.ca/www/media_lib/MAC_News/2012/Transparency%20QA_Final.pdf e www.mining.ca/www/media_lib/MAC_News/2012/Transparency%20MoU.pdf.

⁷⁶ Sustainability Reporting Guidelines.

⁷⁷ Global Reporting Initiative (2006), Indikatorenprotokollsatz: Ökonomische Indikatoren, pag. 4/5.

⁷⁸ Cosiddetti *Sector Supplements*.

La **OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas**, una guida volontaria elaborata nel 2011 da un'ampia cerchia di interessati⁷⁹ (cfr. anche cap. 5.1) si rivolge a imprese che estraggono materie prime in zone di conflitto. La guida dell'OCSE sostiene queste imprese nell'identificare i rischi e nel rispettare gli obblighi di diligenza relativi alla catena di fornitori in modo da evitare di sostenere indirettamente i conflitti o contribuire a violazioni dei diritti dell'uomo con la propria attività. La guida è completata da due documenti supplementari, dedicati alle sfide specifiche nell'estrazione e nel commercio di oro nonché dei metalli stagno, tantalio e tungsteno. L'attuazione della guida sosterrà i produttori assoggettati alla sezione 1502 del *Dodd-Frank Act* nell'adempiere l'obbligo di rivelare i propri fornitori e l'obbligo di diligenza⁸⁰.

Per quanto riguarda gli **International Financial Reporting Standard (IFRS)**, nell'ambito di una consultazione pubblica condotta nel 2011 dall'*International Accounting Standards Board (IASB)* all'introduzione di un obbligo di dichiarazione secondo il Paese (compresi i pagamenti ai governi) per le imprese con attività estrattive è stata attribuita una priorità bassa. A differenza del progetto di ricerca sulla presentazione dei conti in relazione alle attività estrattive⁸¹, questa tematica non figura quindi all'ordine del giorno attuale dell'IASB⁸².

Situazione in Svizzera

Il nuovo diritto contabile del 23 dicembre 2011 (nDC, art. 957 segg. del Codice delle obbligazioni), entrato in vigore il 1° gennaio 2013, è concepito in modo sostanzialmente neutro quanto alla forma giuridica e opera una distinzione in funzione dell'importanza economica dell'impresa.

Il nDC è applicabile alle imprese che sottostanno all'obbligo di tenere la contabilità e presentare i conti secondo l'articolo 957 CO. È il caso in particolare per le imprese con sede in Svizzera iscritte nel registro di commercio. Se l'impresa non è debitrice di un prestito in obbligazioni e i suoi titoli di partecipazione non sono quotati in borsa, essa non deve pubblicare né il conto annuale né il conto di gruppo (art. 958e CO).

Il nDC, che non opera alcuna distinzione in funzione del ramo, non sancisce alcun obbligo di rivelare i pagamenti a governi o imprese statali stranieri quali poste separate del conto economico o nell'allegato al conto annuale (cfr. art. 959b CO). Il Consiglio nazionale ha respinto chiaramente l'obbligo di fornire informazioni specifiche per Paese nel conto di gruppo delle società attive a livello transnazionale⁸³. Non ha tuttavia discusso di un obbligo limitato di dichiarazione dei pagamenti a governi e imprese statali per le società di materie prime. L'articolo 959b capoverso 5 CO stabilisce tuttavia che il conto economico o l'allegato deve contenere altre poste «qualora ciò sia importante ai fini della valutazione dei risultati d'esercizio da parte di terzi o usuale nel settore d'attività dell'impresa».

Le società i cui titoli di partecipazione sono quotati in borsa, se la borsa lo esige, le società cooperative con almeno 2000 membri e le fondazioni soggette per legge alla revisione ordinaria

⁷⁹ Stati membri dell'OCSE (Svizzera: Segreteria di Stato dell'economia, SECO) e altri Stati, economia privata, associazioni economiche, organizzazioni non governative e scienza.

⁸⁰ Cfr. comunicato stampa della US Securities Exchange Commission (SEC) sulla Guidance: www.sec.gov/news/press/2012/2012-163.htm.

⁸¹ Il progetto tratterà simultaneamente la presentazione dei conti relativi alle attività immateriali, alle attività estrattive nonché alla ricerca e allo sviluppo. In merito all'elaborazione di un nuovo standard IFRS si deciderà solo al termine della fase di ricerca.

⁸² I risultati della consultazione e le basi per il seguito della discussione in seno all'IASB nel gennaio 2012 sono disponibili agli indirizzi www.ifrs.org/Current+Projects/IASB+Projects/IASB+agenda+consultation/meeting_summaries/IASB+January+2012.htm risp. www.ifrs.org/Current+Projects/IASB+Projects/IASB+agenda+consultation/meeting_summaries/IASB+May+2012.htm.

⁸³ BU 2010 N 1918 segg.; cfr. anche interpellanza 11.3859 Rendiconto per Paese. La Svizzera, un'oasi normativa?, depositata da Hans-Jürg Fehr.

devono effettuare una chiusura contabile supplementare in base a una norma contabile riconosciuta (art. 962 cpv. 1 CO), ad esempio gli *International Financial Reporting Standard* (IFRS). L'IFRS 6 («Esplorazione e valutazione delle risorse minerarie») non prevede alcun obbligo di dichiarare separatamente pagamenti a governi o imprese statali stranieri. Anche altre norme IFRS non prescrivono espressamente la dichiarazione di tali pagamenti. Questi ultimi devono però essere rivelati (indirettamente) se comportano un onere supplementare notevole e/o accantonamenti per l'impresa. Le stesse imprese devono allestire un conto di gruppo in base a una norma contabile riconosciuta (art. 963b CO).

Se alla testa di un gruppo vi è un'associazione, una fondazione o una società cooperativa, l'obbligo di allestire il conto di gruppo può essere delegato a un'impresa controllata, purché quest'ultima, attraverso una maggioranza di voti o in altra guisa, riunisca sotto una direzione unica le altre imprese e comprovi di esercitare effettivamente tale controllo (art. 963 cpv. 4 CO). Questa possibilità di delega dell'obbligo di consolidamento, inserita nel nuovo diritto contabile dal Parlamento, comporta un potenziale di abuso, dal momento che determinate operazioni e transazioni dell'associazione, della fondazione o della società cooperativa delegante non devono essere contenute nel conto di gruppo⁸⁴.

4.4. Imposizione delle imprese

Per le imprese specializzate nel commercio di materie prime le imposte sono un importante fattore per la scelta dell'ubicazione, anche se certamente non l'unico (cfr. in proposito cap. 3.1). Varie piazze economiche sono in concorrenza tra di loro e offrono condizioni fiscali favorevoli per attirare le imprese. In relazione al commercio di materie prime è molto forte la concorrenza fiscale con alcuni Stati asiatici, ma anche con altri Stati europei.

Un elemento importante nella concorrenza internazionale tra le piazze economiche è l'assetto del regime fiscale, oltre all'ammontare dell'aliquota fiscale applicabile. In Svizzera, le imprese attive a livello internazionale – comprese quelle che commerciano in materie prime – che soddisfano determinate condizioni possono beneficiare di speciali regimi fiscali a livello cantonale, come la società mista o la società di domicilio⁸⁵. Alcuni di questi regimi fiscali sono criticati dall'UE poiché trattano diversamente i ricavi conseguiti in Svizzera e quelli conseguiti all'estero.

Nel luglio 2012 il Consiglio federale – dopo aver consultato le commissioni parlamentari competenti e i Cantoni – ha adottato un mandato di dialogo con l'UE sui regimi d'imposizione delle imprese. L'obiettivo è di trovare una soluzione che consolidi la competitività della piazza imprenditoriale, tenga conto dei bilanci della Confederazione e dei Cantoni e aumenti i consensi sul piano internazionale⁸⁶. I negoziati con l'UE sono condotti dal DFF assieme al DFAE e al DEFR e con il coinvolgimento dei Cantoni. Il recepimento del codice di condotta dell'UE da parte della Svizzera non è in discussione. Il dialogo con l'UE è strettamente correlato alla riforma III dell'imposizione delle imprese in corso. Nel settembre 2012 è stata costituita un'organizzazione di progetto congiunta del Dipartimento federale delle finanze e della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) volta a portare avanti i lavori sulla riforma III dell'imposizione delle imprese⁸⁷. Attualmente questa organizzazione sta elaborando proposte di riforma.

4.5. Prezzi di trasferimento e convenzioni per evitare la doppia imposizione

La creazione di strutture di gruppo adeguate in combinazione con l'applicazione delle strutture riconosciute in materia di prezzi di trasferimento consente di concentrare gli utili dove sono sottoposti a un'imposizione fiscale bassa. Gruppi del settore delle materie prime che operano su scala globale – come anche altre imprese multinazionali – sono talvolta criticati di contribuire, con

⁸⁴ Cfr. in generale BU 2011 N 882 segg.; BU 2011 S 262 segg., BU 2010 N 1913 segg.

⁸⁵ Cfr. in proposito la risposta dettagliata del Consiglio federale all'interrogazione Badran (12.1119).

⁸⁶ Cfr. i comunicati stampa all'indirizzo www.sif.admin.ch/dokumentation/00513/00772/index.html?lang=it&msg-id=44786.

⁸⁷ Cfr. i comunicati stampa all'indirizzo www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=it&msg-id=46084.

tali impostazioni delle strutture di gruppo, a una notevole perdita di substrato fiscale per i Paesi esportatori di materie prime (spesso Paesi in via di sviluppo).

La Svizzera non ha emanato disposizioni specifiche per verificare i prezzi di trasferimento, ma secondo la circolare del 19 marzo 2004 dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), i Cantoni sono esortati ad applicare le linee guida dell'OCSE in materia di prezzi di trasferimento per le imprese multinazionali e le amministrazioni fiscali⁸⁸. Secondo queste linee guida, riconosciute a livello internazionale, il valore aggiunto generato nel commercio di materie prime è retribuito correttamente se il prezzo di trasferimento utilizzato all'interno di un gruppo corrisponde al prezzo fatturato da terzi indipendenti per la stessa prestazione e alle stesse condizioni⁸⁹.

In caso di politica abusiva in materia di prezzi di trasferimento da parte di un gruppo, un Paese sfavorito può, sulla scorta di una convenzione per evitare la doppia imposizione (CDI) con una disposizione corrispondente, correggere e tassare di conseguenza gli utili delle società con sede sul proprio territorio. Spetta al Paese sfavorito prendere l'iniziativa. Tuttavia, siccome nei Paesi in via di sviluppo manca spesso il know-how necessario per verificare i prezzi di trasferimento, è raro che si controllino i metodi di trasferimento dei prezzi utilizzati dalle imprese che commerciano materie prime su scala globale. Su questo sfondo l'OCSE si sforza di sensibilizzare a questa tematica anche i Paesi in via di sviluppo, ad esempio nell'ambito del *Global Forum on Transfer Pricing*. La Svizzera sostiene gli sforzi dell'OCSE e finora ha posto in vigore o siglato oltre 45 CDI con Paesi in via di sviluppo ed emergenti⁹⁰.

Anche la conclusione di un accordo sullo scambio d'informazioni (*Tax Information Exchange Agreement*, TIEA) può servire a un Paese in via di sviluppo a ottenere le informazioni necessarie per un'imposizione corretta. Secondo il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 10.3880 «Vantaggi e svantaggi di un accordo sullo scambio d'informazioni con i Paesi in via di sviluppo» in generale occorre però dare la preferenza a una CDI, poiché essa consente di evitare al contempo anche una doppia imposizione⁹¹.

L'OCSE affronta l'evasione fiscale da parte di imprese multinazionali anche in un progetto trasversale denominato *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS, erosione della base imponibile e trasferimento degli utili). Questo progetto dovrà tra l'altro esaminare se gli utili imponibili delle imprese multinazionali sono generati al di fuori dei luoghi in cui si svolge l'attività commerciale effettiva e in caso affermativo analizzare i motivi. In base alle conoscenze acquisite si prevede che l'OCSE elabori misure correttive nell'ambito di un piano di azione. L'OCSE porterà avanti rapidamente i lavori in questo settore in vista della riunione del Comitato fiscale del giugno 2013. La Svizzera partecipa a questi lavori in qualità di Stato membro dell'OCSE. L'importante è che siano rispettati principi giuridici fondamentali e pari condizioni nella concorrenza fiscale e in materia di sussidi. Il piano di azione sarà presentato presumibilmente al vertice dei capi di Stato e di governo del G20, che si terrà a San Pietroburgo all'inizio di settembre 2013.

⁸⁸ Cfr. www.oecd.org/berlin/publikationen/oecd-verrechnungspreisleitlinienfurmultinationaleunternehmenundsteuerwaltungen.htm.

⁸⁹ Cfr. l'art. 9 della Model Tax Convention on Income and on Capital (www.oecd.org/berlin/publikationen/oecd-musterabkommenzurvermeidungvondoppelbesteuerung.htm).

⁹⁰ Cfr. www.sif.admin.ch/themen/00502/00740/index.html?lang=it per una panoramica delle CDI svizzere.

⁹¹ Cfr. anche la mozione 12.3796 «Concludere un accordo sullo scambio di informazioni in materia fiscale con i Paesi in via di sviluppo». Il rapporto del 4 aprile 2012 in adempimento del postulato 10.3880 figura all'indirizzo: www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02572/index.html?lang=fr

5. Responsabilità delle imprese e responsabilità dello Stato

5.1. Responsabilità delle imprese

5.1.1. Contesto

L'estrazione di materie prime pone numerose sfide agli Stati esportatori di materie prime, agli Stati in cui risiedono le imprese estrattive e alle imprese stesse. Sugli attori coinvolti ricade una particolare responsabilità in relazione ai seguenti aspetti: ambiente, situazione in zone di conflitto, rispetto delle norme sul lavoro (p. es. lavoro minorile), diritti umani, trasferimenti forzati, necessità ricorrere a forze di sicurezza per proteggere le miniere (valore degli investimenti e dei prodotti di estrazione) o imposte.

In sostanza occorre distinguere tra la responsabilità delle imprese e quella degli Stati, e cioè sia dello Stato ospite sia di quello in cui risiede l'impresa multinazionale. La responsabilità principale per il rispetto della legislazione e delle norme spetta allo Stato in cui sono estratte o trasformate le materie prime. In generale si fa largo l'idea che la globalizzazione e la crescente importanza degli attori privati renda necessari nuovi approcci risolutivi. L'attuazione delle disposizioni giuridiche è ostacolata, soprattutto in Paesi in via di sviluppo fragili, dalle insufficienti risorse statali o dai legami tra certi elementi corrotti all'interno di governi, amministrazioni e giustizia.

Le imprese multinazionali di materie prime attive in questi contesti devono quindi assumersi una particolare responsabilità ad esempio in relazione al rispetto dei diritti umani, al rifiuto della corruzione e alla protezione dell'ambiente. Con normative e iniziative internazionali volontarie, le imprese possono fornire un importante contributo all'attuazione delle norme riconosciute a livello internazionale negli Stati ospite (cfr. cap. 5.1.2).

Diritti umani

Con le linee guida dell'ONU per l'economia e i diritti dell'uomo è disponibile per la prima volta una cornice di riferimento riconosciuta a livello internazionale, che rispecchia le responsabilità dello Stato e degli attori privati in materia di protezione e rispetto dei diritti umani sullo sfondo della globalizzazione⁹². La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo stabilisce inoltre che tutti gli organi della società sono tenuti a promuovere e riconoscere i diritti umani. Le imprese sono quindi corresponsabili di rispettare e promuovere tali diritti.

La Confederazione e le rappresentanze svizzere all'estero sono confrontate con casi di imprese di proprietà svizzera o con partecipazioni svizzere associate a violazioni di diritti umani. Tra queste figurano anche imprese del settore dell'estrazione di materie prime, dove sussistono particolari rischi di violazioni dei diritti umani o dove le imprese non sempre adempiono all'obbligo di rispettarli. Accanto agli effetti diretti, come ad esempio condizioni di lavoro precarie, spesso si ripercuotono sulla protezione dei diritti umani anche le conseguenze indirette dell'estrazione di materie prime. Un esempio sono i trasferimenti forzati, effettuati in genere dallo Stato ospite seppur con l'intenzione di consentire l'estrazione di materie prime nella regione. I trasferimenti forzati possono comportare varie violazioni dei diritti umani note a livello internazionale, ad esempio in relazione al diritto a condizioni adeguate di alloggio, alimentazione, acqua, salute, formazione, lavoro o sicurezza. Spesso queste ripercussioni colpiscono in particolare gruppi di popolazione indigeni e minoranze. Altre problematiche riguardano l'acquisto di materie prime da fonti dubbie. In ciò rientra segnatamente il commercio di materie prime provenienti da piccolissime miniere artigianali, sfruttate in parte in condizioni estremamente precarie (sicurezza sul lavoro ecc.) e in cui sussistono altri rischi, come il lavoro minorile e lo sfruttamento sessuale⁹³.

⁹² «Strategia Ruggie»: per discutere delle attività di attuazione delle linee guida dell'ONU per l'economia e i diritti dell'uomo anche con attori esterni all'amministrazione (in particolare dell'economia, della scienza e della società civile), la Confederazione ha avviato un dialogo multilaterale, che riguarda le attività di tutti i settori economici e non solo del settore delle materie prime. Con l'adozione del postulato von Graffenried 12.3503, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di sottoporgli un rapporto sulla strategia di attuazione delle linee guida dell'ONU.

⁹³ Cfr. tra l'altro «In Brief: Human rights, social development and the mining and metals industry» International Council on Mining & Metals. Giugno 2012.

Ambiente

L'estrazione e lo sfruttamento di materie prime sono inevitabilmente associati a un intervento sull'ambiente. L'impatto ambientale è particolarmente forte nel caso dell'estrazione di materie prime non rinnovabili, come metalli o vettori energetici fossili: l'attività mineraria (estrazione, trasformazione e smaltimento), ad esempio, è spesso associata a erosione e perdita di biodiversità nonché alla contaminazione dei suoli e delle acque sotterranee. In molti casi, le ripercussioni ambientali negative sono dovute al fatto che è necessario un volume di materiale (pietra, combustibili fossili) molto più grande per produrre una determinata quantità di metallo⁹⁴ o che anche 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).

A livello internazionale non vi è alcuna convenzione che riguardi in modo specifico gli aspetti ambientali dell'estrazione di materie prime. Sono tuttavia applicabili i principi del diritto internazionale consuetudinario (divieto di impatto ambientale transfrontaliero) e del diritto internazionale (principio precauzionale e principio «chi inquina paga»). Varie convenzioni si occupano inoltre delle conseguenze ambientali dell'estrazione di materie prime (biodiversità, protezione delle acque, sostanze pericolose ecc.) influenzando così le legislazioni ambientali nazionali. Con le sue convenzioni ambientali, la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) mira in modo specifico a impedire importanti impatti ambientali transfrontalieri di determinati progetti (raffinerie di petrolio, attività minerarie ecc.).

La densità normativa e l'attuazione di questi accordi variano però molto a seconda della regione del mondo. Se nell'ambito dell'UNECE sono stati fatti importanti progressi, permane un notevole deficit soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. Inoltre spesso i tribunali nazionali sono restii nell'applicare i principi del diritto ambientale alle imprese. Si applicano quindi prevalentemente norme e linee guida non vincolanti, con cui si cerca di garantire che si tenga conto delle esigenze ambientali nell'ambito dell'estrazione di materie prime.

Negli ultimi dieci anni, sulla scia della crescente pressione sulle grandi imprese multinazionali la sensibilità sull'impatto ambientale dell'estrazione di materie prime è aumentata. La dimensione ambientale è sempre più presa in considerazione, in particolare nelle grandi imprese, mediante misure e iniziative volontarie – le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali, sostenute dalla Svizzera, o i dieci principi del *Global Compact* dell'ONU contengono ad esempio requisiti ambientali concreti (cfr. cap. 5.1.2). L'efficacia delle misure volontarie presuppone tuttavia un'attuazione sistematica da parte delle imprese. Spesso, però, questi standard non trovano applicazione nelle piccole e medie imprese nonché nell'attività mineraria illegale.

Corruzione

Il settore delle materie prime non è risparmiato dal problema della corruzione⁹⁵. Il grado relativamente elevato di esposizione delle imprese ai rischi di corruzione si spiega con la concomitanza di più fattori⁹⁶. Innanzitutto, la maggior parte delle materie prime energetiche e dei minerali proviene da Paesi fragili, dove il problema della corruzione è particolarmente diffuso. A ciò si aggiunge un'interazione accresciuta delle imprese con le autorità statali: l'attribuzione di appalti pubblici, il rilascio di licenze, il pagamento di tasse, la costituzione di monopoli o l'elaborazione di politiche doganali sono tutte procedure particolarmente esposte all'incentivo della corruzione. Infine, quando sono in gioco importi considerevoli, il mercato delle materie prime resta poco trasparente: la struttura complessa di certe società holding o il fatto che un'impresa non sia quotata in borsa favoriscono una certa opacità.

⁹⁴ Di un fattore 8 per l'acciaio, 37 per l'alluminio nonché 348 per il rame.

⁹⁵ Per corruzione s'intende qualsiasi abuso di una posizione di fiducia per ottenere un indebito vantaggio. Sono contemplati due comportamenti: quello della persona che abusa della sua posizione di fiducia e quello della persona che, a tal fine, concede l'indebito vantaggio. La corruzione riguarda sia i pubblici ufficiali sia le persone fisiche o giuridiche. Cfr. «Prevenire la corruzione – Consigli alle imprese svizzere operanti all'estero», opuscolo pubblicato dalla SECO (2008), p. 6.

⁹⁶ Il *Bribe Payers Index 2011* di Transparency International documenta i rischi di corruzione particolarmente elevati che caratterizzano il settore delle materie prime (cfr. pag. 15).

Anche per le imprese con sede in Svizzera attive all'estero, la corruzione può essere un vero e proprio problema. Alla pressione cui sono confrontate sui mercati internazionali si aggiungono le difficoltà legate alle specificità giuridiche, agli usi o alla situazione politica del Paese in cui operano. Su richiesta, le rappresentanze svizzere all'estero forniscono alle imprese una valutazione dei rischi politici o di altra natura presenti nel Paese in questione.

Queste imprese sono tuttavia sottoposte alla totalità della legislazione svizzera in materia di divieto della corruzione⁹⁷ nonché a quella degli Stati in cui operano. Soprattutto in contesti fragili, il rispetto della legislazione non è però garantito a causa di risorse insufficienti o della complicità diretta tra il governo, l'amministrazione o la giustizia e i corruttori. A livello nazionale, la Svizzera ha ratificato le tre principali convenzioni internazionali concernenti la lotta contro la corruzione⁹⁸ e il suo impegno è valutato regolarmente nell'ambito di *peer review*, ottenendo sempre buoni risultati. La Svizzera fa leva anche sulle iniziative volontarie in materia di diligenza delle imprese (cfr. cap. 5.1.2), iniziative che formulano requisiti specifici in materia di corruzione⁹⁹.

La cooperazione internazionale, in particolare con Stati che non applicano gli stessi standard, nonché la determinazione con cui la Svizzera attua gli strumenti legislativi a cui ha aderito sono determinanti per assicurare l'efficacia della lotta contro la corruzione sul mercato delle materie prime. Infine l'impegno volontario delle imprese è decisivo per garantire l'integrità delle loro attività.

5.1.2. Strumenti di gestione aziendale responsabile

Principi generali

Dalle imprese che operano a livello internazionale, la Svizzera si aspetta che, oltre a rispettare le disposizioni giuridiche entro i confini nazionali e all'estero, adempiano anche particolari obblighi di diligenza nell'ambito di una gestione aziendale responsabile (*Corporate Social Responsibility*, CSR)¹⁰⁰. Ciò vale in particolare nei Paesi, in cui lo stato di diritto non si è ancora sviluppato in misura sufficiente e nelle zone di conflitto. Di conseguenza la Confederazione sostiene e partecipa attivamente allo sviluppo e all'attuazione di vari strumenti e standard internazionali per promuovere una gestione aziendale responsabile. Tra di essi figurano in primo luogo i principi e le linee guida di ampio respiro riconosciuti a livello internazionale: le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali¹⁰¹, aggiornate nel 2011, come pure i dieci principi del *Global Compact* dell'ONU¹⁰². La Svizzera sostiene inoltre gli strumenti tematici dell'OIL (dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali la politica sociale)¹⁰³ e dell'ONU (linee guida dell'ONU per l'economia e i diritti dell'uomo)¹⁰⁴. La Svizzera ha pure partecipato attivamente all'elaborazione della norma ISO 26000 sulla responsabilità sociale. Questi strumenti servono da cornice di riferimento per le imprese di qualsiasi ramo che elaborano e attuano un codice di

⁹⁷ La corruzione di pubblici ufficiali è punita all'art. 322^{ter-septies} del Codice penale svizzero (CP); la corruzione privata all'art. 4a della legge contro la concorrenza sleale (LCSI); la responsabilità penale delle persone giuridiche all'art. 102 cpv. 2 CP.

⁹⁸ La Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

⁹⁹ Consapevole del fatto che le transazioni commerciali internazionali sono un terreno favorevole alla sollecitazione e all'offerta di tangenti, l'OCSE ha formulato raccomandazioni in proposito nelle *linee guida dell'OCSE per le società multinazionali*, in particolare al capitolo VII (lotta contro la corruzione, la sollecitazione di tangenti e altre forme di estorsione). Queste raccomandazioni comprendono segnatamente il divieto delle pratiche di corruzione in seno all'impresa o facendo ricorso a terzi, l'istituzione di meccanismi di controllo interno e di programmi o misure di deontologia e conformità, una prassi diligente nei confronti degli agenti reclutati dall'impresa e una comunicazione trasparente delle proprie misure di lotta contro la corruzione nonché il divieto di contributi politici illegali.

¹⁰⁰ In merito alla definizione e al ruolo della CSR, cfr. CSR-Konzept des SECO, dicembre 2009, www.seco.admin.ch/themen/00645/04008/index.html?lang=it.

¹⁰¹ www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/01213/index.html?lang=it.

¹⁰² www.unglobalcompact.org/.

¹⁰³ www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/europe/ro-geneva/ilo-rome/documents/publication/wcms_152553.pdf.

¹⁰⁴ www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf.

condotta. Attraverso il suo impegno a sostegno delle convenzioni internazionali dell'OIL sul lavoro¹⁰⁵ e di due dichiarazioni¹⁰⁶ la Svizzera sostiene anche regole universali, che promuovono lo sviluppo sostenibile del commercio mondiale, anche nel settore delle materie prime. La Svizzera ha inoltre sostenuto l'elaborazione di altri strumenti e iniziative internazionali che affrontano determinate tematiche in modo più mirato (p. es. protezione delle minoranze, promozione delle convenzioni internazionali sul lavoro in progetti di cooperazione dell'OIL, corruzione¹⁰⁷) e ne segue attivamente l'attuazione.

Strumenti specifici nel settore dell'estrazione di materie prime

Di fronte alle sfide caratteristiche dell'estrazione di materie prime, dall'inizio del millennio sono stati avviati iniziative e strumenti volontari, che sostengono le imprese nell'estrarre le materie prime in modo sostenibile¹⁰⁸. Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (SECO e DSC) e del credito quadro destinato alle misure di promozione della sicurezza umana (DFAE/DSU) la Svizzera sostiene diverse di queste iniziative. In alcune di esse, negli scorsi anni la Confederazione si è impegnata in modo particolarmente attivo:

- *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*: la Svizzera sostiene finanziariamente l'attuazione e partecipa al gruppo sulla *governance*, che supervisiona l'attuazione (cfr. anche cap. 4.4);
- *Better Gold Initiative*: nel corso del 2013, la Svizzera lancerà la *Better Gold Initiative*, il cui obiettivo è di istituire, in collaborazione con il settore privato, una catena di creazione di valore che assicuri condizioni oneste e sostenibili di estrazione e commercializzazione dell'oro in Svizzera e all'estero. In questo modo dovrebbe essere immesso sul mercato più «oro etico». Sul fronte della produzione, in una prima fase sono previste misure per consentire a piccole e piccolissime miniere peruviane, strutturate come cooperative, di estrarre oro in modo sostenibile (conformemente ai requisiti del commercio equo e del Responsible Jewelry Council). Sul fronte degli acquirenti, vari attori (raffinerie, gioiellerie e banche) hanno già manifestato il loro interesse. Con questo approccio, la *Better Gold Initiative* fornisce un contributo concreto all'applicazione della *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*;
- *Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPSHR)*: questa iniziativa *multistakeholder* (società civile, industria delle materie prime, Stati membri) mira a impedire violazioni dei diritti dell'uomo da parte di forze di sicurezza nel settore delle materie prime. La Svizzera ha aderito a pieno titolo nel settembre 2011. Dal 2012 sta aderendo all'iniziativa una società di materie prime con sede in Svizzera. Uno degli obiettivi della Svizzera è di convincere ulteriori società di materie prime con sede in Svizzera a parteciparvi;
- *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*: dal 2009 la Svizzera si sforza, assieme ad altri Paesi donatori, di rafforzare questa iniziativa e, attraverso di essa, l'impegno

¹⁰⁵ Convenzione n. 87 concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948: FF **1974** I 1537 / RS **0.822.719.7**; Convenzione n. 98 concernente l'applicazione dei principi del diritto sindacale e di negoziazione collettiva, 1949: FF **1999** I 447 / RS **0.822.719.9**; Convenzione n. 29 concernente il lavoro forzato od obbligatorio, 1930: RU **56** 1256 / RS **0.822.713.9**; Convenzione n. 105 concernente la soppressione del lavoro forzato, 1957: FF **1958** I 507 / RS **0.822.720.5**; Convenzione n. 138 concernente l'età minima di ammissione all'impiego, 1973: FF **1999** I 447 / RS **0.822.723.8**; Convenzione n. 182 concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro, 1999: FF **2000** I 277 / RS **0.822.728.2**; Convenzione n.100 sulla parità di remunerazione, 1951: FF **1971** II 1181 / RS **0.822.720.0**; Convenzione n. 111 concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione, 1958: RU **1961** 840 / RS **0.822.721.1**.

¹⁰⁶ Dichiarazione dell'OIL del 1998 sui principi e diritti fondamentali del lavoro: FF **2000** 277; Dichiarazione dell'OIL del 2008 sulla giustizia sociale per un globalizzazione equa: FF **2012** 3751 (3797).

¹⁰⁷ *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance* (OCSE, 18.02.2010) e il capitolo VII delle linee guida dell'OCSE per le società multinazionali.

¹⁰⁸ Queste iniziative si basano ad esempio su cosiddetti approcci «multistakeholder» (e cioè con il coinvolgimento degli attori principali), ma possono anche essere elaborate direttamente dalle parti interessate (p. es. associazioni di imprese).

internazionale della Svizzera nel settore delle materie prime. La Svizzera è membro del consiglio di amministrazione della EITI e finanzia l'attuazione dell'iniziativa in determinati Paesi a livello multilaterale, attraverso la Banca mondiale, o mediante il sostegno bilaterale di un singolo Stato (Perù) (cfr. anche cap. 4.4);

- da segnalare anche le iniziative svizzere sulle società militari e di sicurezza private, il Documento di Montreux del 2008 sugli obblighi legali internazionali e le buone pratiche per gli Stati in merito alle attività delle società di sicurezza e delle società militari private durante i conflitti armati nonché il Codice di condotta per le società di sicurezza private del 2010. Le operazioni di sicurezza sono una componente importante dell'attività quotidiana nella catena commerciale delle materie prime e in questo contesto lo strumento del codice di condotta internazionale si presta quale futuro meccanismo di certificazione.

Inoltre, negli scorsi anni la Svizzera ha sostenuto attivamente l'elaborazione e l'attuazione di numerosi standard privati volontari volti a promuovere processi sostenibili di produzione e trasformazione di materie prime naturali nell'ambito di processi *multistakeholder*, ad esempio per il caffè (4C), il cotone (*Better Cotton Initiative* – BCI), la soia (*Roundtable on Responsible Soy* – RTRS), i biocarburanti (*Roundtable on Sustainable Biofuels* – RSB) o l'olio di palma (*Roundtable on Sustainable Palm Oil* – RSPO). La Svizzera è un pioniere nel settore della *cleaner production*¹⁰⁹ e sostiene questo approccio in numerosi Paesi in via di sviluppo.

La Svizzera s'impegna infine a favore della soluzione di problemi concreti che possono sorgere nelle attività all'estero di imprese svizzere nell'ambito del *Punto di contatto nazionale* (PCN)¹¹⁰ per le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali. Il PCN permette di avviare il dialogo con le imprese interessate su richiesta di singole persone, ONG o sindacati, contribuendo alla soluzione. Negli scorsi anni, il PCN ha elaborato varie richieste legate al settore delle materie prime (commercio ed estrazione). Esso è inoltre attivo anche a livello internazionale per approfondire la collaborazione con imprese di questo settore¹¹¹.

L'impegno della Svizzera risponde a vari motivi: la lunga tradizione commerciale del Paese e l'importanza tradizionale del settore delle materie prime in Svizzera facilitano la collaborazione con queste imprese, ma vi è anche la volontà di rafforzare la lotta contro la corruzione, la *good governance* e la buona gestione delle finanze pubbliche nonché di promuovere la gestione aziendale responsabile nei Paesi in via di sviluppo. Negli ultimi anni è stata prestata maggior attenzione anche all'estrazione di materie prime. In questo settore, l'impegno svizzero si concentra sui bisogni delle imprese che operano in contesti difficili – ad esempio in zone di conflitto – e hanno bisogno di indicazioni concrete per attuare una gestione aziendale responsabile, oltre che sugli interessi dei Paesi in via di sviluppo.

5.2. Situazione giuridica nel contesto transfrontaliero

Un'azione davanti a tribunali svizzeri contro società madri con sede in Svizzera per atti commessi all'estero da filiali o fornitori è possibile a determinate condizioni.

¹⁰⁹ Per «cleaner production» s'intende una protezione dell'ambiente preventiva a livello aziendale, raggiunta mediante miglioramenti organizzativi e tecnici (utilizzazione efficiente delle materie prime e dell'energia, riduzione dei rifiuti, delle acque di scarico e dei gas di scarico).

¹¹⁰ Il PCN svizzero ha sede presso la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) nel settore Investimenti internazionali e società multinazionali (AFIN). Per trattare le richieste, il PCN svizzero costituisce di volta in volta un gruppo di lavoro «ad hoc» all'interno dell'Amministrazione. La composizione è stabilita in base ai temi: si fa cioè ricorso a rappresentanti dei servizi federali che dispongono del know-how necessario per affrontare la questione specifica (p. es. DFAE /DSU per i diritti dell'uomo, UFAM per l'ambiente, DFF/SFI per le questioni fiscali, SECO/DA per il lavoro ecc.).

¹¹¹ Ad esempio il seminario del PCN con l'associazione mantello delle materie prime ICCM a Londra (marzo 2012); *Guide on Stakeholder-Engagement for Extractive Sector*.

5.2.1. Diritto civile

Azioni davanti a tribunali svizzeri

Occorre distinguere tra competenza giurisdizionale e diritto applicabile. Le prescrizioni sulla competenza stabiliscono se è possibile un'azione davanti a un tribunale svizzero, mentre il diritto applicabile determina l'eventuale responsabilità dell'impresa. Non vi è alcun legame tra le risposte a questi interrogativi. È infatti possibile che un'azione sia esaminata essendo data la competenza, ma che sia negata una responsabilità in virtù del diritto applicabile.

Competenza giurisdizionale

Per le azioni di diritto privato derivanti da atti illeciti avviate in Svizzera contro imprese sono competenti i tribunali della sede sociale¹¹² in Svizzera (art. 129 LDIP nonché art. 2 cpv. 1 e art. 5 cpv. 3 CLug). Un'azione presuppone quindi che l'impresa in questione abbia sede in Svizzera, come è il caso per le società madri con sede in Svizzera che assumono rilievo in questa sede. Per principio è quindi possibile agire contro società madri con sede in Svizzera, indipendentemente dal fatto che siano accusate di propri atti o di atti commessi da filiali. Lo stesso vale in caso di azioni contro filiali con sede in Svizzera.

Anche se la società non ha sede in Svizzera, a certe condizioni è possibile un'azione davanti a un tribunale svizzero. È il caso ad esempio quando un atto illecito con ripercussioni all'estero è stato commesso in Svizzera (competenza nel luogo in cui è stato commesso l'atto) o quando un atto commesso all'estero produce un danno in Svizzera (competenza nel luogo in cui si produce l'effetto). È stato ad esempio possibile agire in Svizzera contro un'impresa americana poiché tra il 1935 e il 1945 era stato fornito sostegno tecnico per l'olocausto da locali situati a Ginevra: l'atto era quindi stato commesso in Svizzera¹¹³.

Vi sono altri fori in Svizzera ad esempio nel luogo di un'eventuale succursale in Svizzera o in presenza di più autori. A titolo sussidiario vi è infine un foro di necessità (art. 3 LDIP) in Svizzera, se un procedimento all'estero non è possibile o non può essere ragionevolmente preteso, ma la fattispecie contestata denota una connessione sufficiente con la Svizzera.

Diritto applicabile

Il successo di un'eventuale azione dipende dal diritto applicabile. I tribunali determinano il diritto applicabile in caso di atti illeciti secondo l'articolo 132 e seguenti LDIP. Il danneggiatore e il danneggiato possono pattuire l'applicazione del diritto svizzero. Se non viene effettuata questa scelta comune si applica automaticamente il diritto dello Stato di dimora abituale comune del danneggiatore e del danneggiato, a titolo sussidiario il diritto del luogo in cui è stato commesso l'atto e in casi eccezionali quello del luogo in cui si produce l'effetto. La Svizzera ha inoltre ratificato varie convenzioni internazionali, che prevedono regolamentazioni speciali in settori specifici (p. es. l'inquinamento da idrocarburi o la corruzione)¹¹⁴. Nell'ambito del presente rapporto è possibile esaminare unicamente il diritto svizzero.

Secondo il diritto svizzero in caso di atti illeciti risponde il danneggiatore (e cioè per gli atti illeciti commessi all'estero: la filiale o il fornitore agente) e non la società madre. Sono ipotizzabili deroghe solo se la società madre e la filiale non sono state separate dal punto di vista organizzativo e l'invocazione dell'indipendenza della persona giuridica costituirebbe un abuso del diritto (cosiddetta «identità economica»; art. 2 CC¹¹⁵). Tuttavia un obbligo generale di vigilanza

¹¹² Sede secondo lo statuto della società (art. 21 LDIP) o, nel campo d'applicazione della Convenzione di Lugano, anche il luogo dell'amministrazione centrale o del centro d'attività principale (art. 60 CLug); LDIP: legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato, RS 291; CLug: Convenzione del 30 ottobre 2007 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, RS 0.275.12.

¹¹³ DTF 131 III 153 e 132 III 661.

¹¹⁴ Ad esempio la Convenzione internazionale del 29 novembre 1969 sulla responsabilità civile per i danni derivanti da inquinamenti da idrocarburi, RS 0.814.291.

¹¹⁵ Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907, RS 210.

del proprietario economico sulle proprie filiali non esiste e sarebbe contrario al principio dell'indipendenza delle persone giuridiche; questa responsabilità spetta ai manager e agli organi di vigilanza della filiale. Di norma è la filiale a rispondere e non la società madre.

Commenti alla situazione giuridica nel diritto civile

Per quanto riguarda gli atti illeciti, il diritto processuale svizzero si basa sul principio, riconosciuto a livello internazionale, che la competenza spetta sempre al tribunale che denota la connessione più stretta con la fattispecie ed è quindi meglio in grado di giudicarla. Di norma si tratta del tribunale della sede dell'autore o del luogo in cui è stato commesso l'atto, e cioè in caso di atti commessi all'estero da imprese straniere un tribunale straniero. La competenza dei tribunali svizzeri per queste fattispecie è quindi ammessa solo con riserva.

Se invece un atto illecito è stato commesso in Svizzera, ovviamente è possibile agire nel luogo in cui è stato commesso l'atto in Svizzera – un principio riconosciuto anche in moltissimi altri Paesi. Infatti, praticamente tutti i procedimenti giudiziari contro gruppi svizzeri del settore delle materie prime su cui hanno riferito i media negli ultimi anni sono stati condotti nel luogo in cui è stato commesso l'atto all'estero e non in Svizzera.

Nel diritto svizzero, per principio non esiste una responsabilità delle società madri per le proprie filiali, poiché di norma le persone giuridiche sono considerate indipendenti. Anche se una filiale attiva all'estero appartiene al 100 per cento a una società madre svizzera, dal punto di vista giuridico resta indipendente da essa. In relazione alla responsabilità è sostanzialmente irrilevante chi sia il beneficiario economico.

Per questi motivi, di norma sono escluse azioni in Svizzera contro società madri attive a livello internazionale per atti illeciti commessi all'estero da filiali o fornitori stranieri e anche in presenza di un foro avrebbero successo solo in casi eccezionali. È invece possibile, di norma, agire direttamente contro le «imprese autrici» responsabili, e cioè contro le filiali o le società madri per gli atti commessi da esse stesse, a condizione che sussista una connessione sufficiente con la Svizzera.

Azioni davanti a tribunali stranieri

La possibilità che gruppi multinazionali con sede in Svizzera siano chiamati a rispondere per le loro attività o per le attività delle loro filiali o dei loro fornitori anche in Paesi terzi dipende dal diritto straniero e non è quindi possibile dare una risposta in generale in questa sede.

In base ai dati disponibili, finora tutte le azioni contro società madri per reati commessi da filiali in un altro Stato promosse davanti a tribunali stranieri sono state respinte. Nel gennaio 2013, ad esempio, nei Paesi Bassi è stata negata la responsabilità della società olandese *Royal Dutch Shell* per danni ambientali causati da sue filiali in Nigeria. Secondo il tribunale, la responsabilità spetta alla filiale del gruppo Shell Nigeria. A titolo comparativo si può inoltre far riferimento al caso *Kiobel contro Royal Dutch Petroleum*¹¹⁶, attualmente pendente negli Stati Uniti, che riguarda la controversa questione della competenza extraterritoriale degli Stati Uniti sulle imprese internazionali. Il diritto internazionale presuppone determinati criteri di collegamento (p. es. il fatto che l'atto rilevante sia avvenuto sul territorio dello Stato che esercita la sovranità giurisdizionale) per l'esercizio della competenza giurisdizionale da parte di uno Stato? Dal punto di vista svizzero la risposta è affermativa.

L'opinione secondo cui la competenza debba spettare ai tribunali che denotano la connessione più stretta con la fattispecie è condivisa anche da vari Stati europei, che si sono pronunciati sul caso *Kiobel* menzionato, ad esempio la Germania, il Regno Unito o i Paesi Bassi. Nel parere della Germania si rimanda alla situazione giuridica in Germania e in altri Paesi europei¹¹⁷, che

¹¹⁶ Cfr. www.scotusblog.com/case-files/cases/kiobel-v-royal-dutch-petroleum-et-al/ nonché www.supremecourt.gov/Search.aspx?FileName=/docketfiles/10-1491.htm.

¹¹⁷ Brief of the Federal Republic of Germany as Amicus Curiae, pag. 12, consultabile su Internet (cfr. nota a piè di pagina 117).

corrisponde sostanzialmente alla regolamentazione svizzera e ammette solo in casi eccezionali che le società madri entro i confini nazionali rispondano di atti illeciti commessi all'estero da filiali straniere. Gli Stati menzionati ammoniscono che una competenza extraterritoriale per fattispecie del genere senza criteri di collegamento sufficienti (luogo in cui è stato commesso l'atto o si produce l'effetto o sede della «società autrice» entro i confini nazionali) rappresenta una violazione della territorialità e della sovranità degli Stati esteri.

5.2.2. Diritto penale

Per i procedimenti penali contro imprese sono competenti le autorità del luogo di sede dell'impresa (art. 36 cpv. 2 CPP)¹¹⁸. In Svizzera è possibile perseguire le società con sede in Svizzera. Nel novembre 2011, ad esempio, una società con sede in Svizzera era stata condannata perché i responsabili non avevano preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire il versamento di tangenti a pubblici ufficiali stranieri in Lettonia, Tunisia e Malesia¹¹⁹.

Fatte salve poche eccezioni nei settori del finanziamento del terrorismo, del riciclaggio di denaro e della corruzione, la responsabilità delle imprese è tuttavia sussidiaria: le imprese rispondono unicamente se l'atto non può essere imputato a una determinata persona fisica per via dell'organizzazione lacunosa dell'impresa.

Se in caso di atti commessi da persone fisiche non vi è alcun criterio di collegamento territoriale in Svizzera, il campo di applicazione del Codice penale svizzero (CP)¹²⁰ si estende agli atti commessi all'estero solo a condizioni restrittive, ad esempio se l'autore si trova in Svizzera e l'atto è punibile anche all'estero¹²¹. Per le persone fisiche ciò riguarda segnatamente i casi in cui l'autore o la vittima sono svizzeri.

¹¹⁸ Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007, RS 312.0.

¹¹⁹ www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=42300.

¹²⁰ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP), RS 311.0.

¹²¹ Cfr. art. 4-7 CP: doppia punibilità, l'autore si trova in Svizzera, non è estradato ecc.

6. Conclusioni e raccomandazioni

Il settore e in particolare il commercio delle materie prime sono diventati un importante ramo economico della Svizzera e forniscono un contributo crescente alla creazione di valore, all'occupazione e al gettito fiscale. La Svizzera è una delle principali piazze del commercio di materie prime del mondo. Un commercio di materie prime ben organizzato contribuisce a un'allocazione delle materie prime efficiente e sostenibile su scala globale.

Questa posizione di spicco nel commercio di materie prime va ovviamente di pari passo con molteplici sfide per la Svizzera. Vista l'elevata mobilità delle società di materie prime, la Svizzera si trova sempre più in concorrenza con altre piazze economiche internazionali, non solo con singoli Stati dell'UE e gli Stati Uniti, ma anche con Singapore, Dubai e altre piazze asiatiche. La Svizzera deve quindi conservare e rafforzare le sue condizioni quadro attrattive e affidabili – comprese un'imposizione delle imprese competitiva e una piazza finanziaria efficiente.

Al tempo stesso, il settore delle materie prime è legato ad altre sfide da non sottovalutare, tra cui figurano il rispetto dei diritti dell'uomo e degli standard ambientali nei Paesi esportatori di materie prime nonché carenze nella *governance* di questi Stati. A queste sfide possono essere associati anche rischi per la reputazione di singole imprese nonché della Svizzera. Nell'ambito degli sforzi di politica finanziaria, economica, estera e dello sviluppo è necessario riflettere, con spirito costruttivo e facendo le necessarie distinzioni, su tutti questi aspetti e sugli interrogativi a essi associati, tra l'altro in materia di trasparenza dei flussi di prodotti e finanze, imposizione e vigilanza. Il commercio e l'estrazione di materie prime vanno distinti, anche se vari gruppi sono attivi in entrambi i settori. Da tutte le imprese che operano in Svizzera o a partire dalla Svizzera il Consiglio federale si aspetta un comportamento integro e responsabile in relazione al rispetto dei diritti dell'uomo nonché degli standard sociali e ambientali in Svizzera e all'estero. A essere particolarmente colpite in caso di mancato rispetto degli standard internazionali sono l'economia e la popolazione, soprattutto negli Stati fragili con carenze a livello di *governance*.

Come illustrato nel presente rapporto, la Svizzera fa molto per garantire una piazza economica, compreso il mercato delle materie prime, competitiva e integra al tempo stesso. Fatta eccezione per alcune iniziative impiegate in modo specifico sul settore delle materie prime, ciò avviene mediante l'impostazione delle condizioni quadro generali per le imprese, dato che di norma la Svizzera non ha una politica economica settoriale. Già oggi la Svizzera s'impegna inoltre in organismi internazionali che si occupano tra l'altro di questioni legate alle materie prime, ad esempio in seno all'OCSE, alla Banca mondiale, al FMI e al Financial Stability Board o nell'ambito del dialogo con il G20, per difendere i propri interessi in modo efficiente e coerente. Vi sono tuttavia settori in cui questo impegno può e deve essere rafforzato. Da tutto ciò scaturiscono le seguenti raccomandazioni.

Attrattiva della piazza economica

In relazione al settore delle materie prime assumono grande importanza, tenendo conto di altri obiettivi statali, il rafforzamento della competitività internazionale, l'assicurazione e il miglioramento dell'accesso al mercato, il miglioramento della resistenza alle crisi e la garanzia dell'integrità della piazza finanziaria.

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).

Trasparenza

Nel settore della regolamentazione dei mercati finanziari sono già stati attuati standard internazionali pertinenti e avviate riforme corrispondenti. La riforma dei mercati dei derivati negoziati fuori borsa, varata dal Consiglio federale, ad esempio, aumenterà la trasparenza nel commercio di derivati – compreso quello dei derivati sulle materie prime. La Svizzera soddisfa già oggi la maggior parte dei principi della IOSCO in materia di regolamentazione e vigilanza dei mercati dei derivati sulle materie prime. Fintanto che i commercianti di materie prime fisiche negoziano derivati per conto proprio, un obbligo di autorizzazione quali commercianti di valori mobiliari non appare né utile né pertinente.

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 Consiglio federale respinge l'afflusso di fondi acquisiti illecitamente (*illicit*) in Svizzera e lo contrasta con un ampio ventaglio di strumenti, tra cui figurano misure di (a) lotta contro il riciclaggio di denaro, (b) lotta contro i reati fiscali, (c) lotta contro la corruzione nonché (d) restituzione ai Paesi di provenienza degli averi rubati da persone politicamente esposte. Nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro, la Svizzera attua gli standard internazionali, andando in parte più in là di altri Paesi. I commercianti di materie prime che operano come intermediari finanziari (commercianti che operano per il conto di clienti) sono assoggettati alla legge sul riciclaggio di denaro già oggi.

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.

La Svizzera rispetta i principi delle pratiche fiscali eque tra gli Stati. Respinge l'elusione e l'evasione fiscale e partecipa alla discussione politica internazionale sulla questione dell'erosione della base imponibile e del trasferimento degli utili (BEPS).

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.

In merito alla trasparenza dei mercati fisici delle materie prime, il G20 ha varato iniziative come la *Joint Organisations Data Initiative Oil* (JODI Oil), l'*Agricultural Market Information System* (AMIS) o quelle volte a migliorare il funzionamento delle *Oil Price Reporting Agencies*.

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.*

È auspicata maggior trasparenza sui flussi finanziari dalle imprese che estraggono materie prime ai governi. Per questo motivo, la Svizzera partecipa attivamente alla *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). I pregi della EITI consistono nel fatto che lo standard è elaborato congiuntamente da ONG, imprese e governi (favorendone l'applicabilità e la sostenibilità) e che è richiesta una maggior trasparenza anche agli Stati e non solo alle imprese. Questo approccio garantisce inoltre pari condizioni di concorrenza per tutte le imprese che operano in uno stesso Paese di estrazione.

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.*

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.*

A livello internazionale sono in corso anche sforzi per aumentare la trasparenza dei flussi di prodotti. Lo scopo è di evitare che prodotti estratti senza rispettare i diritti dell'uomo o gli standard ambientali o destinati al finanziamento di conflitti entrino nel circuito economico. Nel 2003, la Svizzera ha contribuito ad esempio all'istituzione del processo di Kimberley, volto a bandire dal commercio internazionale i diamanti insanguinati.

Per quanto riguarda il commercio di oro, dove a differenza del commercio di transito l'oro entra fisicamente in Svizzera, il Consiglio federale è disposto a esaminare una futura ripartizione della statistica del commercio estero secondo il Paese. Un gruppo di lavoro sotto la direzione del DFF, e più esattamente dell'Amministrazione federale delle dogane, sta elaborando proposte in tal senso.

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.*

Responsabilità delle imprese e responsabilità dello Stato

La responsabilità delle imprese non riguarda solo il settore delle materie prime, bensì tutte le imprese e in particolare le multinazionali. Le imprese estrattive sono chiamate in causa in modo particolare dal momento che operano spesso in regioni politicamente instabili con una legalità debole. Per promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e degli standard ambientali, la Svizzera sostiene tra l'altro le linee guida dell'ONU per l'economia e i diritti dell'uomo, le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali o i «Voluntary Principles on Security and Human Rights» e s'impegna attivamente affinché questi documenti siano attuati sia dalla Svizzera sia dalle imprese e dagli altri Stati. Sulla scia dell'attuazione delle linee guida dell'OCSE aggiornate nel 2011, il Consiglio federale sta consolidando il punto di contatto nazionale (PCN) mediante una riorganizzazione a livello dei gruppi d'interesse e in seno all'Amministrazione federale e rendendo più efficace l'attività d'intermediazione. Nel 2012, il DFAE e il DEFR hanno inoltre avviato un dialogo multilaterale con ONG, imprese e istituzioni scientifiche dedicato all'attuazione delle linee guida dell'ONU per l'economia e i diritti dell'uomo. Alla fine del 2012 il Consiglio nazionale ha anche incaricato il Consiglio federale di presentare un rapporto sull'attuazione di queste linee guida dell'ONU.

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) 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.*

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.*

La Commissione della politica estera del Consiglio nazionale ha inoltre chiesto un rapporto di diritto comparato (postulato 12.3980) che illustri se e, se del caso, come in vari Stati paragonabili alla Svizzera i membri dei consigli di amministrazione sono tenuti per legge ad adempiere obblighi di diligenza in materia di diritti dell'uomo e ambiente nell'ambito delle attività all'estero del proprio gruppo. Sulla scorta di questo studio di diritto comparato sarà necessario illustrare soluzioni adeguate per la Svizzera, in coordinamento con organizzazioni internazionali e altri Stati.

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.*

Politica dello sviluppo

Oltre alle iniziative menzionate sopra (EITI, Better Gold), nell'ambito della cooperazione allo sviluppo la Svizzera sostiene Paesi in via di sviluppo e in transizione anche nei loro sforzi volti a migliorare le condizioni quadro e aumentare le capacità di *governance*. Ciò è fondamentale per consentire a Paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime di sfruttare meglio il loro potenziale. Gli sforzi comprendono il rafforzamento delle strutture statali e dei meccanismi di controllo democratico, la mobilitazione di risorse interne e la promozione di sistemi efficaci ed efficienti di gestione delle finanze pubbliche.

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.*

Convenzioni per evitare la doppia imposizione e prezzi di trasferimento

Concludendo convenzioni per evitare la doppia imposizione (CDI) e accordi sullo scambio d'informazioni (TIEA) con Paesi emergenti e in via di sviluppo, la Svizzera contribuisce a far sì che questi Paesi possano agire contro un'impostazione abusiva dei prezzi di trasferimento. Questi accordi possono sostenere i Paesi in via di sviluppo nel mobilitare risorse interne.

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, 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.*

Rischi per la reputazione

La grande importanza economica del settore delle materie prime ha comportato anche un crescente interesse pubblico. Nel dibattito pubblico si ritrovano interrogativi sui rischi economici e politici che può comportare per la Svizzera la presenza di numerose imprese estrattive. Le misure proposte nel rapporto costituiscono contributi importanti per ridurre i rischi per la reputazione. Al tempo stesso la Svizzera deve amplificare la sua sensibilità per gli sviluppi nel settore delle materie prime.

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.*

Dialogo con attori esterni alla Confederazione e piattaforma interdipartimentale

Vari dipartimenti dell'Amministrazione federale intrattengono un dialogo sia con i Cantoni sia con il settore (imprese e associazioni) e con le ONG su vari aspetti della tematica delle materie prime. In seno all'Amministrazione federale, nel 2012 è stata istituita una piattaforma interdipartimentale per l'elaborazione di basi su questioni legate alle materie prime. L'attuazione di misure è integrata in gran parte in progetti già in corso di vari dipartimenti e non riguarda unicamente il settore delle materie prime.

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.*

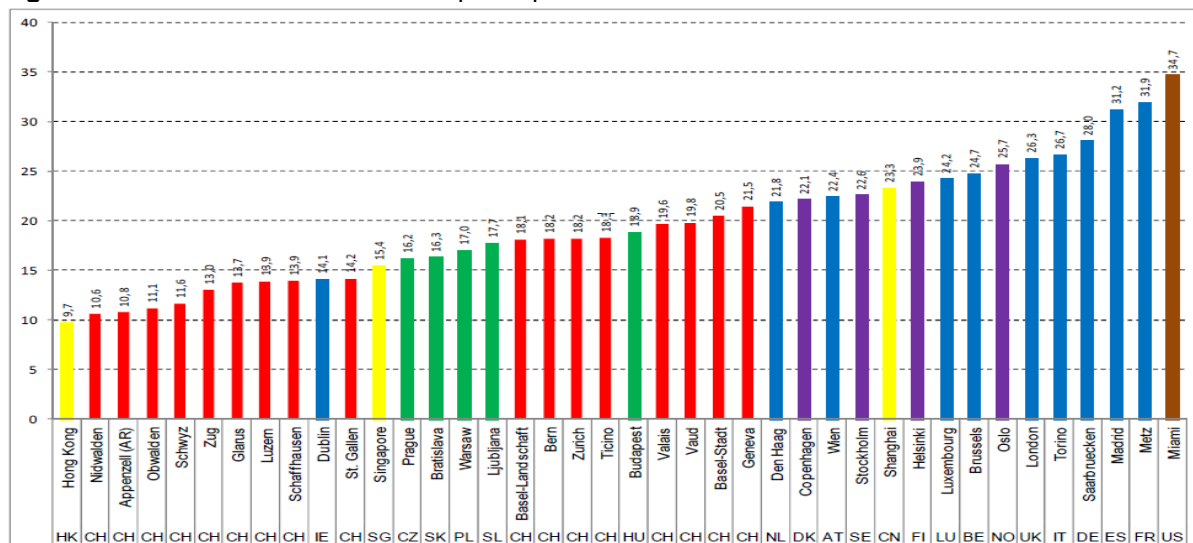
Elenco delle abbreviazioni

API	Accordo per la protezione degli investimenti
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
CC	Codice civile svizzero
CCP	Controparti centrali
CFTC	Commodity Futures Trading Commission
CIS	Commonwealth of Independent States
CLug	Convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale
CO	Codice delle obbligazioni
Cost.	Costituzione federale
CP	Codice penale
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero
CSR	Corporate Social Responsibility
DBA	Accordo in materia di doppia imposizione
EATR	Effective average tax rate/effettivo onere fiscale medio
EAU	Emirati Arabi Uniti
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EMIR	European Market Infrastructure Regulation
FMI/IMF	Fondo monetario internazionale/International Monetary Fund
FSB	Financial Stability Boards
GAFI	Groupe d'action financière
GRI	Global Reporting Initiative
GTSA	Geneva Trading and Shipping Association
IASB	International Accounting Standards Board
IFRS	International Financial Reporting Standards
ILO	International Labour Association
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
LBVM	Legge sulle borse
LCTA	Lugano Commodity Trading Association
LDIP	Legge federale sul diritto internazionale privato
LEmb	Legge sugli embarghi
LRD	Legge sul riciclaggio di denaro
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
nDC	Nuovo diritto contabile
ONG	Organizzazioni non governative/Non-governmental Organizations
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OTC	Over-the-Counter/negoziati fuori borsa
PCN	Punto di contatto nazionale (per le linee guida dell'OCSE)
PIL	Prodotto interno lordo
SEC	US Security and Exchange Commission
TIEA	Tax Information Exchange Agreement/ Accordo sullo scambio di informazioni in materia fiscale
TR	Trade Repositories/banche dati centrali
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNEC Africa	United Nations Economic Commission for Africa
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
VPSHR	Voluntary Principles on Security and Human Rights
ZCA	Zug Commodity Association
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Allegati

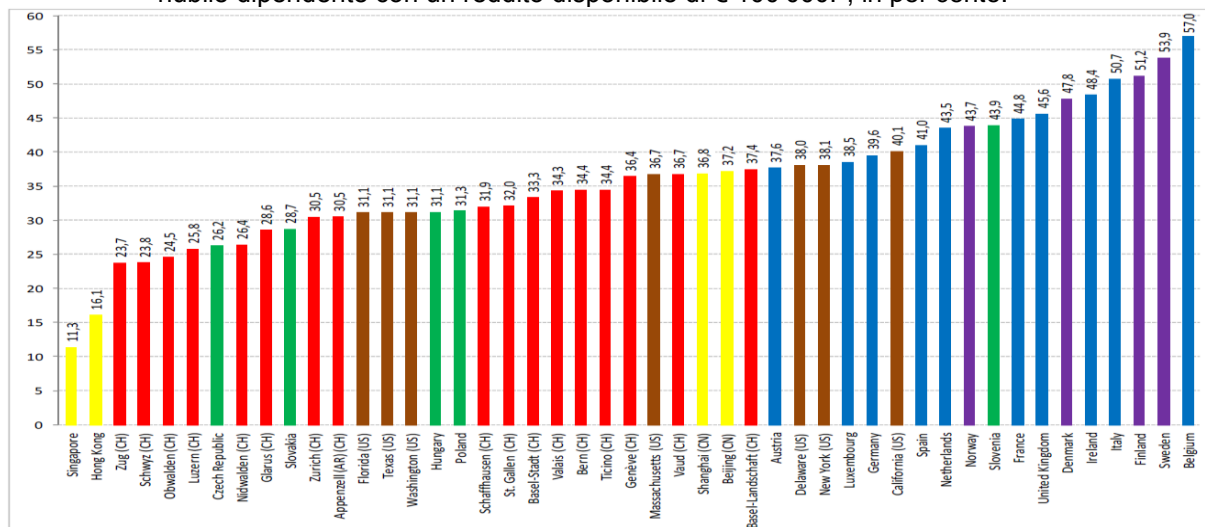
Allegato 1

Figura A.1: BAK Taxation Index 2011 per imprese



Fonte: ZEW/BAKBASEL, BAK Taxation Index 2011. International Benchmarking Programme (IBP). Basilea: BAKBASEL.¹²²

Figura A.2: BAK Taxation Index 2011 sull'utilizzazione di forza lavoro altamente qualificata, lavoratore nubile dependente con un reddito disponibile di € 100'000.-, in per cento.



Fonte: ZEW/BAKBASEL, BAK Taxation Index 2011. International Benchmarking Programme (IBP). Basilea: BAKBASEL.¹²³

¹²² Per la Svizzera é stato calcolato l'onere fiscale in vigore nelle capitali dei rispettivi Cantoni. Per le altre sedi fa stato la capitale (economica) della rispettiva regione. Nel caso in cui fossero ritenute piú di una regione per Paese, é stato rappresentato l'onere fiscale medio della mediana statistica. Il colore delle colonne rappresentano in rosso i Cantoni, in verde l'Europa dell'Est, in violetto la Scandinavia, in blu scuro l'Europa continentale con l'Irlanda e la Gran Bretagna, in marrone gli Stati Uniti d'America e in giallo l'Asia.

¹²³ Per la Svizzera é stato calcolato l'onere fiscale in vigore nelle capitali dei rispettivi Cantoni. In Belgio, Danimarca, Finlandia, Italia, Norvegia e Svezia sono invece stati calcolati gli oneri fiscali in vigore nelle rispettive capitali nazionali. Il colore delle colonne rappresentano in rosso i Cantoni, in verde l'Europa dell'Est, in violetto la Scandinavia, in blu scuro l'Europa continentale con l'Irlanda e la Gran Bretagna, in marrone gli Stati Uniti d'America e in giallo l'Asia

Allegato 2: Interventi parlamentari 2002 - 2012. Fonte: Curia Vista, Parole di ricerca "materie prime", "mercato materie prime", "accordi sulle materie prime", "prezzi delle materie prime", "settore minerario" (situazione al 31.12.2012)

Geschäftsnummer	Titel	Typ	Fraktion	Position Bundesrats	Stand	Eingereicht am
<u>05.5045</u>	Granitindustrie in Gefahr	Fragestunde	CVP-EVP		Erledigt	14.03.2005
<u>07.3465</u>	Mehr Preistransparenz bei Lebensmitteln	Motion	SVP	Ablehnung	Ablehnung - Erledigt	21.06.2007
<u>08.3270</u>	Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit	Postulat	CVP-EVP	Annahme	Annahme - Überwiesen	29.05.2008
<u>08.3310</u>	Grundnahrungsmittel in Finanzvehikeln	Postulat	CVP-EVP	Annahme	Annahme - Überwiesen	11.06.2008
<u>08.3387</u>	Spekulationsexzesse im Finanzsektor	Interpellation	CVP-EVP		Erledigt	12.06.2008
<u>09.3819</u>	Ressourcenknappheit. Bessere Regulierung der Rohstoffterminmärkte	Interpellation	Grün		Erledigt	23.09.2009
<u>10.5451</u>	Schweizer Schokolade ohne Kinderarbeit	Fragestunde	SP		Erledigt	27.09.2010
<u>10.3736</u>	Landwirtschaft und Lebenskosten in der Schweiz	Interpellation	SVP		Erledigt	29.09.2010
<u>11.3343</u>	Deklarationspflicht für Uranimport	Motion	Grün	Ablehnung	Ablehnung - Erledigt	12.04.2011
<u>11.5261</u>	Wer profitiert von Glencore?	Fragestunde	SP		Erledigt	07.06.2011
<u>11.3585</u>	Versorgungssicherheit bezüglich seltener Metalle	Interpellation	CVP-EVP		Erledigt	16.06.2011
<u>11.3803</u>	Die Rolle der Schweiz als Sitzsstaat von Rohstoff-Handelsfirmen	Postulat	SP	Annahme	Ablehnung - Erledigt	21.09.2011
<u>11.3840</u>	Rohstoffhandelsfirmen regulieren	Motion	Grün	Ablehnung	Im Plenum noch nicht behandelt	26.09.2011
<u>11.3859</u>	Länderweise Rechnungslegung. Regulationsoase Schweiz?	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	28.09.2011
<u>11.3905</u>	Sicherung der Rohstoffversorgung für die Schweizer Industrie	Interpellation	SVP		Erledigt	29.09.2011
<u>11.3929</u>	Sicherung der Rohstoffversorgung für die Schweizer Industrie	Interpellation	SVP		Erledigt	29.09.2011
<u>11.4161</u>	Keine Geldwäsche im Handel mit Rohwaren auf eigene Rechnung	Motion	SP	Ablehnung	Im Plenum noch nicht behandelt	23.12.2011
<u>12.5093</u>	Produktionsumfang der Schweizer Landwirtschaft erhalten	Fragestunde	SVP		Erledigt	06.03.2012
<u>12.3138</u>	Dubiose Vergabe von Minenlizenzen in Kongo. Rolle der Firma Glencore und des IWF	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	13.03.2012
<u>12.5184</u>	Mehr Transparenz über Geldflüsse im internationalen Rohstoffhandel	Fragestunde	CVP-EVP		Erledigt	30.05.2012

<u>12.5194</u>	Peru und Xstrata. Unabhängiges Monitoring	Fragestunde	SP		Erledigt	30.05.2012
<u>12.5195</u>	Peru und Xstrata. Soziale Unruhen	Fragestunde	SP		Erledigt	30.05.2012
<u>12.5201</u>	Tötung von Demonstranten in Peru. Mitverantwortung der Schweiz	Fragestunde	Grün		Erledigt	30.05.2012
<u>12.5208</u>	Änderung der Haltung von Xstrata in Peru	Fragestunde	Grün		Erledigt	30.05.2012
<u>12.3442</u>	Ein- und Ausfuhr von Gold. Offenlegung der Statistik	Interpellation	SP		Erledigt	06.06.2012
<u>12.3449</u>	Verantwortlichkeit von international tätigen Firmen mit Sitz in der Schweiz	Interpellation	CVP-EVP		Im Plenum noch nicht behandelt	07.06.2012
<u>12.3475</u>	Metalle der Seltenen Erden. Ressourcenstrategie	Postulat	CVP-EVP	Annahme	Annahme - Überwiesen	12.06.2012
<u>12.3499</u>	Durch ausländische Tochterfirmen von Schweizer Unternehmen begangene Menschenrechtsverletzungen. Zugang der Opfer zur Justiz	Interpellation	CVP-EVP		Erledigt	13.06.2012
<u>12.3517</u>	Durch Tochterfirmen von multinationalen Unternehmen begangene Menschenrechts- und Umweltverletzungen	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	13.06.2012
<u>12.444</u>	Insiderregeln auch für den Devisen- und Rohstoffhandel	Parlamentarische Initiative	SVP		Im Plenum noch nicht behandelt	14.06.2012
<u>12.3627</u>	Extractive Industries Transparency Initiative. Position der Schweiz im Strategy-Review-Prozess	Interpellation	Grün		Im Plenum noch nicht behandelt	15.06.2012
<u>12.3741</u>	Sorgfaltsprüfung für Rohstoffe aus Konflikt- und Hochrisikogebieten	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	20.09.2012
<u>12.3773</u>	Transparenz der Zahlungsströme von Rohstoff-Unternehmen	Motion	SP	Ablehnung	Im Plenum noch nicht behandelt	24.09.2012
<u>12.3805</u>	Investitionen in die grossflächige Nutzung von Boden und Wasser in Entwicklungsländern	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	26.09.2012
<u>12.3862</u>	Kohärenz bei den Wirtschaftssanktionen?	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	27.09.2012
<u>12.3904</u>	Massnahme gegen Straflosigkeit von Unternehmen bei Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden	Interpellation	SP		Im Plenum noch nicht behandelt	30.09.2012
<u>12.5510</u>	Korruptionsskandal in Nigeria. Reputationsschaden für die Schweiz?	Fragestunde	SP		Erledigt	05.12.2012
<u>12.1119</u>	Steuerliche Bedingungen für Rohstoffgesellschaften	Anfrage	SP		Erledigt	13.12.2012