

FINALMENTE IL NUOVO REGOLAMENTO EUROPEO SUI MINERALI DEI CONFLITTI

IL SUCCESSO – PARZIALE – DELLE ORGANIZZAZIONI DELLA
SOCIETÀ CIVILE E DEI POLITICI DI BUONA VOLONTÀ

Febbraio 2017

A cura di Daniela Finamore, Nohemy Graziani, Andrea Stocchiero

Ufficio policy FOCSIV

INDICE

Introduzione	2
Perché parlare dei minerali dei conflitti?.....	3
La proposta di regolamento della Commissione Europea.....	4
Critiche alla proposta e richieste di cambiamento.....	5
Dalla proposta della Commissione al Regolamento: iter legislativo e posizione della campagna sui conflict minerals... 	6
Cosa prevede il regolamento europeo sui conflict minerals?....	8
Dall'analisi dei successi e dei problemi relativi all'applicazione della Dodd-Frank, le raccomandazioni di Enough Project.....	13

Introduzione

FOCSIV è la Federazione degli Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario, oggi ne fanno parte 80 Organizzazioni che operano in oltre 80 paesi del mondo. Oltre ad un impegno concreto e di lungo periodo in progetti di sviluppo, FOCSIV promuove in Italia campagne di sensibilizzazione e di educazione alla cittadinanza globale e compie un intenso lavoro di lobbying istituzionale per promuovere la giustizia sociale per tutti gli uomini e le donne del pianeta. L'azione di sensibilizzazione e di pressione istituzionale svolta nell'ambito della Campagna europea sui minerali dei conflitti risponde pienamente alla mission della Federazione di incidere in politiche volte a costruire una società rispettosa dei diritti umani, equa e inclusiva, a livello globale e locale. Agire per fermare il commercio dei conflict minerals significa non solo ostacolare la spirale di violenza e violazioni dei diritti umani che interessano l'estrazione di determinati minerali in diverse regioni del mondo, solitamente caratterizzate da fenomeni di corruzione a diversi livelli, forte instabilità politica e sociale e sfruttamento selvaggio delle risorse naturali, ma anche essere di supporto ai cittadini consumatori promuovendo un commercio trasparente, equo e non criminale.

Nel 2014 l'Unione Europea, prendendo spunto dallo statunitense Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act del 2010 che ha portato all'adozione di norme volte all'implementazione di obblighi informativi relativi ai conflict minerals, si è posta l'obiettivo ambizioso di inquadrare in una cornice legislativa il commercio UE dei minerali insanguinati. Diversamente dal Dodd Frank USA, tuttavia, la prima proposta della Commissione Europea basata su un approccio volontario e non comprensivo si è mostrata debole e poco efficace, oggetto di critiche e proposte di miglioramento da parte delle organizzazioni della società civile. Dal Marzo 2014 al Giugno 2016 il percorso legislativo è stato accidentato e ha visto un confronto acceso tra rappresentanti delle istituzioni, organizzazioni della società civile e mondo imprenditoriale. Il 15 giugno 2016, i rappresentanti dell'Unione Europea incaricati di negoziare il Regolamento sui minerali dei conflitti sono giunti a un accordo politico; mentre tra gli europarlamentari si respirava un clima di soddisfazione per il compromesso raggiunto, molte organizzazioni della società civile tra cui FOCSIV hanno immediatamente evidenziato le debolezze di un accordo con molti limiti. Il nostro lavoro di lobbying e sensibilizzazione ha avuto un forte impatto sulla presa di posizione di alcuni europarlamentari che si sono battuti durante tutto l'iter legislativo per un approccio obbligatorio della normativa; tuttavia riconosciamo che quello che abbiamo ottenuto è solo un piccolissimo traguardo perché l'approccio parziale adottato nel regolamento (obbligatorietà di *due diligence* solo per i grandi importatori di metalli e loro materiali grezzi) non mette al centro le persone, soprattutto le più deboli e, per questo, non riflette i principi di un'Unione Europea virtuosa.

Il nostro lavoro sui minerali dei conflitti non termina con il raggiungimento in sede UE dell'intesa politica; continueremo a seguire le negoziazioni sui dettagli più tecnici da definire prima del voto finale del Parlamento Europeo, l'applicazione nei singoli Stati nazionali e il monitoraggio sui risultati e l'efficacia della normativa. Gli elementi ambiziosi del regolamento sono frutto del lavoro delle organizzazioni della società civile e dell'accordo con politici di buona volontà, il che mostra il valore aggiunto che alleanze tra società civile e politici per il bene comune possono fornire per politiche responsabili a tutti i livelli.

Perché parlare dei minerali dei conflitti?

Smartphone, telefoni cellulari, tablet e molti altri dispositivi elettronici sono beni di consumo che utilizziamo quotidianamente. Proprio l'apparente "naturalità" nell'uso di questi prodotti tende a farci dimenticare cosa si trova dietro la loro produzione: molto spesso, infatti, questi beni sono composti dai cosiddetti **"minerali dei conflitti"** ossia **minerali estratti sotto il controllo di bande armate e organizzazioni criminali che sfruttano le popolazioni locali e le pongono in condizioni di schiavitù per finanziarsi con il loro commercio.** Negli ultimi 40 anni, circa il 60 per cento dei conflitti ha avuto una qualche connessione con l'approvvigionamento e il commercio di risorse naturali, permettendo il finanziamento di diversi gruppi armati colpevoli di violenze contro la popolazione locale.

I più conosciuti "conflict minerals" sono **stagno, tantalio, tungsteno e oro** – risorse naturali fondamentali soprattutto per l'industria elettronica. Vi sono anche altri minerali coinvolti come il coltan, la giada, il rame e altri. L'estrazione di tali minerali è concentrata soprattutto in alcuni Paesi: **Repubblica Democratica del Congo, Zimbabwe, Repubblica Centrafricana, Colombia, Myanmar.** Il controllo delle bande armate può essere di vario tipo – sui lavoratori, sulle miniere, sulle tratte commerciali – ma, in ogni caso, **gli introiti ottenuti sono utilizzati per l'acquisto di nuove armi con cui perpetrare violenza, estorcere denaro e compiere abusi.**

Oltre a stagno, tantalio e tungsteno, **il sottosuolo del Congo è ricco di coltan,** minerale utilizzato come conduttore nell'industria elettronica. A Walikale, territorio nevralgico per l'estrazione di coltan, **i lavoratori sfruttati percorrono circa 80 km a piedi con carichi di 50 kg; tra questi schiavi ci sono uomini, donne e bambini.**

Il controllo dell'estrazione e del commercio di coltan appartiene a **mafie della miniera, bande armate e contrabbandieri:** il mercato è clandestino e non ci sono controlli poiché i trafficanti hanno accordi taciti e informali con le autorità politiche e con la polizia.

I dati in termini di morti e violazioni dei diritti umani sono raccapriccianti. **Nella Repubblica Centrafricana un quarto della popolazione è stato cacciato dalle proprie abitazioni e circa metà ha bisogno di assistenza umanitaria¹.** In **Colombia, gruppi paramilitari e guerriglieri delle FARC controllano con la forza miniere d'oro, coltan e tungsteno;** il 50% delle miniere a livello nazionale è illegale e distribuito su un territorio che copre il 40% dei comuni colombiani². In **Congo** sono stati denunciati casi di cannibalismo compiuti da un gruppo conosciuto come Les Effaceurs ("le gomme") col fine di liberare completamente la terra dalle persone per disporla allo sfruttamento minerario³. Oltre alle violazioni di diritti umani deve essere tenuta in considerazione anche la forte

¹ World Food Programme, *Allarme WFP: metà della popolazione della Repubblica Centrafricana a rischio fame*, 20 gennaio 2016, Articolo disponibile al link: <http://it.wfp.org/notizie/comunicati/allarme-wfp-met%C3%A0-della-popolazione-della-repubblica-centrafricana-rischio-fame>

² Justice et Paix, *What should be done about conflict minerals?*, disponibile al link http://www.justicepaix.be/IMG/pdf/Justice_et_Paix-Depliant_Minerais_des_conflits_UK_final.pdf

³ Approfondimento sulla Repubblica Democratica del Congo da parte di World Without genocide, disponibile al link: <http://worldwithoutgenocide.org/genocides-and-conflicts/congo>

perdita di reddito per l'economia delle nazioni, e soprattutto per le popolazioni locali, che non hanno controllo sulle proprie risorse e non ottengono alcun ricavo dall'approvvigionamento e commercio delle stesse. Il giro d'affari stimato per le mafie della miniera e per gli altri attori economici e non, implicati nell'estrazione e nel commercio, ha il valore di centinaia di milioni di dollari. Un valore che alimenta l'intreccio perverso tra organizzazioni criminali, conflitti e terrorismo.

La proposta di regolamento della Commissione Europea

Il mercato europeo è uno dei maggiori target di consumo per le imprese operanti nell'industria elettronica: Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Francia si trovano rispettivamente dal terzo al sesto posto nella classifica dei maggiori importatori di portatili e telefoni cellulari al mondo. L'Italia è l'undicesimo Paese al mondo e il quinto in Europa. **Con una percentuale di quasi il 35% del commercio globale, l'UE è uno dei più grandi importatori di stagno, tantalio, tungsteno e oro, in forma grezza o concentrata.**

Nel Marzo 2014, la **Commissione Europea ha presentato una proposta di regolamento con l'obiettivo di bloccare l'impiego dei profitti derivanti dal commercio di minerali per finanziare i conflitti armati.** L'approccio dell'Unione Europea nel contrastare il fenomeno dei minerali dei conflitti si poneva diversi obiettivi:

- identificare le radici del problema, gli attori coinvolti e le dinamiche interessate;
- creare all'interno dell'Unione Europea un commercio responsabile dei minerali provenienti da zone di conflitto;
- aumentare la capacità degli operatori dell'Unione Europea di allinearsi alle norme di dovuta diligenza e stimolare la trasparenza lungo tutta la catena produttiva e commerciale.

Seguendo quest'approccio, la proposta di regolamento si proponeva di istituire un **sistema di autocertificazione volontaria per gli importatori di stagno, tantalio, tungsteno e oro, e dei loro minerali.** L'autocertificazione implica di dover seguire le linee guida di "due diligence" previste dall'OCSE ma con un passaggio ulteriore relativo all'**obbligo di passare le informazioni alle imprese che si trovano nel gradino successivo della filiera.** Il regolamento proposto prevedeva, inoltre, che le informazioni trasmesse agli Stati membri dell'UE dagli importatori autocertificati come responsabili fossero inviate alla Commissione Europea che, su questa base, avrebbe redatto, in collaborazione con l'OCSE, una lista di fonderie e raffinerie responsabili ("*White list*") **In pratica ogni importatore di minerali avrebbe potuto autocertificarsi come importatore responsabile dichiarando all'autorità competente di uno Stato membro che egli rispettava gli obblighi di diligenza nella catena di approvvigionamento definiti nel regolamento.** In caso

Nell'ambito delle linee guida dell'OCSE s'invitano le imprese multinazionali ad applicare la "**dovuta diligenza**" ossia a prevenire e reprimere eventuali atti lesivi dei diritti umani. Nel 2011 l'OCSE ha pubblicato una **guida per le imprese che operano nella filiera dei minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio.** All'interno di tale guida, " 5 step" specifici sono dedicati proprio allo stagno, tantalio, tungsteno e oro. Linee guida disponibili al link: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesITALIANO.pdf>

d'infrazione, la sanzione sarebbe stata costituita da una nota di mancato riconoscimento della compagnia stessa ai fini del rilascio della certificazione di "Importatore Responsabile" dei minerali e dei metalli considerati nel Regolamento.

Critiche alla proposta e richieste di cambiamento

Successivamente alla pubblicazione della proposta di regolamento, si è animato il dibattito relativo alla questione dei minerali dei conflitti fra attori istituzionali, della società civile, imprenditoriali e religiosi. In Ottobre 2014, con la **dichiarazione dei Vescovi** relativa ai minerali dei conflitti, il mondo cattolico, di cui FOCSIV è parte, ha voluto schierarsi apertamente **a favore di norme vincolanti** che le imprese sarebbero state obbligate a seguire per porre fine all'estrazione di minerali sotto il controllo di bande armate in contesti di violazioni di diritti umani. Tramite la dichiarazione, che ha ottenuto la firma di 146 vescovi provenienti da 38 Paesi da 5 continenti, **FOCSIV, CIDSE e altri soggetti della società civile hanno chiesto importanti cambiamenti alla bozza di regolamento** affinché quest'ultimo potesse essere efficace:

- **introdurre per le imprese dei requisiti obbligatori** nel garantire il rispetto dei diritti umani, piuttosto che seguire un approccio di tipo volontario. **Una normativa basata sulla scelta volontaria di adesione non è efficace**: difatti, fino all'emanazione della legge statunitense Dodd Frank (vedi approfondimento a pagina 11) che prevede un regime obbligatorio, pochissime imprese si erano adeguate alle norme di dovuta diligenza. Tale condotta obbligatoria tuttavia, non può limitarsi a una specifica zona geografica: per ostacolare il fenomeno del commercio dei minerali dei conflitti **si è chiesto un approccio di tipo vincolante senza alcun limite di carattere geografico**.
- **Includere una gamma più ampia d'impres**e. Se si vincolassero solo le imprese importatrici (o anche solo quelle estrattive) si escluderebbe la gran parte delle industrie che lavorano i minerali all'estero per poi esportarli nel mercato europeo in prodotti semi-finiti o finiti. Si consideri inoltre che, qualora le imprese fossero inserite in un registro pubblico di "imprese responsabili e trasparenti", esse potrebbero dare molta visibilità al proprio marchio e l'immagine e reputazione ne trarrebbero grandi vantaggi. **La richiesta è stata dunque quella di includere tutte le imprese coinvolte nella filiera**.
- **Ricomprendere un numero maggiore di risorse naturali**. La proposta della Commissione riguardava solo stagno, tantalio, tungsteno e oro. **Si è chiesto invece di ampliare la tipologia delle risorse naturali** di cui l'approvvigionamento e il commercio nascondono violazioni di diritti umani: è il caso di coltan, rame, giada e rubini e molti altri.

Come sottolineato nella dichiarazione dei Vescovi, **è fondamentale garantire la moralità dei nostri sistemi commerciali**. L'approvvigionamento, la lavorazione e il commercio dei minerali dei conflitti nascondono dietro di sé milioni di morti, abusi, schiavitù, sfruttamento dei lavoratori, corruzione, danni ambientali e molti altri crimini. La proposta di regolamento, così come elaborata dalla Commissione,

non avrebbe fermato il perpetrarsi di fenomeni riprovevoli e **tutti avrebbero continuato a esserne complici, compresi noi cittadini consumatori.**

Dalla proposta della Commissione al Regolamento: iter legislativo e posizione della campagna sui conflict minerals

- Il 7 gennaio 2015, la **Commissione per lo sviluppo (DEVE) del Parlamento europeo ha pubblicato un progetto di parere** destinato alla Commissione per il commercio internazionale (INTA) relativo alla proposta di regolamento presentato dalla Commissione Europea. La Commissione per lo sviluppo apprezzava l'obiettivo della proposta legislativa, riconosceva l'importanza delle Linee Guida dell'OCSE ma rilevava come le stesse presentino un basso tasso di adozione. Affinché il regolamento possa produrre risultati positivi, la Commissione ha chiesto che **fosse istituito un meccanismo di autocertificazione obbligatoria per le raffinerie e gli importatori** di stagno, tantalio, tungsteno e oro provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio.



- Il 14 aprile 2015, la **Commissione per il Commercio Internazionale INTA del Parlamento europeo ha votato gli emendamenti** proposti all'interno della propria Commissione e quelli segnalati dalla Commissione DEVE. La Commissione si è così espressa:
 - **Ha votato a favore** di due diligence obbligatoria **per raffinerie e fonderie** dell'UE lasciando un sistema di etichettatura volontaria per gli importatori.
 - **Ha richiesto di estendere la certificazione obbligatoria** per gli attori della filiera che acquistano stagno, tantalio, tungsteno e oro per la produzione di beni come telefoni cellulari e altri dispositivi elettronici;

- **Ha rifiutato di estendere il campo di applicazione della normativa ad altri minerali e metalli** che non fossero quelli previsti nella proposta originale ossia stagno, tantalio, tungsteno e oro;
 - Ha votato a favore per la creazione del marchio di **“Importatore Europeo Responsabile”** e l’istituzione di una **“Certificazione Europea di Responsabilità”** per gli **operatori a valle** della filiera;
- Il **20 maggio 2015** la proposta di regolamento rivista dalla Commissione INTA è stata votata dal **Parlamento Europeo in seduta plenaria**. Il voto del Parlamento Europeo ha proposto un **approccio obbligatorio** ed ha richiesto che **tutte le imprese dell’Unione europea che lavorano, importano o utilizzano stagno, tantalio, tungsteno e oro (3TG) agissero in modo responsabile attenendosi alla due diligence**, aldilà della richiesta iniziale dell’INTA di controllare le catene di approvvigionamento per le sole fonderie e raffinerie europee. FOCSIV, assieme agli altri promotori della Campagna sui minerali dei conflitti, ha espresso la propria soddisfazione per il voto ambizioso del Parlamento, sottolineando tuttavia alcune lacune da colmare: il requisito obbligatorio doveva essere meglio definito, al fine di garantire una vera “due diligence”, ed era necessario che molte altre risorse naturali che alimentano conflitti in tutto il mondo fossero prese in considerazione nel regolamento.
 - **Nel Dicembre 2015 la Presidenza del Consiglio Europeo**, dopo aver esaminato la proposta della Commissione e gli emendamenti del Parlamento, ha presentato una **proposta di compromesso** costituente la base di negoziazione con il Parlamento e la Commissione nella nuova fase cosiddetta del Trilogo. Tra i punti principali della proposta di compromesso del Consiglio:
 - come previsto nella prima proposta di regolamento della Commissione, **qualsiasi importatore di stagno, tantalio, tungsteno e oro, in loro forma grezza e /o lavorata e proveniente da zone di conflitto e/o ad alto rischio, sarebbe potuto diventare importatore responsabile con una semplice dichiarazione di conformità alle norme di due diligence rivolta all'autorità competente del singolo Stato Membro: quindi senza alcun riferimento né all'autocertificazione (come nella proposta della Commissione) né a requisiti obbligatori (come nel caso del Parlamento)**. Si sarebbe creato dunque un elenco di importatori responsabili e un elenco di tutte le fonderie e raffinerie responsabili per fornire trasparenza e certezza alle imprese a valle per quanto riguarda le pratiche di due diligence lungo la catena produttiva. Contestualmente, le fonderie e raffinerie si sarebbero dovute sottoporre ad un audit da parte di terzi al fine di poter essere incluse nella lista delle responsabili.
 - Un diverso schema di due diligence per i minerali ed i metalli. Per quanto riguarda i **minerali** era previsto un sistema di tracciabilità che fornisse informazioni sul minerale (denominazione, tipo, quantità estratta, paese di origine ecc) e dati dal fornitore all’importatore, e nel caso in cui i minerali provenissero da zone di conflitto e ad alto rischio sarebbero state necessarie informazioni aggiuntive.

Per quanto riguarda i **metalli** era previsto uno step aggiuntivo che consisteva nell'obbligo da parte dell'importatore di fornire informazioni sulle relazioni di audit di terzi relative a raffinerie e fonderie.

Di nuovo le organizzazioni della campagna hanno denunciato la **risibilità di una soluzione così debole**, lontana da ogni approccio di tipo vincolante e focalizzata solo su alcuni anelli della filiera produttiva, che non avrebbe permesso la creazione di una struttura normativa ambiziosa per contrastare in maniera efficace e sostenibile il commercio dei minerali dei conflitti e le violazioni di diritti umani ad esso connesse.

- **Febbraio 2016** inizio dei negoziati del Trilogo tra Commissione, Parlamento e Consiglio europeo.
- **15 Giugno 2016:** Parlamento europeo, Consiglio e Commissione raggiungono un'intesa politica sul **regolamento dell'Unione Europea sui minerali dei conflitti**. Terminano le negoziazioni.

Durante la campagna le organizzazioni della società civile si sono impegnate da un lato ad informare e sensibilizzare i cittadini europei sull'importanza di giungere ad un regolamento ambizioso sui minerali dei conflitti e dall'altro a fare pressione presso le istituzioni europee e nazionali affinché fossero prese in considerazione le critiche e le proposte della società civile. Tra le diverse iniziative ricordiamo il seminario "Minerali dei conflitti: una legislazione europea favorevole alla pace e alla sicurezza nella Repubblica Democratica del Congo?" (Roma, Parlamento Italiano 28 aprile 2015), la tavola rotonda "Regolamento europeo sui minerali dei conflitti: un passo verso una maggiore moralità delle filiere produttive globali?" (Bruxelles, 14 marzo 2016), e la riunione di coordinamento multistakeholder con partecipazione del Rappresentante della Commissione UE referente del dossier sui conflict minerals presso la DG Trade (Roma, Ministero dello Sviluppo Economico, 3 dicembre 2015).

Cosa prevede il regolamento europeo sui conflict minerals?

Il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione il **15 giugno 2016** hanno raggiunto un'**intesa politica** riguardante il regolamento dell'Unione Europea sui minerali dei conflitti.

Punti chiave dell'accordo europeo sui Minerali dei conflitti

1. **Due diligence (dovuta diligenza) obbligatoria per gli importatori.** Le linee guida di due diligence dell'OCSE costituiscono il principio generale di base del regolamento: il riconoscimento degli schemi di due diligence presenti e futuri è, infatti, un elemento centrale della normativa. Il regolamento europeo sui minerali dei conflitti prevede l'obbligatorietà dei controlli di due diligence per gli importatori di metalli (stagno, tungsteno, tantalio e oro) e loro materiali grezzi, provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio, le cui importazioni **superino una specifica soglia annua**. Esperti esterni saranno chiamati a fornire una **lista indicativa delle aree ad alto rischio e delle zone colpite da conflitti**, basata sulle informazioni esistenti negli altri schemi di due diligence e

provenienti dal mondo accademico. Ogni lista è da considerarsi di natura indicativa e non esaustiva.

2. **Nessun onere per le piccole imprese.** Le piccole imprese che importano questi minerali (ossia le imprese sotto la soglia d'importazione) non saranno tenute a rispettare il sistema di due diligence, per non essere appesantite da oneri burocratici eccessivi. Metalli riciclati, giacenze europee e derivati sono esclusi dal regolamento.
3. **Informazione specifica e trasparente per i grandi produttori e venditori europei.** Le grandi imprese europee che producono o vendono prodotti che contengono stagno, tantalio, tungsteno e oro – cioè quelle soggette alla legislazione UE sulla “rendicontazione non finanziaria” in conformità con la Direttiva 2014/95/UE (superiori a 500 dipendenti) – saranno incoraggiate a riferire sulle proprie pratiche di approvvigionamento sulla base di una nuova serie di indicatori che saranno sviluppati dalla Commissione Europea. Attraverso questi indicatori, le grandi imprese dovranno divulgare informazioni specifiche riguardanti i prodotti contenenti 3TG. Inoltre la



Commissione realizzerà degli strumenti aggiuntivi per accrescere, sempre su base volontaria, la trasparenza e la visibilità delle pratiche di due diligence per la filiera dei minerali dei conflitti da parte di tutte le imprese a valle interessate.

4. **Monitoraggio e revisione dell'accordo.** La Commissione è tenuta a monitorare l'applicazione e l'efficacia del regolamento per poi preparare un report di revisione da discutere con il Parlamento europeo ed il Consiglio: ogni ulteriore proposta legislativa relativa ai minerali dei conflitti deve basarsi su queste consultazioni. La revisione deve valutare l'efficacia della nuova legge, sia in termini di impatto sul terreno che di adempimento da parte delle imprese, così come la necessità di introdurre ulteriori misure obbligatorie al fine di assicurare una sufficiente influenza del ruolo del mercato europeo nel processo di garanzia di responsabilità nella produzione e distribuzione dei minerali a livello mondiale.

Il Regolamento dunque adotta **un approccio parziale** poiché solo i grandi importatori di metalli e loro materiali grezzi saranno tenuti a controllare il proprio sistema di approvvigionamento, mentre tutte le altre imprese che importano minerali in prodotti finiti o semilavorati non hanno alcun obbligo.

FOCSIV, assieme a CIDSE, riconosce che c'è stato un primo passo nella giusta direzione grazie agli sforzi di coloro che hanno lavorato duramente per garantire un approccio obbligatorio sulla tracciabilità del commercio dei minerali dei conflitti, pur deplorando che i cittadini europei non avranno ancora alcuna garanzia chiara che i prodotti tecnologici che acquistano non nascondano storie di sofferenza. Tuttavia, il lavoro di lobbying e sensibilizzazione, assieme alle diverse iniziative portate avanti dai cittadini e da illustri esponenti della Chiesa Cattolica, ha avuto un forte impatto sulla presa di posizione di alcuni europarlamentari che non hanno permesso che passasse una proposta fallimentare basata su un approccio volontario e riguardante solo gli attori a monte della filiera. Proprio su questa base di consenso, **continuiamo a seguire le fasi finali di perfezionamento del regolamento**, concentrandoci sulle seguenti questioni meritevoli di attenzione per garantire la reale efficacia della normativa.

1) **Adeguamento del regolamento alle norme di due diligence dell'OCSE.** Nell'intesa politica si afferma che elemento chiave della normativa è il riconoscimento delle norme di due diligence OCSE, cui dovranno essere adattati l'articolo 5 e 6 del regolamento, relativi agli obblighi di gestione del rischio e obblighi di audit da parte di terzi. Così come formulato, l'articolo 5 prevede degli obblighi per gli importatori ben inferiori a quelli previsti nelle linee guida OCSE. Difatti, mentre l'OCSE specifica che gli attori a monte, quali gli importatori, devono individuare e valutare i rischi nella filiera **raccogliendo informazioni esterne sulle raffinerie/fonderie della filiera ma anche informazioni dalle raffinerie/fonderie stesse**, il Regolamento nella sua bozza attuale richiede **agli importatori solo di identificare e valutare i rischi nella propria catena di fornitura esaminando le relazioni di audit di parti terze**, ossia quelle prodotte in conformità con la Guida OCSE ai sensi dell'articolo 6 del regolamento. Questo non solo ignora completamente altre preziose informazioni disponibili che sono fondamentali per identificare e mitigare i rischi di essere coinvolti nel commercio di conflict minerals (come informazioni generate dai fornitori stessi oppure eventuali segnalazioni che vengano dalla società civile o dalle Nazioni Unite) ma va contro quanto prescritto dall'OCSE che rende chiaro che le imprese sono tenute a consultare altre fonti di informazioni nell'applicare la due diligence, e non solo quando il report di parti terze non sia disponibile. Limitare i requisiti di due diligence indebolisce sia il vero significato dell'approvvigionamento responsabile sia l'impegno dichiarato dall'UE verso la promozione tutela dei diritti umani.

2) **Sottolineare la responsabilità individuale delle imprese.** L'intesa politica di compromesso assegna ai programmi industriali un ruolo centrale nell'attuazione del regolamento. I programmi industriali certamente possono fornire importanti strumenti per aiutare le imprese ad attuare la propria "due diligence", ma non possono sostituire le singole responsabilità delle aziende o autorità di controllo. In primo luogo, dunque, nel regolamento andrebbe dunque specificato con esattezza che la responsabilità e la prova di conformità alla due diligence spetta alle singole imprese; difatti, un'eccessiva dipendenza dai programmi industriali permette alle imprese di esternalizzare i propri obblighi di dovuta diligenza deprimendo l'obiettivo di responsabilizzare la singola impresa al rispetto dei diritti umani e nell'applicazione della due diligence. In secondo luogo, considerato che



al momento sono pochi i programmi industriali che soddisfano pienamente gli standard richiesti dall'OCSE⁴, è necessario che il regolamento includa una serie di criteri per valutare la conformità dei programmi alle linee guida di due diligence in modo che essi siano responsabili, credibili e trasparenti. Infine, la centralità dei programmi industriali è evidenziata anche dal fatto che l'accesso alla *white list*, la lista di fonderie e raffinerie responsabili, è attualmente limitato a quelle che sono già parte di programmi industriali più ampi. Per non penalizzare quelle imprese che implementano autonomamente ed in maniera efficace i propri sistemi di due diligence, è necessario prevedere un percorso alternativo alla *white list* disponibile per le imprese responsabili che non sono parte di programmi industriali.

⁴ Molti programmi industriali, in parte come conseguenza del Dodd Frank Act, si concentrano esclusivamente sulla regione dei Grandi Laghi in Africa. Questi piani pertanto non forniscono alcuna garanzia sulla responsabilità d'impresa in altre zone di conflitto e ad alto rischio.

3) Elenco indicativo delle zone di conflitto e ad alto rischio (CAHRAs – Conflict Affected and High Risk Areas). La guida OCSE è stata pensata per facilitare l'approvvigionamento responsabile da zone colpite dai conflitti e ad alto rischio, e per aiutare le imprese in una migliore identificazione e gestione dei rischi nella loro catena di fornitura. Le linee guida descrivono quindi alcuni rischi e situazioni di pericolo (*“red flags”*) che dovrebbero innescare un'ulteriore due diligence da parte delle imprese, in modo particolare il rischio che un minerale possa aver avuto origine da una zona di conflitto e ad alto rischio. Ci sono diversi motivi per cui riteniamo non opportuno stilare un elenco di

In vista delle ultime negoziazioni del Trilogo, FOCSIV e gli altri membri della coalizione europea hanno inviato una lettera ad alcuni Parlamentari Europei sottolineando **le lacune del Regolamento che ne inficiano l'efficacia**, chiedendo loro di mantenere una posizione responsabile in fase di negoziati non scendendo a compromessi che potrebbero minare il carattere ambizioso della normativa. Di seguito alcune delle potenziali insidie evidenziate nella lettera:

- Le autorità competenti degli Stati membri sono tenute ad effettuare controlli ex post, ai sensi degli articoli 3 e 10 I, sulle pratiche di due diligence degli importatori coperti dal regolamento il quale, tuttavia, non prevede una valutazione delle pratiche di due diligence di fonderie e raffinerie che non importano nell'UE le quali, allo stato attuale, costituirebbero la maggioranza dei componenti della White List perché tutti i membri di piani industriali accreditati sono aggiunti alla lista. Le informazioni a disposizione su queste imprese sono limitate ad un audit di parti terze inviato alle autorità competenti da parte di importatori che si approvvigionano da queste imprese. **La White List quindi sarebbe costituita in gran parte da un gran numero di imprese le cui pratiche di diligenza non sono state valutate, del tutto o in maniera adeguata, dalle autorità degli Stati membri competenti.**
- La Guida OCSE di Due Diligence richiede alle imprese di valutare le pratiche di due diligence delle raffinerie e fonderie da cui si approvvigionano sulla base di ogni rilevante informazione cui l'impresa possa attingere. **L'attuale proposta, tuttavia, si concentra sulle relazioni di audit di fonderie/raffinerie come fonti principali** e ciò marginalizza altrettante informazioni importanti rendendo così il processo di valutazione inefficace e incompleto.
- Le soglie previste per le importazioni possono condurre ad importazioni senza controllo sul legame con i conflict minerals. A titolo esemplificativo, la soglia per l'oro raffinato è stata proposta a 100 kg; questo permetterebbe ad un ammontare di oro pari a milioni di euro di essere introdotto in UE - anche direttamente da una zona di conflitto o da uno snodo di contrabbando - senza che alcun controllo venga fatto per assicurarsi che non si finanzia un conflitto o violazioni dei diritti umani. Tuttavia, sono i piccoli volumi di importazioni ad avere un particolare rischio di essere legati a conflitti, in quanto particolarmente facili da contrabbandare. **L'obiettivo ambizioso del regolamento deve essere quello di assicurarsi che le importazioni e le operazioni più rischiose siano soggette a controlli di base e scrutini in modo che guadagni disonesti non abbiano un facile ingresso nei mercati internazionali.** Un regolamento che copre il 95% degli importatori UE avrà un impatto limitato se lascia totalmente incontrollato il restante e più rischioso 5% delle importazioni.

Il testo integrale della lettera disponibile al seguente link: <http://bit.ly/2gJm1U8>

CAHRA: 1) l'elenco rischia di limitare il rafforzamento di due diligence solo relativamente al Paese di origine del minerale trascurando altri segnali di allerta presenti nella filiera; 2) Un elenco statico non può essere di riferimento per situazioni di conflitto e violazioni di diritti umani che sono per natura dinamiche; 3) l'elenco è troppo generico perché fa riferimento all'intero Paese e non alla singola catena di fornitura; 4) le imprese potrebbero abbandonare totalmente il mercato dei Paesi inseriti nell'elenco stravolgendo gli obiettivi del regolamento e indebolendo ancora di più i Paesi listati.

Dall'analisi dei successi e dei problemi relativi all'applicazione della Dodd-Frank, le raccomandazioni di Enough Project⁵

La legge USA Dodd Frank del 2010, nella sezione 1502, richiede alle imprese quotate in borsa statunitense che utilizzano conflict minerals nella propria produzione di redigere rapporti dettagliati relativi al rigido controllo della filiera nel caso in cui questi minerali provengano dalla Repubblica Democratica del Congo o dai Paesi confinanti. La Dodd Frank si basa dunque su un approccio di tipo vincolante, fornisce indicazioni geografiche ben specifiche e riguarda tutte le compagnie quotate in borsa USA che utilizzano stagno, tantalio, tungsteno e oro.

Quali sono gli impatti del Dood Frank?

I cambiamenti stimolati dal Dodd-Frank Act, supportato da alcuni provvedimenti quali i programmi di audit relativi all'estrazione dei minerali nel settore dell'elettronica e da alcune riforme del settore minerario, hanno aiutato a **ridurre in modo significativo il coinvolgimento di gruppi armati nell'estrazione e commercio di stagno, tantalio e tungsteno (3T)** nella parte orientale della Repubblica Democratica del Congo. In questa regione, rispetto al periodo pre Dodd Frank, i gruppi armati e l'esercito congolese non sono più presenti nei due terzi (67 per cento) delle miniere di stagno, tantalio, tungsteno.

Tuttavia, **questo dato positivo non riguarda l'oro** la cui estrazione continua ad essere controllata da piccoli comandanti di milizie armate locali. Riforme urgenti sono quindi necessarie per l'oro, minerale che continua a finanziare gruppi armati e comandanti dell'esercito congolese attraverso il traffico illegale e il contrabbando. Un gruppo di esperti delle Nazioni Unite ha stimato che il 98 per cento di oro

⁵L'analisi qui presentata è il frutto del lavoro di studio e sintesi di due rapporti relativi all'impatto della Legge Dodd Frank elaborati da Enough Project, movimento nato nel 2006 per diffondere corretta informazione sugli odierni genocidi e crimini contro l'umanità. Diverse le attività messe in campo dal movimento: ricerche sul campo, dossier e raccomandazioni politiche, supporto ai movimenti sociali dei Paesi colpiti e campagne di mobilitazione. I risultati presentati sull'impatto della Dodd Frank sono frutto di missioni in zone estrattive del Congo, interviste multistakeholder utilizzate come campione, raccolta di testimonianze, focus group, analisi di documenti ufficiali e incontri istituzionali. I due rapporti sono:

- Enough Project, *The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo's Conflict*, Giugno 2014 disponibile al link: <http://www.enoughproject.org/reports/impact-dodd-frank-and-conflict-minerals-reforms-eastern-congo%E2%80%99s-war>

- Enough Project, Point of Origin. Status Report on the Impact of Dodd-Frank 1502 in Congo, Febbraio 2016, disponibile al link: http://www.enoughproject.org/files/DRC_PointofOrigin_022016.pdf

artigianale è contrabbandato fuori dal Congo, e vari signori della guerra locali continuano a controllare e supervisionare le miniere, a tassare in maniera illegale il commercio.

Nonostante segnali positivi in termini di allontanamento dei gruppi armati dalle zone minerarie, **il livello di insicurezza e instabilità è ancora altissimo nella parte orientale della RDC.** Sicuramente la Dodd-Frank ha cambiato l'approccio degli attori commerciali internazionali verso il settore minerario, ma l'esercito congolese e altre milizie locali continuano a perpetrare abusi nei confronti dei civili. Tali violenze restano totalmente impunte anche a causa dell'alto livello di corruzione dilagante presso i funzionari del governo congolese a diversi livelli.

La legge ha reso molto meno conveniente dal punto di vista economico estrarre i 3T (anche qui, si esclude l'oro) in maniera illegale. L'estrazione dei 3T, prima del Dodd Frank, costituiva la principale fonte di entrate per i gruppi armati, con una cifra stimata di 185 milioni di dollari l'anno. L'entrata in vigore della legge statunitense ha portato alla nascita di un doppio mercato dei minerali. Il mercato non "conflict free", cioè non proveniente da miniere e fonderie certificate, che vende i minerali con un prezzo inferiore del 30 – 60 % rispetto ai minerali "conflict free". In tal modo si sono ridotti notevolmente i profitti per i gruppi armati, considerando che sempre più aziende stanno rispettando la Dodd-Frank, richiedendo ai fornitori di effettuare controlli e tracciare le fonti dei propri minerali in maniera molto più accurata. Molte aziende di elettronica, infatti, hanno iniziato a fornirsi da fonti che estraggono i 3T in maniera legale dal Congo, rispettando gli standard, pagando un giusto salario ai minatori e attuando una serie di investimenti quali scuole e ospedali che, in generale, stanno migliorando le condizioni di vita della popolazione locale.

Un quantitativo record di tantalio certificato conflict free è stato esportato dal Congo orientale nel 2015: 948 tonnellate, un aumento del 19 per cento rispetto alla quantità registrata nel 2014, e un aumento del 387 per cento rispetto al 2013; e il 70 per cento delle miniere di stagno, tantalio, tungsteno valutate dall'IPIS (International Peace Information Service) nel 2014 è stato certificato conflict free.

Chi controlla l'oro del Burkina? Il 90 per cento dell'oro del Burkina Faso è raffinato in Svizzera che è il primo paese produttore di oro raffinato al mondo. Quattro delle dieci raffinerie d'oro più grandi nel mondo si trovano in Svizzera ed esse lavorano il 70 per cento della produzione mondiale di oro. Una di queste raffinerie è la Metalor, principale acquirente d'oro burkinabè, sul banco degli imputati per la violazione di diritti umani che sta dietro allo sfruttamento nelle miniere d'oro. Uno studio di *Action de Carême* e *Pain pour le Prochain* dimostra che nelle miniere del Burkina Faso da cui proviene l'oro rifinito da Metalor, vi è una grande violazione di diritti umani, agevolata dalla totale inefficacia delle misure di certificazione volontaria. Maggiori informazioni al link: http://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2016/02/Etude_Or_Burkina-Faso_R%C3%A9sum%C3%A9.pdf

Dalle interviste è stata anche riscontrata la **possibilità di reinserire nel mercato del lavoro gli ex minatori dei 3T**; gli ex minatori ora lavorano principalmente in agricoltura e piccola imprenditoria (molto elevato il livello d'inserimento nel settore dei "moto taxi"), ottenendo anche dei salari più alti. Tuttavia, molti minatori dei 3T continuano a lavorare in miniere d'oro ancora controllate da bande armate e continuano a vivere in condizioni di estrema povertà.

Per la prima volta nella storia del Congo, **vi è un processo di validazione per certificare le miniere come conflict free.** Su 193 miniere valutate in Congo orientale per questioni di conflitto e lavoro

minorile, 166 hanno superato la certificazione. La Dodd-Frank ha anche stimolato altre riforme internazionali per garantire una maggiore trasparenza nel commercio dei minerali: tra queste l'attuazione di un sistema di audit da parte di terzi e un programma di certificazione di fonderie conflict free secondo cui, oltre il 40 per cento delle fonderie di stagno, tantalio, tungsteno e oro di tutto il mondo, potrebbe essere considerato negli standard richiesti.

Inoltre, la Conferenza Internazionale sulla Regione dei Grandi Laghi (ICGLR) sta conducendo ispezioni presso sei esportatori di minerali e ha assunto il suo ispettore generale per i minerali, l'Independent Mineral Chain Auditor nel gennaio 2016.

Le raccomandazioni di Enough Project

Enough Project ha rinvenuto una serie di elementi positivi che possono essere riconducibili alla legge statunitense Dodd-Frank e alle riforme minerarie intraprese nel Congo orientale. Questi elementi positivi riflettono gli obiettivi dichiarati nella sezione 1502, come una maggiore sicurezza per i civili in alcune aree minerarie, una significativa riduzione del controllo dei gruppi armati nelle aree minerarie dei 3TG, una maggiore sicurezza sul lavoro e rispetto di basilari norme igieniche per i minatori in alcune aree minerarie, il rafforzamento della presenza di organizzazioni locali a sostegno delle riforme, iniziative di sviluppo interregionale, e l'avvio del primo sistema regionale per valutare le miniere e certificare i minerali come conflict free.

La Dodd-Frank e le relative riforme sono una parte importante di un più ampio sforzo di peacebuilding e good governance che in Congo deve essere ulteriormente ampliato. Le riforme a sostegno di una migliore governance e sicurezza, della giustizia, e la conduzione di elezioni libere ed eque nel 2016 sono misure altrettanto fondamentali per il raggiungimento di obiettivi di crescita economica locale e per la sicurezza umana.

Enough Project ha anche scoperto che rimangono una serie di problemi: minacce alla sicurezza delle popolazioni locali, elementi di corruzione nel sistema di tracciabilità, accesso limitato ai mercati formali o a mezzi di sussistenza alternativi per i minatori artigianali, uno scarso numero di aree di estrazione mineraria artigianale legale e un costante contrabbando di minerali.

Queste le raccomandazioni di Enough Project per arginare i problemi riscontrati, per portare avanti gli effetti positivi della Dodd Frank, per migliorare la legge, ridurre il finanziamento a gruppi armati locali e aiutare le comunità locali:

1. **La lotta contro il contrabbando:** USAID, l'Unione Europea, i Paesi Bassi e la Germania dovrebbero fornire un sostegno aggiuntivo alla Conferenza Internazionale sulla Regione dei Grandi Laghi (ICGLR) e all'IMCA (auditor) per l'assunzione di un team di ispettori che indaghino sul contrabbando di minerali nella regione dei Grandi Laghi. E' necessario il controllo da parte degli Stati e dei ministeri delle miniere della regione sull'operato dell'IMCA (auditor), come sono necessari i programmi congiunti di sicurezza che contemplino la cooperazione degli Stati limitrofi coinvolti in questo commercio illegale quali Uganda, Rwanda e Burundi, anche per rendere il processo di distribuzione della certificazione dei minerali più trasparente

2. **Migliorare la sicurezza:** Il governo congolese dovrebbe aumentare il numero delle forze di polizia mineraria nelle aree estrattive e lungo le rotte di scambio e portare a termine l'impegno di demilitarizzare il settore minerario 3TG nei Kivu, in particolare nelle zone di estrazione dell'oro. Tutto ciò in conformità con i Principi Volontari sulla Sicurezza e i Diritti Umani. Sono necessarie misure anti-corruzione da inserire nelle iniziative di formazione per la polizia mineraria. Si dovrebbe **aumentare** la presenza di **controlli** legali, pacifici e ordinari **presso le miniere**.
3. **Applicazione delle sanzioni e persecuzione dei crimini gravi:** i tribunali militari congolese e la Corte Penale Internazionale (ICC) dovrebbero realizzare indagini finanziarie su casi riguardanti crimini di guerra e crimini contro l'umanità nella RDC. Il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti sta lavorando per sostenere la creazione di una nuova iniziativa che aiuti il sistema di giustizia militare congolese a perseguire per legge ed in maniera efficace anche i crimini economici. Tuttavia, restano alcune lacune significative in termini di perseguimento per legge degli autori di crimini di saccheggio, contro i diritti umani e la corruzione; inoltre l'iniziativa del Dipartimento dovrebbe includere anche la formazione sui crimini internazionali e la rintracciabilità dei beni.
4. **Aumentare il potere degli attori regionali:** il Congresso e la Securities and Exchange Commission degli Stati Uniti dovrebbero rafforzare - non diminuire – gli sforzi per l'attuazione regionale della legge Dodd-Frank.
5. **Aumentare le aree di estrazione mineraria artigianale e migliorare il processo di valutazione.** Dagli studi di Enough Project emerge che l'eccessiva lentezza del processo di riconoscimento e certificazione delle ZEAs (*Zone d'Exploitation Artisanale*), aree estrattive considerate legali dal governo della Repubblica Democratica del Congo, incentiva il contrabbando di minerali ed il traffico illegale delle etichette di certificazione. In molte aree ancora in attesa di convalida come ZEAs (incluse quelle con titoli dormienti) i minatori artigianali hanno iniziato a vendere come "conflict free" quei minerali che derivano da miniere non ancora certificate. Dati i lunghi e complessi step burocratici per il riconoscimento delle ZEAs, le interviste sul campo mostrano come sia una pratica comune falsare l'origine dei minerali e la relativa etichettatura. La riduzione delle tempistiche dovrebbe essere inoltre accompagnata da una maggiore trasparenza nel fornire l'elenco delle ZEAs e da una maggiore frequenza di monitoraggio nelle aree minerarie oggetto di valutazione.
6. **Richiedere una due diligence di qualità:** L'UE dovrebbe richiedere obblighi di segnalazione sulla tracciabilità per tutte le imprese che portano 3TG minerali nel suo mercato, compresi gli importatori di materie prime o minerali contenuti in prodotti finiti. La Securities and Exchange Commission degli Stati Uniti dovrebbe redigere e diffondere una chiara guida sia sui requisiti per l'audit dei conflict minerals sia sulla sua strategia di rafforzamento del controllo per segnalare la conformità alle norme sui minerali dei conflitti.
7. **Aumentare l'approvvigionamento interno alla regione:** incoraggiare il programma attuale di tracciabilità e di due diligence, a pubblicare relazioni sull'applicazione della legge Dodd-Frank, e

a garantire la trasparenza della filiera produttiva. Le imprese che utilizzano i minerali devono investire nell'ambito delle riforme del settore minerario nella regione, tra le quali rientrano le iniziative di approvvigionamento *free-conflict*. Le compagnie minerarie devono aderire fedelmente al codice minerario della RDC, ai Principi Guida delle NU sulle imprese e i diritti umani, e ai Principi Volontari sulla Sicurezza e sui Diritti Umani, specialmente riguardo alle disposizioni sulla necessità di condurre consultazioni e giungere ad accordi con le comunità locali.

8. **Migliorare il finanziamento per lo sviluppo locale:** le imprese utilizzatrici devono anche investire nei programmi di regolarizzazione dell'estrazione artigianale e per uno sviluppo locale alternativo attraverso gruppi di attori differenziati (ad esempio i contadini locali) ed altri canali controllati in collaborazione con le organizzazioni locali.
9. **Aumentare la protezione degli attivisti:** bisogna porre fine alla costante repressione della società civile in Congo. Cordate di organizzazioni della società civili contro le violazioni dei diritti umani fanno sforzi costanti e incisivi nel denunciare i soprusi, devono coordinarsi per migliorare i programmi di protezione diretta per chi segnala la corruzione, per gli attivisti che chiedono trasparenza e la conservazione della natura, al fine di fronteggiare le crescenti minacce all'alba delle elezioni.
10. **L'oro nell'economia formale:** si deve attuare un processo di formalizzazione dell'estrazione dell'oro, includendo la registrazione dei minatori, il miglioramento dei sistemi anti-corruzione, l'apertura delle concessioni d'estrazione di oro agli investimenti responsabili, finanziamenti consistenti per programmi di estrazione d'oro *conflict free*, coinvolgendo le imprese responsabili.
11. Si chiede alla Banca Mondiale di creare un **fondo per i minatori** in modo da migliorare le loro condizioni di vita e potenziare le piccole imprese nel Congo orientale. Il fondo per l'imprenditoria dovrebbe potenziare la capacità degli ex minatori nel cercare nuove fonti di reddito, dovrebbe basarsi sull'empowerment femminile e fornire microcredito e formazione finanziaria.

Queste raccomandazioni che provengono dall'analisi dei successi e dei problemi relativi all'applicazione della legge statunitense Dodd-Frank sono da considerare attentamente in vista dell'applicazione del Regolamento europeo sui minerali dei conflitti. Esse ci indicano, infatti, quali potranno essere le iniziative da realizzare, anche in termini di cooperazione, per accrescere l'efficacia delle norme. Sapendo che le leggi da sole non hanno impatto se non sono accompagnate da azioni di informazione, formazione, rafforzamento istituzionale, controllo, investimento per migliorare le condizioni delle popolazioni locali, offrendo anche alternative al lavoro nelle miniere.