



Berna, 14 novembre 2018

Commercio di oro prodotto in violazione dei diritti umani

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del
postulato Recordon 15.3877
del 21 settembre 2015

Indice

1	Genesi del mandato.....	3
2	Mappatura del settore dell'oro in Svizzera: principali attori, sfide e rischi e potenziali	3
3	Analisi.....	4
3.1	Produzione e commercio di oro nel mondo.....	4
3.2	Il settore dell'oro in Svizzera	4
3.3	Produzione di oro e rischi di violazione dei diritti umani	5
3.4	La legislazione attuale, in Svizzera e sul piano internazionale.....	6
3.5	Standard in materia di responsabilità delle imprese applicati dall'industria	8
3.6	Iniziative e progetti sostenuti dalla Svizzera.....	9
3.7	Statistiche e procedure doganali	10
3.8	Conclusione.....	10
4	Posizione del Consiglio federale.....	11
5	Raccomandazioni	12

1 Genesi del mandato

La Svizzera è uno dei più importanti centri mondiali per la raffinazione dell'oro. Nel corso degli ultimi cinque anni, il nostro Paese ha importato ogni anno tra le 2236 e 3080 tonnellate di oro grezzo (a fini non monetari) in provenienza da 92 Paesi diversi, per un valore totale compreso tra i 65 e i 109 miliardi di franchi svizzeri¹.

Il postulato Recordon 15.3877 Commercio di oro prodotto in violazione dei diritti umani, del 21 settembre 2015², recita: «Il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto che faccia il punto della situazione in merito al commercio di oro prodotto in condizioni che violano i diritti umani, nella misura in cui interessa il nostro Paese, e di esaminare tutta la gamma di provvedimenti che potrebbero essere adottati in Svizzera per mettere fine a questo stato di cose».

Come indicato nel Rapporto di base del 27 marzo 2013³ sulle materie prime, il Consiglio federale è consapevole del rischio che l'oro estratto illegalmente sia importato in Svizzera, con le possibili violazioni dei diritti umani che ciò comporta. Sulla base di questa constatazione, la Svizzera e l'industria hanno adottato diverse misure a livello nazionale e internazionale ed è in tale contesto che, il 1° dicembre 2015, il Consiglio federale ha raccomandato di accogliere il postulato Recordon 15.3877. Nel suo parere relativo al postulato, il Consiglio federale propone di condurre uno studio che consenta di delineare una mappa del settore dell'oro in Svizzera, dei suoi principali attori nonché dei rischi e delle sfide potenziali. Per garantire la coerenza e il coordinamento delle azioni legate alle imprese e ai diritti umani il Consiglio federale ha deciso di includere il postulato 15.3877 tra le misure del Rapporto del 9 dicembre 2016⁴ sulla strategia svizzera in materia di attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (Piano d'azione nazionale [PAN] per l'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite sulle imprese e i diritti umani).

L'analisi proposta nel presente rapporto si basa in particolare su una mappatura del settore dell'oro⁵ effettuata da un gruppo di esperti indipendenti. I termini di riferimento della mappatura del settore dell'oro, come pure la mappatura stessa, sono stati oggetto di consultazioni e di discussioni con rappresentanti del settore privato e di varie ONG. Le conclusioni del presente rapporto sono basate su tali consultazioni e discussioni. Il rapporto contiene otto raccomandazioni relative al settore dell'oro in Svizzera.

2 Mappatura del settore dell'oro in Svizzera: principali attori, sfide e rischi e potenziali

La mappatura del settore dell'oro richiesta dal Consiglio federale documenta, sviluppa e valuta i punti elencati qui di seguito.

1. I rischi relativi alla possibilità che l'oro prodotto in violazione dei diritti umani sia importato in Svizzera.
2. La legislazione attuale, in Svizzera e sul piano internazionale, che disciplina il commercio dell'oro dal punto di vista della protezione dei diritti umani.
3. Gli standard applicati dall'industria per evitare che l'oro prodotto in violazione dei diritti umani sia importato in Svizzera, il funzionamento di questi standard, la loro efficacia e il loro impatto sul campo.

¹ Cifre contenute nella banca dati della statistica del commercio estero svizzero: www.swiss-impex.admin.ch.

² <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20153877>.

³ Per il Rapporto di base sulle materie prime e i tre resoconti sulla sua attuazione si rimanda al seguente link:

https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Rohstoffe.html.

⁴ Rapporto sulla strategia svizzera in materia di attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, dicembre 2016, pag. 22.

⁵ Expert Study on the Swiss Gold sector and related Risks of Human Rights Abuses, EBP, dicembre 2017.

4. Un inventario dei progetti e delle misure attuati dalla Svizzera e dalle imprese svizzere nell'ambito della produzione dell'oro e un'analisi del loro contributo alla promozione di una produzione che rispetti i diritti umani.
5. Le definizioni e la struttura della pubblicazione delle statistiche doganali relative all'oro in Svizzera.

3 Analisi

3.1 Produzione e commercio di oro nel mondo

Nel 2016 la produzione globale di oro si situava attorno alle 3300 tonnellate. I maggiori produttori erano la Cina (450 t), l'Australia (380 t) e la Russia (270 t)⁶. Tra i Paesi produttori figurano anche molti Paesi emergenti e in sviluppo, come la Bolivia, il Burkina Faso, la Colombia, il Ghana, il Mali, il Perù, il Sudafrica e l'Uzbekistan. Per alcuni Paesi, come per esempio il Burkina Faso, il Ghana e il Mali, la produzione di oro rappresenta fino al 70 per cento delle esportazioni complessive. Numerosi Paesi produttori devono affrontare sfide significative anche per quanto riguarda la governance delle loro risorse naturali⁷.

A livello di offerta, il mercato mondiale dell'oro comprende l'oro estratto nelle miniere e l'oro riciclato, ossia circa 4400 tonnellate all'anno. La domanda di oro sul piano mondiale risponde al fabbisogno dell'industria (gioielli, orologi, tecnologie), per un volume di circa 2500 tonnellate all'anno, del settore bancario (lingotti, ETF), per circa 1200 tonnellate all'anno, e delle banche centrali, per un volume compreso tra le 200 e le 600 tonnellate annuali. Per quanto riguarda il commercio dell'oro, la Cina (1000 t nel 2017) e l'India (760 t nel 2017) assorbono oltre la metà dell'oro commercializzato, in particolare per l'industria gioielliera⁸.

A livello mondiale, circa l'80 per cento della produzione di oro proviene dalle miniere su larga scala (Large-Scale Mining, LSM), mentre le miniere artigianali (Artisanal and Small-Scale Mining, ASM)⁹ forniscono attualmente dal 17 al 20 per cento della produzione globale¹⁰. Le miniere artigianali impiegano più di 15 milioni di lavoratori in tutto il mondo, tra cui 4,5 milioni di donne e 600 000 bambini^{11/12}. Nel settore dello sfruttamento dell'oro su larga scala sono invece impiegate molte meno persone. In Ghana, per esempio, il settore LSM impiega 16 000 lavoratori, mentre le persone occupate nel settore ASM sono un milione¹³. L'estrazione artigianale dell'oro, a condizione che sia responsabile, presenta quindi un importante potenziale di sviluppo economico, in termini di occupazione e reddito, per le popolazioni dei Paesi interessati.

3.2 Il settore dell'oro in Svizzera

La Svizzera è un attore importante nel commercio mondiale dell'oro: secondo la statistica del commercio estero, nel 2017 sono state importate 2404 tonnellate di oro, per un totale di 69,6 miliardi di franchi svizzeri. La quantità di oro esportata nello stesso anno è stata invece di 1684 tonnellate, per un valore complessivo di 66,6 miliardi di franchi svizzeri. L'oro proviene da una novantina di Paesi, tra cui soprattutto Regno Unito, Emirati arabi uniti e Hong Kong, che, da soli, rappresentano la metà delle

⁶ Metal Focus – Gold Focus 2018.

⁷ Natural resource Governance Institute, Governance and Trade Patterns of Gold Producers in the 2017 Resource Governance Index, luglio 2018.

⁸ World Gold Council <https://www.gold.org/data/gold-supply-and-demand>.

⁹ La produzione artigianale e su piccola scala (ASM) si riferisce generalmente a individui, gruppi o comunità che sfruttano le miniere d'oro in maniera informale, quando non illegale, con mezzi tecnici limitati. Non è stata adottata una definizione comune a livello internazionale, poiché il fenomeno può variare a seconda dei contesti nazionali.

¹⁰ IGF, Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining, 2018, <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-asm-global-trends.pdf>.

¹¹ DSC, ECDPM, Capitalizing on experiences for future actions - Contributions of development partners to sustainable artisanal and small-scale mining (ASM), luglio 2018.

¹² La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 definisce il fanciullo come «ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile».

¹³ Natural resource Governance Institute, Governance and Trade Patterns of Gold Producers in the 2017 Resource Governance Index, luglio 2018.

importazioni. Le esportazioni sono invece dirette verso una settantina di Paesi, tra cui la Cina, il Regno Unito, l'India e Hong Kong, che assorbono due terzi dell'oro esportato¹⁴.

La Svizzera importa anche una parte consistente dell'oro prodotto da alcuni Paesi che dipendono in larga misura da questo tipo di esportazioni, per esempio il Burkina Faso, il Ghana e il Mali¹⁵.

L'oro viene importato in Svizzera perlopiù in forma grezza (oro minerario raffinato a gradi diversi proveniente da miniere industriali, artigianali o semiartigianali oppure oro giallo e oro raffinato sotto forma di lingotti) e, in misura minore, di polvere d'oro o anche di rifiuti (o oro riciclato). L'oro grezzo proviene dalle miniere industriali su larga scala (LSM), dalle miniere artigianali (ASM) o dal riciclaggio dei prodotti aurei (industrie, gioielli). Le statistiche attuali non permettono di distinguere tra l'oro proveniente dalle miniere artigianali e quello che proviene invece dalle miniere industriali.

La fusione dell'oro nelle fonderie svizzere rappresenta all'incirca il 40 per cento delle capacità di fusione complessive a livello mondiale¹⁶. Le fonderie situate in Svizzera lavorano l'oro estratto dalle miniere oppure rifondono oggetti in oro già esistenti¹⁷. Quattro dei nove leader mondiali del settore concentrano una parte molto importante delle loro attività in Svizzera. L'Associazione svizzera dei fabbricanti e commercianti di metalli preziosi (ASFCMP) è l'istituzione che rappresenta il settore in Svizzera.

3.3 Produzione di oro e rischi di violazione dei diritti umani

Le attività delle imprese lungo la catena di creazione del valore dell'oro possono ripercuotersi su un ampio ventaglio di diritti umani, tra cui quelli indicati qui di seguito¹⁸.

- Trattamento inappropriato degli impiegati e dei contraenti: violazioni del diritto del lavoro, in particolare del diritto alla sicurezza e all'igiene sul lavoro, a una retribuzione che garantisca un'esistenza dignitosa e alla sicurezza sociale, come pure, in casi gravi, violazioni del diritto alla vita e/o del diritto alla libertà e alla sicurezza. Questi rischi riguardano soprattutto la produzione ASM.
- Interferenze con lo stile di vita tradizionale dei popoli indigeni: violazioni dei diritti dei popoli autoctoni, della loro autodeterminazione e delle loro terre. Questi rischi riguardano sia la produzione LSM sia la produzione ASM.
- Impatti negativi sulle comunità locali: reinsediamento e spostamenti forzati, violazione del diritto di proprietà, della libertà di riunione e di associazione nonché della libertà di opinione e di espressione. Questi rischi riguardano soprattutto la produzione ASM, ma in alcuni casi anche la produzione LSM.
- Danni ambientali: possono comportare violazioni del diritto alla salute e all'alimentazione (in particolare legate al diritto all'accesso all'acqua e ai trattamenti, oppure derivanti dall'inquinamento da metalli pesanti) e, nei casi più gravi, del diritto alla vita. Questi rischi riguardano soprattutto la produzione ASM, ma talvolta anche la produzione LSM.
- Violazioni dello Stato di diritto: la criminalità organizzata e i conflitti armati legati alle attività minerarie possono ridurre la capacità dello Stato di garantire ai cittadini la sicurezza, la proprietà e l'accesso alla giustizia nonché di fornire i servizi fondamentali (istruzione, sanità ecc.). Le attività criminali possono anche portare al finanziamento di conflitti armati. Questi rischi possono riguardare qualsiasi tipo di produzione.

Il carattere tipicamente informale delle operazioni ASM comporta numerose sfide per molti Paesi produttori, soprattutto in termini di perdita di introiti fiscali, mancanza di sicurezza sociale, creazione di posti di lavoro, lotta contro la povertà e protezione dell'ambiente¹⁹.

¹⁴ Cifre contenute nella banca dati della statistica del commercio estero svizzero: www.swiss-impex.admin.ch.

¹⁵ Natural resource Governance Institute, Governance and Trade Patterns of Gold Producers in the 2017 Resource Governance Index, luglio 2018, pag. 4-7.

¹⁶ World Gold Council 2013.

¹⁷ GCRF (2015): Rapporto sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera.

¹⁸ Expert Study on the Swiss Gold Sector and related Risks of Human Rights Abuses, EBP, dicembre 2017.

¹⁹ Alcuni Paesi come il Perù e l'Etiopia hanno avviato programmi di formalizzazione, ma incontrano molte difficoltà a livello di attuazione. I problemi riguardano per esempio la concessione di zone di sfruttamento artigianale o anche la mancanza di strutture ufficiali per promuovere un'esportazione legale e regolamentata.

Come indicato sopra, la produzione ASM comporta molti più rischi di violazione dei diritti umani rispetto a una produzione formalizzata su larga scala. Il tipo di produzione ASM si concentra infatti soprattutto nei contesti fragili, caratterizzati in particolare da uno Stato poco presente o addirittura assente, da strutture di governance deboli, da forti disuguaglianze socioeconomiche, da un alto tasso di corruzione e, in alcuni casi, da conflitti. Inoltre, spesso in questo settore lavorano persone provenienti da gruppi vulnerabili, come donne e bambini.

La responsabilità di rispettare i diritti umani conformemente al PAN per l'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite sulle imprese e i diritti umani e al documento programmatico del Consiglio federale sulla responsabilità sociale d'impresa²⁰ implica che le imprese: a) evitino che la loro attività possa avere impatti negativi sul rispetto dei diritti umani o possa contribuire alla loro violazione; b) si sforzino, attraverso le loro relazioni d'affari, di prevenire tali impatti direttamente legati alle loro operazioni, a loro prodotti o ai loro servizi.

Quando le società aurifere svizzere commercializzano o fondono oro grezzo o pretrattato, le loro responsabilità vanno oltre le attività che svolgono e riguardano l'intera catena di creazione del valore, compresi l'approvvigionamento e la produzione di oro attraverso le loro relazioni commerciali. La loro posizione influente nella catena di produzione conferisce a queste società un ruolo nella risoluzione di problemi legati al mancato rispetto dei diritti umani.

Considerati i rischi connessi alla produzione ASM e tenendo conto di diversi rapporti di ONG su questo tema, alcune raffinerie svizzere sono tentate di evitare le fonti di approvvigionamento a rischio. Ciononostante, nelle miniere in questione la produzione non si arresta e trova sbocchi sui mercati che applicano condizioni di importazione meno severe, senza alcun miglioramento della situazione dei minatori artigianali²¹. Bisogna quindi fare attenzione a non spostare il problema. Non si può affermare con certezza che l'oro prodotto in questo modo non transiti prima in altri Paesi per poi essere trattato in Svizzera.

3.4 La legislazione attuale, in Svizzera e sul piano internazionale

In Svizzera il commercio dell'oro è disciplinato da una delle legislazioni più severe del mondo, il che ha permesso di garantire la qualità e lo sviluppo della piazza svizzera.

Legge sul controllo dei metalli preziosi (LCMP; RS 941.31): lo scopo di questa legge, che risale al 1933, è garantire la qualità e la purezza dei prodotti lavorati in Svizzera, in modo da evitare qualsiasi tipo di contraffazione. La legge prevede, in particolare, la necessità di un'autorizzazione per fondere metalli preziosi per conto di terzi. Non disciplina espressamente la dovuta diligenza per quanto riguarda la provenienza dell'oro, ma esige che le raffinerie godano di una buona reputazione e offrano la garanzia di un'attività commerciale ineccepibile.

Ordinanza sul controllo dei metalli preziosi (OCMP; RS 941.311), in combinato disposto con l'articolo 168 e seguenti della LCMP: l'ordinanza vincola le raffinerie al rispetto di diversi obblighi, tra cui la verifica della provenienza legittima del materiale, l'accertamento della provenienza dei materiali destinati a essere fusi in caso di dubbio sulla loro origine nonché l'obbligo di informare le autorità competenti in caso di sospetti relativi a un acquisto controverso (nel Paese di origine o meno) di questi materiali.

L'ordinanza esige che la raffineria si accerti che l'oro che lavora non sia rubato o di provenienza illecita. La dovuta diligenza si limita a questo aspetto, poiché l'OCMP non si applica alle condizioni in cui è stato prodotto l'oro. Non viene chiarito se l'oro che deriva da una produzione informale a rischio di violazione degli standard sociali e ambientali internazionali e che è stato acquisito da compagnie svizzere possa essere considerato una produzione illecita. La legalità di una produzione (e quindi anche l'autorizzazione all'esportazione) è determinata dal quadro normativo locale. Attualmente, in linea di principio può essere legale, anche se non opportuno, per una raffineria svizzera approvvigionarsi di oro

²⁰ www.csr.admin.ch.

²¹ Secondo alcune ONG, l'oro prodotto in condizioni non conformi agli standard internazionali tende a essere raffinato a Dubai o in altre giurisdizioni meno attente (cfr. p. es. All that Glitters is Not Gold: Dubai, Congo and the Illicit Trade of Conflict Minerals, Partnership Africa Canada, 2014). Bisogna quindi fare attenzione a non spostare il problema.

prodotto violando gli standard minimi sociali e ambientali, purché questa produzione sia considerata legale nel Paese di produzione.

Legge sul riciclaggio di denaro (LRD; RS 955.0): questa legge si applica principalmente agli intermediari finanziari. Per intermediari finanziari la legge intende le persone che commerciano, per conto proprio o di terzi, in metalli preziosi a titolo professionale. **L'ordinanza sul riciclaggio di denaro (ORD)** specifica che viene considerato unicamente il commercio di metalli preziosi bancari, sia per conto proprio che per conto di terzi²².

Dalla **circolare 2011/1 della FINMA «Attività di intermediario finanziario ai sensi della LRD»** risulta che il commercio può consistere sia nell'acquisto o nella vendita di metalli preziosi bancari sia nell'acquisto di materie per la fusione che il commerciante trasforma in metallo prezioso bancario con lo scopo di venderlo. L'acquisto di oro minerario trasformato da una raffineria svizzera in metallo prezioso bancario per essere venduto costituisce pertanto un'attività soggetta alla LRD (attività di commerciante di metalli preziosi). I commercianti in questione devono quindi affiliarsi alla FINMA o a un organismo di autodisciplina che vigilerà sul rispetto degli obblighi di diligenza previsti dalla LRD²³. Questi commercianti sono inoltre soggetti all'obbligo di sottoporsi a un audit indipendente da parte di una società di audit autorizzata.

La circolare 2011/1 della FINMA precisa che non sono tuttavia soggetti alla LRD: i) il commercio di metalli da fondere, di lavori di metalli preziosi, di prodotti semifiniti, di lavori placcati e di imitazioni e ii) l'acquisto diretto di metalli preziosi bancari da parte di imprese di fabbricazione o la vendita di metalli preziosi bancari a imprese di fabbricazione allo scopo di realizzare questi lavori.

Il Codice penale e il Codice civile permettono in teoria di impedire l'importazione in Svizzera di oro prodotto in violazione dei diritti umani, a condizione che il mancato rispetto delle norme comporti una responsabilità civile o penale. Finora non è stato riconosciuto nessun caso di questo tipo.

Sul piano internazionale si riscontrano quadri legislativi diversi in materia di produzione e commercio di metalli preziosi.

A livello europeo, il quadro legislativo fissa un certo numero di regole in materia di trasparenza e responsabilità sociale d'impresa. Conformemente alla **direttiva del 22 ottobre 2014 recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni (2014/95/UE)**, gli enti di interesse pubblico di grandi dimensioni o che impiegano più di 500 dipendenti devono includere nella relazione sulla gestione una dichiarazione di carattere non finanziario. Inoltre, laddove ciò sia pertinente, devono includere anche informazioni relative alle loro catene di approvvigionamento. La dichiarazione di carattere non finanziario deve almeno menzionare l'impatto delle attività sui diritti umani, sui lavoratori, sull'ambiente e sulla lotta alla corruzione. L'8 giugno 2017 è entrato in vigore anche il **regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio**. Questo regolamento recepisce le Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto o ad alto rischio. Le disposizioni più importanti saranno applicate dal 1° gennaio 2021.

Il **Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act**, adottato dal Congresso degli Stati Uniti nel luglio del 2010, contiene una disposizione – l'articolo 1502 – che esorta le aziende a verificare, con un controllo preventivo della catena di approvvigionamento, se i loro prodotti contengono minerali provenienti da zone di conflitto e a segnalarlo. Le disposizioni di questo atto normativo sono simili a quelle del suddetto regolamento dell'Unione europea (UE).

²² L'art. 178 OCMF definisce come segue la nozione di metalli preziosi bancari: le verghe e le granaglie d'oro con il titolo minimo di 995 millesimi; le verghe e le granaglie d'argento con il titolo minimo di 999 millesimi; le verghe e le schiume di platino e di palladio con il titolo minimo di 999,5 millesimi.

²³ Con l'entrata in vigore della legge federale sugli istituti finanziari (LIFi), lo status di intermediari finanziari ai sensi dell'art. 2 cpv. 3 LRD, assoggettati direttamente alla FINMA (i cosiddetti intermediari finanziari direttamente sottoposti, IFDS), non esisterà più. Ci saranno pertanto dei cambiamenti per quanto riguarda la vigilanza LRD sui commercianti di metalli preziosi. Questi ultimi dovranno affiliarsi a un organismo di autodisciplina, ad eccezione dei saggiatori del commercio che, direttamente o tramite una società del gruppo, commerciano in metalli preziosi bancari a titolo professionale, i quali saranno assoggettati a un regime di autorizzazione e di vigilanza LRD specifico.

Allo scopo di confrontare il quadro giuridico svizzero relativo all'importazione di oro prodotto in violazione dei diritti umani con la legislazione di altri importanti centri di raffinazione, l'Istituto svizzero di diritto comparato ha studiato il quadro giuridico applicabile in Sudafrica, in India e negli Emirati arabi uniti (Dubai)²⁴. Lo studio mostra che nessuno dei quadri giuridici nazionali presi in esame vieta esplicitamente l'importazione di oro prodotto in violazione dei diritti umani. Nessuno di questi Paesi, inoltre, impone alle imprese l'obbligo di dichiarare le condizioni di produzione dell'oro che importano. Solo le regole del Dubai Multicommodities Center (DMCC) impongono espressamente alle imprese importatrici di oro di esercitare la dovuta diligenza in materia di diritti umani se desiderano chiedere l'accreditamento. L'efficacia di questa misura dipende dall'attuazione del DMCC, che è stata rimessa in discussione diverse volte²⁵.

Non si può escludere che gli sviluppi legislativi summenzionati influiscano a loro volta sullo sviluppo delle legislazioni in materia di commercio dell'oro in diverse giurisdizioni.

3.5 Standard in materia di responsabilità delle imprese applicati dall'industria

I due principali standard in materia di responsabilità delle imprese applicati dal settore privato si basano sulle Linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali. Si tratta dei due standard descritti qui di seguito.

i. Tutte le raffinerie d'oro certificate dalla London Bullion Market Association (LBMA) si impegnano a rispettare le direttive della **Responsible Gold Guidance**, che si basano sulle raccomandazioni dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile dei minerali (inclusa la lotta contro l'oro che proviene dai conflitti, contro il riciclaggio, contro il finanziamento del terrorismo e a favore del rispetto dei diritti umani a livello di produzione). L'applicazione di questa certificazione viene sottoposta ogni anno a un audit da parte di un revisore indipendente sotto il controllo della LBMA. Le quattro principali raffinerie svizzere sono certificate secondo la Responsible Gold Guidance della LBMA e tre di loro hanno elaborato una guida con le migliori pratiche in materia di dovuta diligenza che è stata adottata dai membri della LBMA.

ii. La Member Certification e la Chain of Custody Certification (CoC) del **Responsible Jewellery Council (RJC)** possono essere applicate a tutta la catena di approvvigionamento, dalla miniera al consumatore passando per le raffinerie. I membri certificati (ossia in possesso della Member Certification) si impegnano a rispettare il RJC Code of Practices e sono sottoposti a un audit. Obiettivo delle certificazioni offerte dal Responsible Jewellery Council è assicurare pratiche responsabili lungo tutta la catena di approvvigionamento, compreso il rispetto degli standard relativi ai diritti umani, alle condizioni di lavoro, agli impatti ambientali, alle pratiche commerciali etiche nonché all'esclusione del finanziamento di conflitti. I membri certificati Chain of Custody possono anche garantire l'integrità di un prodotto proveniente da una catena di approvvigionamento RJC. Le quattro principali raffinerie svizzere hanno ottenuto entrambe le certificazioni RJC summenzionate.

Questi standard hanno contribuito all'instaurarsi di buone pratiche in seno all'industria. Tuttavia, gli standard in questione non obbligano né a comunicare al pubblico la provenienza dell'oro né a rendere note le procedure applicate in occasione degli audit. Non vengono comunicate nemmeno le procedure adottate nell'ambito dell'analisi e della gestione dei rischi. Questa mancanza di informazione, che può essere dettata in particolare da preoccupazioni legate alla concorrenza tra le varie raffinerie, non permette di pronunciarsi sull'efficacia di questi standard. L'industria, comprese le raffinerie svizzere, si è mostrata disponibile a migliorare tale aspetto.

²⁴ Il Sudafrica è stato scelto poiché presenta la seconda più grande capacità di raffinazione dopo la Svizzera. Gli Emirati arabi uniti (EAU) e l'India sono invece stati scelti per lo sviluppo della loro capacità di raffinazione e perché potenzialmente possono diventare grandi concorrenti della piazza svizzera nel settore della raffinazione.

²⁵ <https://impacttransform.org/en/all-that-glitters-is-not-gold-dubai-congo-and-the-illicit-trade-of-conflict-minerals/>.

3.6 Iniziative e progetti sostenuti dalla Svizzera

Nel documento programmatico sulla responsabilità sociale d'impresa del 2015 (disponibile in francese e in tedesco)²⁶ e nel PAN per l'attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite sulle imprese e i diritti umani del 2016, il Consiglio federale espone le proprie aspettative nei confronti delle imprese per quanto concerne la responsabilità sociale e il rispetto dei diritti umani. Le imprese devono assumersi le loro responsabilità in materia di rispetto dei diritti umani (secondo pilastro dei Principi guida su imprese e diritti umani e capitolo delle Linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali dedicato ai diritti umani).

Dal 2012 la Svizzera sostiene gli sforzi dell'OCSE per aiutare le imprese che acquistano oro proveniente dalla regione africana dei Grandi Laghi ad assicurarsi di non alimentare i conflitti armati della regione – principalmente nella Repubblica democratica del Congo – per mezzo delle loro attività. Attraverso un processo multilaterale a cui hanno partecipato rappresentanti dei governi, delle istituzioni internazionali, comprese quelle regionali, delle imprese e delle ONG, nonché con un finanziamento della SECO, l'OCSE ha elaborato le **Linee guida sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto o ad alto rischio**²⁷. La Confederazione promuove gli standard sviluppati nelle linee guida e sostiene l'applicazione di queste ultime da parte delle imprese.

La **Better Gold Initiative (BGI)**, lanciata dalla Svizzera nel 2013, sviluppa filiere per una produzione responsabile dell'oro e offre un mercato per l'oro prodotto da miniere artigianali che rispettano degli standard volontari di sostenibilità. Attuata dalla SECO in collaborazione con gli acquirenti di oro in Svizzera (raffinerie, gioiellerie, banche), raggruppati in seno alla Swiss Better Gold Association (SBGA), la BGI ha prodotto i suoi primi effetti in Perù. Dal 2017 è in corso la seconda fase dell'iniziativa, che dal Perù è stata estesa alla Colombia e alla Bolivia. Tra il 2013 e il 2017 l'iniziativa ha permesso di esportare verso la Svizzera circa 2,5 tonnellate di oro artigianale prodotto in maniera responsabile. La cooperazione con piccole miniere d'oro individuali ha migliorato le loro condizioni ecologiche e sociali. Con tale progetto è stato inoltre fornito supporto alle autorità nella semplificazione del quadro relativo alla formalizzazione. In questa seconda fase l'obiettivo è aumentare considerevolmente la quantità di oro proveniente da fonti responsabili nell'ambito dello sfruttamento minerario su piccola scala. Per quanto riguarda il settore LSM, la Svizzera sostiene lo sviluppo degli strumenti di benchmarking come il Responsible Mining Index²⁸.

Dal 1992 la Svizzera sostiene, per mezzo della DSC, diversi progetti con i suoi Paesi partner nell'ambito della formalizzazione della produzione artigianale dell'oro e di una produzione rispettosa dell'ambiente. L'obiettivo è combattere la povertà e creare condizioni favorevoli a uno sviluppo economico locale sostenibile e inclusivo. La Svizzera ha realizzato progetti in Brasile, Bolivia, Ecuador, Perù e Mongolia. Il progetto in Mongolia («Sustainable Artisanal Mining»), la cui ultima fase terminerà nel 2019, è considerato un modello nel suo genere e combina la legalizzazione e l'ufficializzazione delle attività minerarie su piccola scala, l'offerta di alternative all'impiego del mercurio, una migliore protezione sociale dei minatori e il rafforzamento delle autorità locali. Questo progetto di sfruttamento minerario artigianale sostenibile permette di trasformare le risorse minerali in mezzi di sussistenza per le popolazioni povere e per le generazioni future senza conseguenze nefaste sull'ambiente. Finora più di 7000 minatori hanno beneficiato direttamente dal progetto «Sustainable Artisanal Mining» della DSC.

Sulla base delle esperienze maturate e considerata l'importanza assunta negli ultimi anni dal settore dell'oro in diversi Paesi partner, la DSC sta attualmente vagliando la possibilità di impegnarsi in altri contesti, in particolare nell'Africa occidentale, anche nel quadro dei suoi programmi relativi al buongoverno.

²⁶ <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-56760.html>.

²⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc_157253.pdf.

²⁸ <https://responsibleminingindex.org/en>.

3.7 Statistiche e procedure doganali

Le statistiche del commercio estero svizzero dal 1988 sono consultabili nella banca dati Swiss-Impex²⁹. Per l'oro grezzo i dati sono disponibili a partire dal 2012. I dati sono suddivisi per anno, Paese di origine nel caso delle importazioni e Paese di destinazione nel caso delle esportazioni, con le variabili valore (CHF) e quantità (kg). Per le importazioni, il Paese di spedizione non è riportato nella banca dati Swiss-Impex, anche se registrato nelle dichiarazioni doganali.

L'Amministrazione federale delle dogane (AFD) conferma che la reale origine della merce deve essere comunicata quando è conosciuta³⁰ e verifica a campione se l'indicazione di origine dell'oro è corretta nelle dichiarazioni doganali.

Nei casi di importazione di grandi quantità di oro, per esempio dal Regno Unito o dagli Emirati arabi uniti, talvolta nella dichiarazione doganale viene indicato il Paese di spedizione. Anche se l'origine dell'oro trattato in Svizzera non è sempre indicata nelle statistiche delle importazioni di oro, le raffinerie svizzere la conoscono e la comunicano alla LBMA nel quadro dell'attuazione degli standard richiesti da quest'ultima.

Il settore privato, in collaborazione con la LBMA, è disposto a definire insieme all'amministrazione possibili strumenti per rafforzare la trasparenza sull'origine dell'oro garantendo al contempo la confidenzialità di determinate informazioni per motivi di concorrenza. La LBMA ha presentato proposte concrete in questo senso.

Le statistiche pubblicate, combinate con altre informazioni, permettono di formulare diverse ipotesi in merito all'origine dell'oro. Per esempio, il rapporto tra la quantità e il valore dell'oro importato consente di determinare la sua purezza e di stabilire se l'oro è già stato raffinato o se ha subito una pre-raffinazione. Il confronto tra le statistiche svizzere delle importazioni e le statistiche della produzione di oro di un determinato Paese³¹ permette di capire se quest'ultimo è piuttosto un Paese di origine o di spedizione dell'oro.

Le statistiche doganali non permettono di risalire alle modalità di produzione dell'oro importato (ASM o LSM), il che sarebbe ovviamente difficile date le differenze tra le definizioni applicabili.

3.8 Conclusione

La Svizzera si impegna, a livello nazionale e internazionale, per assicurarsi che l'oro prodotto in violazione dei diritti umani non sia importato sul suo territorio. In Svizzera, inoltre, il commercio dell'oro è disciplinato da una delle legislazioni più severe del mondo. L'importazione nel nostro Paese di oro prodotto in violazione dei diritti umani non può tuttavia essere esclusa completamente, anche se le imprese e i governi applicano un ampio ventaglio di misure affinché ciò non avvenga. In questo contesto vanno sottolineati gli aspetti esposti qui di seguito.

- La grande maggioranza della produzione di oro proviene da miniere su larga scala. Lo sfruttamento artigianale, sebbene rappresenti solo il 15-20 per cento della produzione mondiale, è una fonte di reddito importante per oltre 15 milioni di persone.
- Il settore dell'oro è importante per la Svizzera, che dispone del 40 per cento delle capacità di raffinazione complessive a livello mondiale e ospita le attività di quattro leader mondiali del settore. La maggior parte dell'oro importato in Svizzera proviene da miniere su larga scala.
- L'estrazione artigianale dell'oro comporta numerosi rischi di violazioni dei diritti umani, alle quali possono contribuire i vari attori coinvolti lungo tutta la catena di creazione del valore dell'oro, anche in Svizzera.

²⁹ <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/public/bereiche/waren/query.xhtml>.

³⁰ Se conosce l'origine dell'oro importato, la raffineria è tenuta a dichiarare l'origine reale e non il Paese di spedizione. Se una partita di merce comprende prodotti di origini differenti, le parti relative ai diversi Paesi di origine vanno indicate separatamente. Le prescrizioni di servizio riguardanti la statistica del commercio estero (d-25-aussenhandelsstatistik.html) prevedono al numero 2.3.4.1 un margine di tolleranza in caso di spedizioni che comprendono prodotti di origini multiple.

³¹ Per esempio, la US Geological Survey propone delle panoramiche per Paese, ma con un certo ritardo, fino al 2013 o al 2014 a seconda dei Paesi.

Fonte: <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/> (30.11.2017).

- Le basi legali svizzere permettono di garantire che l'oro trattato dalle raffinerie non sia di provenienza illecita, ma non contengono disposizioni esplicite sul rispetto dei diritti umani. Attualmente la legislazione della Svizzera in materia di requisiti relativi al commercio di metalli preziosi è in linea con quella dei suoi principali concorrenti. Negli Stati Uniti e in Europa sono tuttavia in corso sviluppi legislativi volti a introdurre un obbligo di diligenza per i minerali provenienti da zone di conflitto.
- Le raffinerie applicano standard volontari per garantire una produzione che rispetti gli standard sociali e ambientali riconosciuti a livello internazionale. Questi standard sono ancora relativamente recenti e, a detta di alcune ONG, non hanno ancora dimostrato la loro efficacia. Va tuttavia segnalato che la LBMA ha già escluso alcuni dei suoi membri a causa del mancato rispetto degli standard.
- L'ASFCMP ha partecipato attivamente ai workshop organizzati dal DFAE nel quadro della mappatura del settore dell'oro effettuata a seguito del parere del Consiglio federale in merito al postulato Recordon 15.3877 e ha presentato le proprie proposte per migliorare la trasparenza sull'origine dell'oro e rafforzare le competenze dell'Ufficio centrale di controllo dei metalli preziosi, annesso all'AFD. Anche la LBMA si è detta disposta a lavorare insieme alla Svizzera in questa direzione.
- Tenendo conto del potenziale e dei rischi legati alla produzione dell'oro nei Paesi di origine, la Svizzera si impegna a favore di una produzione sostenibile e responsabile di questo metallo prezioso attraverso varie iniziative internazionali e diversi progetti di cooperazione allo sviluppo, in particolare nel settore della formalizzazione della produzione artigianale. I progetti realizzati dalla DSC per una filiera dell'oro responsabile, la Better Gold Initiative e le Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto o ad alto rischio sono esempi di iniziative destinate a essere portate avanti anche in futuro.
- Le attuali statistiche delle importazioni e delle esportazioni non consentono di risalire con certezza né all'origine dell'oro né ai relativi processi di produzione. In una certa misura, tuttavia, la tracciabilità è garantita poiché, in virtù degli standard della LBMA, le raffinerie sono obbligate a chiarire la provenienza dell'oro, anche se attualmente quest'ultima non viene resa pubblica.

4 Posizione del Consiglio federale

La questione dell'importazione di oro che sarebbe stato prodotto in violazione dei diritti umani può essere affrontata con una regolamentazione che ne vieti l'importazione o con una combinazione di misure volontarie e l'applicazione delle leggi esistenti. Possono essere prese in considerazione anche misure di sostegno sul campo. In ogni caso, la tracciabilità dell'origine dell'oro è essenziale, poiché è l'unico modo per evitare l'importazione di oro estratto in violazione dei diritti umani.

Alla luce dell'analisi della situazione del settore dell'oro per quanto riguarda i rischi di violazione dei diritti umani e in seguito alle consultazioni che hanno avuto luogo tra le varie parti interessate, il Consiglio federale propone di adottare misure in materia di trasparenza e catene di approvvigionamento. Propone inoltre di rafforzare il dialogo multilaterale nonché la cooperazione allo sviluppo nell'ambito della produzione responsabile dell'oro.

Il Consiglio federale suggerisce di sfruttare positivamente la situazione favorevole creata dalle ONG e dall'industria e di sostenere le proposte avanzate da quest'ultima per promuovere la trasparenza del settore e le buone pratiche a livello internazionale, mantenendo al contempo condizioni di concorrenza equivalenti a quelle degli altri Stati («level playing field»). Una stretta collaborazione con il settore e con le associazioni che lo rappresentano (ASFCMP, LBMA, SBGA) è fondamentale in questo senso.

5 Raccomandazioni

Il settore dell'oro è importante in Svizzera. Attualmente subisce una concorrenza sempre più forte e deve essere sostenuto nei suoi sforzi innovativi per promuovere una produzione responsabile a livello mondiale. Questo sostegno deve concretizzarsi negli ambiti della trasparenza, delle catene di approvvigionamento responsabili, del dialogo multilaterale e della cooperazione allo sviluppo, in linea con il PAN e con il documento programmatico del Consiglio federale sulla responsabilità sociale d'impresa.

a. Trasparenza

1. **Migliorare la raccolta e la pubblicazione di informazioni relative all'origine dell'oro importato in Svizzera.** Attualmente le raffinerie dispongono delle indicazioni esatte relative all'origine dell'oro minerario, contrariamente a ciò che viene indicato nelle dichiarazioni doganali. La LBMA e alcuni rappresentanti dell'industria sono disposti a migliorare la qualità delle informazioni fornite sulla dichiarazione alla dogana³².
2. **Migliorare la trasparenza relativa alle analisi dei rischi condotte dall'industria e alle procedure di dovuta diligenza che ne derivano.** Questa misura potrebbe essere attuata offrendo sostegno agli attori dell'industria che hanno applicato delle buone pratiche e che si sono mostrati disponibili a condividerle con altri attori del settore privato (p. es. gli strumenti sviluppati da alcune industrie per garantire la dovuta diligenza potrebbero essere utili al settore nel suo insieme)³³.
3. **Incoraggiare le associazioni professionali del settore dell'oro** (p. es. l' ASFCMP e la SBGA) a migliorare la diffusione di buone pratiche e a instaurare un dialogo con le ONG sulle sfide attuali³⁴.
4. **Esaminare la proposta del settore di ampliare le competenze dell'Ufficio centrale di controllo dei metalli preziosi** affidandogli ulteriori compiti, in particolare per quanto riguarda la trasparenza della provenienza dell'oro³⁵.

b. Catene di approvvigionamento responsabili

5. La Svizzera deve continuare a sostenere l'attuazione, da parte delle imprese svizzere, delle **Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto o ad alto rischio**, compreso il supplemento relativo all'oro. Deve inoltre promuovere l'attuazione della Commodities Trading Sector Guidance on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights³⁶, che si applica anche al settore dell'oro³⁷.
6. Esaminare se e come l'impiego di **tecnologie a catena (blockchain o catena a blocchi)** potrebbe migliorare la tracciabilità del materiale nel commercio dell'oro: la Svizzera dovrebbe fornire buone condizioni quadro in questo ambito. Potrebbe collaborare con la LBMA, tanto più che quest'ultima ha manifestato il suo interesse a cooperare con le autorità svizzere. Si dovrebbe inoltre valutare la possibilità di utilizzare la blockchain nelle iniziative esistenti (BGI) per migliorare la tracciabilità dell'oro di provenienza artigianale³⁸.

c. Dialogo multilaterale

7. Proseguire il **dialogo multilaterale** sulle questioni relative all'oro e ai diritti umani tra il settore privato, le ONG e il Governo. Allo scopo di garantire un buon impiego delle risorse, ciò dovrebbe

³² Responsabilità: Amministrazione federale delle dogane (AFD), in collaborazione con la SECO.

³³ Responsabilità: SECO, con il sostegno della DSC e della DSU.

³⁴ Responsabilità: DSU, di concerto con la SECO.

³⁵ Responsabilità: DFF/SFI, di concerto con l'AFD, la FINMA e la DSU.

³⁶ Attualmente in fase di completamento.

³⁷ Responsabilità: SECO e DSU.

³⁸ Responsabilità: SECO, di concerto con la SFI e la DSU.

avvenire sfruttando le piattaforme già esistenti, come la Tavola rotonda materie prime o l'Osservatorio svizzero dei minerali. La Svizzera dovrebbe promuovere un dialogo con le parti interessate sulle tappe da seguire per **migliorare l'integrità del settore a livello globale**. Una riunione strategica con le raffinerie svizzere, le autorità che disciplinano il settore e i principali commercianti potrebbe essere organizzata in collaborazione con gli altri Stati (Regno Unito e Emirati arabi uniti) che si sono mostrati interessati a rispondere alle sfide che presenta la catena di produzione dell'oro³⁹.

d. Ruolo della cooperazione svizzera allo sviluppo

8. Portare avanti **l'impegno della cooperazione svizzera allo sviluppo a favore di una produzione di oro e di catene di approvvigionamento responsabili** e sostenibili in collaborazione con i Paesi partner, in particolare nei contesti che sono caratterizzati da importanti sfide in termini di governance delle risorse naturali e la cui produzione di oro viene in larga misura raffinata in Svizzera⁴⁰.

³⁹ Responsabilità: DSU, di concerto con la piattaforma interdipartimentale sulle materie prime.

⁴⁰ Responsabilità: DFAE/DSC, SECO.