

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 2.2.2011
COM(2011) 25 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**AFFRONTARE LE SFIDE RELATIVE AI MERCATI DEI PRODOTTI DI BASE E
ALLE MATERIE PRIME**

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi anni i mercati dei prodotti di base sono stati caratterizzati da una maggiore volatilità e da fluttuazioni senza precedenti dei prezzi. In tutti i mercati, i prezzi delle principali materie prime, tra cui l'energia, i metalli, i minerali, i prodotti agricoli e i generi alimentari, hanno registrato un'impennata nel 2007, raggiungendo un livello record nel 2008, per poi crollare nella seconda metà dello stesso anno e risalire nuovamente dall'estate del 2009. Queste oscillazioni dei prezzi si sono ripercosse, in diversa misura, sui prezzi al consumo, causando a volte tensioni sociali e privazioni.

Gli sviluppi attuali sono ascrivibili sia a una serie di cambiamenti nei modelli globali dell'offerta e della domanda che a shock a breve termine sui principali mercati dei prodotti di base e delle materie prime. Il periodo 2002-2008 ha visto un notevole aumento della domanda di materie prime a seguito della forte crescita economica globale, soprattutto in paesi emergenti come la Cina. Questa tendenza sarà rafforzata dall'ulteriore rapida industrializzazione e urbanizzazione di paesi quali la Cina, l'India e il Brasile. La Cina è già adesso il principale consumatore di metalli al mondo, la cui quota del consumo di rame, ad esempio, è passata dal 12% a circa il 40% negli ultimi 10 anni¹. Le fluttuazioni dei prezzi sono state accentuate da diversi problemi strutturali nelle catene di approvvigionamento e di distribuzione di vari prodotti di base, tra cui la disponibilità di infrastrutture e servizi di trasporto, in un periodo in cui un accesso efficiente e sicuro alle materie prime è una condizione indispensabile per la competitività dell'industria europea.

Aumenta inoltre l'impatto della finanza sui mercati, come dimostra il notevole incremento dei flussi di investimenti finanziari verificatosi negli ultimi anni sui mercati dei derivati su prodotti di base. Tra il 2003 e il 2008, ad esempio, gli investimenti degli investitori istituzionali sui mercati dei prodotti di base sono passati da 13 a 170-205 miliardi di euro. Anche se la crisi finanziaria ha interrotto questa curva ascendente, nel 2010 le situazioni finanziarie hanno praticamente raggiunto, o addirittura superato, i livelli record del 2008 su numerosi mercati e si è registrato in particolare un deciso aumento degli investimenti degli index trader. Sebbene il dibattito sull'importanza relativa dei molteplici fattori che influiscono sui prezzi dei prodotti di base sia ancora aperto, è evidente che le fluttuazioni dei prezzi tra i diversi mercati dei prodotti di base sono sempre più interconnesse e che questi mercati sono sempre più strettamente legati ai mercati finanziari².

Questi sviluppi hanno dato luogo a richieste sempre più frequenti di risposte politiche tali da attenuare gli effetti negativi delle fluttuazioni a livello di produttori e consumatori, specialmente per le categorie più vulnerabili, richiamando l'attenzione dei massimi livelli politici, tra cui i vertici del G20.

I problemi connessi ai prezzi dei prodotti di base e alle materie prime sono strettamente collegati e incidono sulle politiche riguardanti i mercati finanziari, lo sviluppo, il commercio, l'industria e le relazioni esterne. La Commissione europea ha pertanto adottato un certo

¹ World Metals Statistics Bureau – 2009 Yearbook.

² CFTC "Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations", Washington, 2008. American Economic Review; comunicazione della Commissione COM(2008) 821 "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa" e relativo documento di lavoro SEC(2008) 2971 "Task force on the role of speculation in agricultural commodities price movements - Is there a speculative bubble in commodity markets?".

numero di iniziative, sottolineando già nel 2008 l'importanza strategica di definire politiche per le materie prime con il varo dell'iniziativa "materie prime"³ e prendendo successivamente misure riguardanti l'accesso sostenibile alle materie prime all'interno e al di fuori dell'UE, l'uso efficiente delle risorse e il riciclaggio. La Commissione ha inoltre avviato una riflessione approfondita sul mercato dei prodotti di base in generale nonché sui prezzi alimentari e sulla sicurezza dell'approvvigionamento alimentare⁴. In risposta alla crisi finanziaria, la Commissione ha varato una serie di misure volte a migliorare la regolamentazione, l'integrità e la trasparenza dei mercati finanziari e, più di recente, ha presentato una proposta relativa alla regolamentazione dei mercati dell'energia.

La presente comunicazione illustra i risultati ottenuti in ciascuno di questi settori e le future azioni previste. Questo processo, che si inserisce nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ed è strettamente legato all'iniziativa faro per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse⁵, contribuirà ai lavori del G20 il quale, in occasione del vertice di Pittsburgh, ha concordato di migliorare la regolamentazione, il funzionamento e la trasparenza dei mercati finanziari e dei prodotti di base per ovviare all'eccessiva volatilità dei prezzi delle materie prime⁶. Questo impegno è stato rafforzato dal vertice del G20 tenutosi a Seoul nel novembre 2010, che ha promesso di affrontare il problema dell'instabilità dei mercati alimentari e dell'eccessiva volatilità dei prezzi dei combustibili fossili⁷.

2. SVILUPPI SUI MERCATI MONDIALI DEI PRODOTTI DI BASE

L'andamento dei mercati dei prodotti di base è stato influenzato in misura determinante dai fondamentali, tra cui i cambiamenti imprevedibili delle condizioni economiche globali legati al forte aumento della domanda delle economie di mercato emergenti⁸, nonché da altri fattori, vale a dire le difficoltà di approvvigionamento e la politica monetaria, a cui si sono aggiunti, negli ultimi anni, diversi interventi politici ad hoc. Le restrizioni all'esportazione, le misure applicate alle frontiere e le mutate politiche di stoccaggio hanno avuto ripercussioni sui prezzi alimentari nel periodo precedente alla crisi del 2008. Il maggiore uso delle terre agricole per la produzione di energia rinnovabile ha rafforzato il collegamento fra l'andamento dei prezzi agricoli e quello dei prezzi dell'energia. Le fluttuazioni dei prezzi sono state inoltre accentuate da problemi strutturali nelle catene di approvvigionamento e di distribuzione di diversi prodotti di base⁹.

Il funzionamento dei mercati dei prodotti di base differisce a seconda della natura del prodotto, delle esigenze degli operatori commerciali e dell'evoluzione storica. Non esiste un modello unico di organizzazione dei mercati dei prodotti di base e, quindi, di andamento dei prezzi. Le negoziazioni di alcuni prodotti di base sono estremamente standardizzate, mentre su altri mercati esse avvengono secondo modalità diverse a seconda delle esigenze particolari

³ COM(2008) 699 "L'iniziativa "materie prime": Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa".

⁴ COM(2009) 591 "Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa" e COM(2010)127 "Un quadro strategico dell'UE per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi della sicurezza alimentare".

⁵ COM(2010) 2020 "Europa 2020" e COM(2011) 21 "Un' Europa efficiente sotto il profilo delle risorse: iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020".

⁶ Cfr. <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

⁷ Cfr. http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf

⁸ Cfr., ad esempio, IOSCO, Task Force on Commodity Futures, Report to the G20, novembre 2010.

⁹ COM(2009) 591 definitivo "Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa".

dei singoli partecipanti al mercato. I mercati dei derivati¹⁰ su prodotti di base esistono da lunga data e svolgono un ruolo nella copertura delle esposizioni dei produttori e degli utilizzatori di diversi prodotti di base. Così come i prodotti di base sottostanti possono essere negoziati in vari modi, i derivati possono essere negoziati su base bilaterale, sul cosiddetto mercato over-the-counter o "OTC", oppure in mercati organizzati. Inoltre, il ruolo degli istituti finanziari e l'importanza dei derivati variano considerevolmente da un mercato all'altro. Le sezioni seguenti analizzano gli sviluppi specifici sui mercati dell'energia e dei prodotti di base agricoli e la sempre maggiore interdipendenza dei mercati dei prodotti di base e dei mercati finanziari collegati.

2.1. Sviluppi sui mercati fisici

2.1.1. Energia (petrolio, elettricità, gas)

I mercati del petrolio e dei prodotti petroliferi sono integrati, liquidi e globali. È generalmente riconosciuto che il loro funzionamento è influenzato anzitutto dai fondamentali economici, ma anche da considerazioni geopolitiche, dal ruolo dell'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (OPEC) e dalle transazioni non fisiche. Vi sono stati notevoli sviluppi in termini di strumenti finanziari, di strumenti di investimento sui derivati e di tecnologie di negoziazione. Il vertice del G20 tenutosi a Seoul ha sottolineato l'importanza del buon funzionamento e della trasparenza dei mercati dell'energia per la crescita economica, lavorando sulla trasparenza del mercato fisico, sulla volatilità dei prezzi dei combustibili fossili e sulla graduale eliminazione delle sovvenzioni inefficaci ai combustibili fossili.

Il mercato del gas, che è sempre più influenzato dallo sviluppo delle fonti non convenzionali, si basa tradizionalmente su contratti over-the-counter (OTC) a lungo termine. La diffusione del gas naturale liquefatto (GNL) fa sì che il gas venga negoziato sempre più su un mercato globale e liquido standardizzato. Il mercato energetico meno globale è quello dell'elettricità, il cui trasporto su lunghe distanze è limitato da problemi di stoccaggio e di perdita di energia. La portata geografica di questo mercato è quindi inferiore a quella di altri prodotti energetici.

Il mercato interno determina una maggiore integrazione dei mercati dell'elettricità (e del gas) che hanno visto lo sviluppo di borse dell'energia, di altri mercati organizzati e di mercati OTC facilitati da broker, che possono essere utilizzati sia per la consegna fisica che per la copertura (hedging). Resta però il fatto che i prezzi di mercato sono estremamente sensibili alla disponibilità della produzione effettiva e prevista, in quanto l'elettricità non può essere stoccata su scala industriale.

2.1.2. Agricoltura e sicurezza dell'approvvigionamento alimentare

La maggior parte dei prodotti di base agricoli, in particolare le colture, è soggetta a rigidi modelli di produzione stagionali, per cui non sempre l'offerta può adeguarsi rapidamente alle variazioni dei prezzi o della domanda. Questo significa che i mercati agricoli sono caratterizzati da un certo grado di variabilità. Le tensioni in aumento sui mercati agricoli possono essere ulteriormente accentuate da fattori strutturali quali la crescita demografica, la pressione sulle terre agricole e gli effetti del cambiamento climatico. Tuttavia, la volatilità dei prezzi dei prodotti di base agricoli ha raggiunto di recente livelli senza precedenti, sia sui mercati UE e internazionali che sui mercati a pronti e a termine. In ambito UE, le successive

¹⁰ Un derivato può essere definito come un'attività finanziaria, generalmente un contratto tra due o più parti, il cui valore deriva da altre attività, titoli o perfino indici.

riforme della politica agricola comune (PAC) hanno determinato una notevole riduzione dei prezzi di sostegno e delle misure collegate. Di conseguenza, i produttori e i negozianti di prodotti di base sono più esposti agli sviluppi dei prezzi di mercato e tendono maggiormente, anche se non in tutti i settori agricoli, a utilizzare i mercati a termine per coprire i rischi. Anche la negoziazione di opzioni e derivati OTC è in aumento. Questi fattori spiegano in una certa misura l'espansione dell'attività riguardante le borse basate in Europa e sollevano due questioni: la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e la necessità di una maggiore trasparenza sui mercati dei derivati agricoli.

La sicurezza dell'approvvigionamento alimentare è considerata uno dei fattori trainanti della futura riforma della PAC¹¹. Un settore agricolo forte è indispensabile perché un'industria alimentare estremamente competitiva rimanga una componente importante dell'economia e del commercio dell'UE e un attore chiave sui mercati internazionali. Per questo motivo, nell'ambito del ciclo di Doha sullo sviluppo l'UE ha accettato un importante pacchetto agricolo, subordinato al raggiungimento di un accordo ambizioso, equilibrato e globale.

L'eccessiva volatilità dei prezzi alimentari si ripercuote sia sui produttori che sui consumatori e compromette considerevolmente la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare per i paesi in via di sviluppo importatori di prodotti alimentari. Le impennate dei prezzi dei generi alimentari come quelle del 2007-08 hanno ridotto la razione alimentare di gran parte dei poveri nei paesi in via di sviluppo¹². I rincari dei prezzi alimentari verificatisi nel 2010 potrebbero accentuare ulteriormente la malnutrizione, il fabbisogno umanitario e le tensioni e le agitazioni sociali fra i consumatori più vulnerabili del mondo. Fermo restando che un aumento dei prezzi mondiali potrebbe stimolare la produzione agricola, i meccanismi di trasmissione dei prezzi sono spesso imperfetti. In molti paesi in via di sviluppo, spesso i mercati dei prodotti di base non sono collegati ai mercati mondiali oppure, nel migliore dei casi, i segnali relativi ai prezzi mondiali vengono trasmessi ai mercati nazionali dopo un lasso di tempo considerevole, ritardando spesso la risposta sul fronte dell'offerta interna.

L'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura, l'OCSE, la Commissione e altri organismi hanno eseguito analisi incentrate sugli sviluppi dell'offerta e della domanda, accentuati da fattori economici e politici a breve termine (comprese le restrizioni all'esportazione) che spiegano in parte l'estrema volatilità osservata a livello di prezzi, tra cui fattori caratteristici dei mercati finanziari che potrebbero aver amplificato le fluttuazioni dei prezzi. Sebbene sussistano incertezze, dalle prospettive delineate da diverse organizzazioni per quanto riguarda i prodotti di base agricoli, comprese le ultime proiezioni a medio termine della Commissione, emergono chiaramente tre conclusioni:

- i prezzi dei prodotti di base agricoli dovrebbero rimanere al di sopra delle medie storiche, invertendo la curva discendente a lungo termine, perlomeno nel prossimo futuro.
- Anche la volatilità dei prezzi dovrebbe rimanere a un livello elevato, sebbene sussistano incertezze su cause e durata del fenomeno.
- Analogamente, il livello dei prezzi dei fattori di produzione utilizzati in agricoltura dovrebbe mantenersi al di sopra dei trend abituali.

¹¹ COM(2010) 672 "La PAC verso il 2020".

¹² FAO, PAM, The State of Food Insecurity in the World, ottobre 2010.

La combinazione di questi fattori implica che un aumento dei prezzi dei prodotti di base agricoli non si tradurrà necessariamente in un aumento del reddito degli agricoltori, specialmente se i loro margini vengono ridotti dall'aumento dei costi. A ciò si aggiungono gli evidenti problemi che l'incidenza dei prezzi sull'inflazione alimentare può comportare per i paesi importatori netti di prodotti alimentari e, più in generale, per i consumatori più vulnerabili. Fermo restando che un certo grado di variabilità è parte integrante dei mercati agricoli, una volatilità eccessiva non comporta vantaggi né per i produttori né per gli utilizzatori.

2.1.3. Materie prime

Le materie prime comprendono minerali metallici, minerali industriali, materiali da costruzione, legno e gomma naturale. Contrariamente all'elettricità, le materie prime sono negoziate su scala mondiale. Per quanto riguarda i prezzi e i mercati, la principale distinzione va fatta tra i prodotti negoziati in borsa e gli altri. I metalli comuni come l'alluminio, il rame, il piombo, il nichel, lo stagno e lo zinco, ad esempio, sono negoziati in borsa e il London Metals Exchange (LME) svolge un ruolo di primo piano in questo ambito. Molte delle materie prime di cruciale importanza per l'UE, come il cobalto, il gallio, l'indio e le terre rare, non vengono però negoziate in sede di LME. Il mercato per queste materie prime è meno trasparente e i volumi negoziati di modesta entità rispetto ad altre.

In genere i mercati globali dei metalli e dei minerali evolvono in modo ciclico in funzione dell'offerta e della domanda. Il periodo 2002-2008 ha visto tuttavia un notevole aumento della domanda di materie prime a seguito della forte crescita economica globale, soprattutto nei paesi emergenti, che ha fatto salire i prezzi a livelli record. Le recenti tendenze indicano che la domanda di materie prime sarà influenzata ancora una volta dal futuro sviluppo delle economie emergenti e dalla rapida diffusione delle principali tecnologie abilitanti.

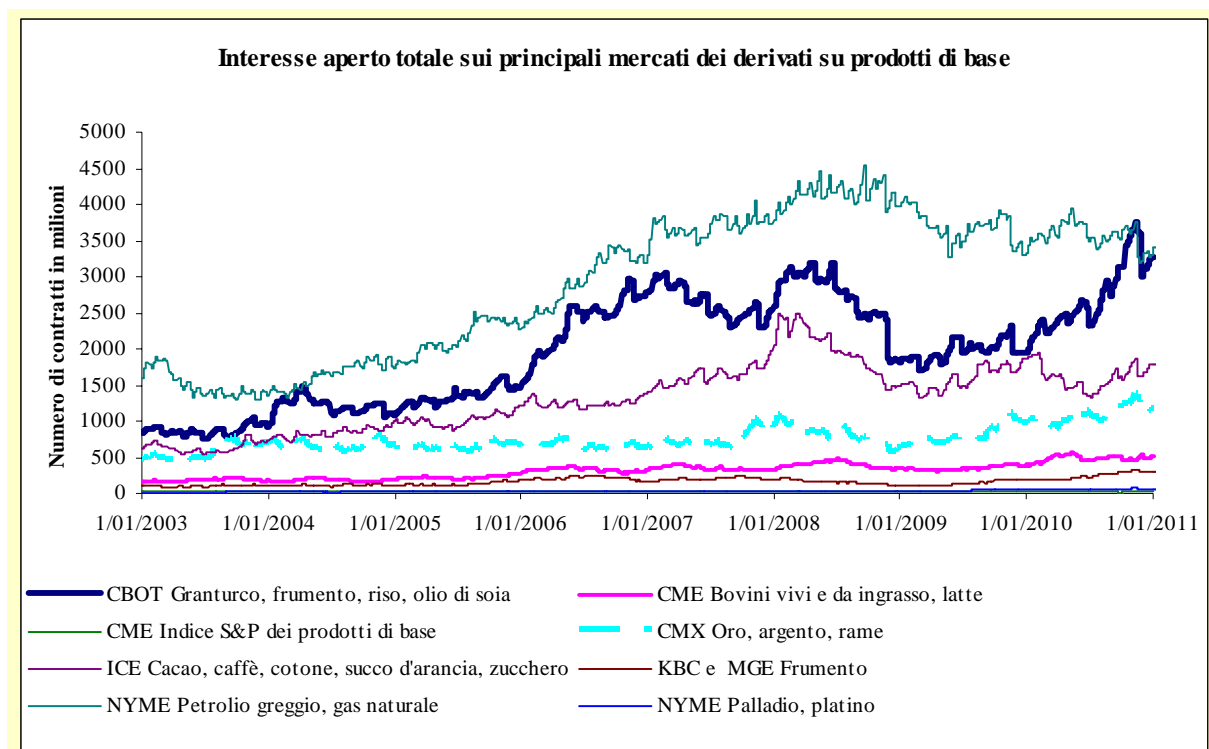
Su questi mercati destano sempre maggiore preoccupazione le misure imposte da determinati paesi per garantire all'industria nazionale un accesso privilegiato alle materie prime, anche mediante restrizioni all'esportazione. Queste misure, che determinano distorsioni sui mercati globali e incertezze nei flussi regolari di prodotti di base, possono avere ripercussioni sia per i paesi sviluppati che per quelli in via di sviluppo, in quanto praticamente nessuna economia è autosufficiente per tutte le materie prime. I paesi meno sviluppati, in particolare, possono essere fortemente dipendenti dalle importazioni di prodotti di base e risentire pertanto della mancanza o dell'inadeguatezza delle norme multilaterali in discipline quali i dazi all'esportazione. Inoltre, le imprese reagiscono in modi diversi alle fluttuazioni dei prezzi, ad esempio costituendo scorte, negoziando contratti a lungo termine o assicurandosi una copertura dei rischi di prezzo sotto forma di contratti a termine. Alcune di queste reazioni possono accentuare la scarsità dell'offerta.

2.2. Aumento dell'interdipendenza fra i mercati dei prodotti di base e i mercati finanziari collegati

I derivati su prodotti di base consentono a produttori e utilizzatori di coprire i rischi associati alla produzione fisica e all'incertezza sui prezzi, ma sono anche visti sempre più spesso come puri e semplici investimenti finanziari. In tale contesto, i flussi di investimenti finanziari sui mercati dei derivati su prodotti di base hanno registrato un notevole aumento negli ultimi anni (cfr. grafico 1).

Questo significa che i mercati dei prodotti di base e i mercati finanziari sono sempre più interconnessi e accomunati da un numero crescente di partecipanti in cerca di strumenti di gestione del rischio e di opportunità di investimento. La liquidità, l'efficienza e l'accessibilità dei mercati a pronti vengono rafforzate da mercati dei derivati funzionanti e viceversa. Per una formazione trasparente e ordinata dei prezzi sui mercati a pronti e sui mercati dei derivati occorrono informazioni adeguate e attendibili sui fondamentali del mercato (volumi di produzione e consumo, capacità di reti, oleodotti e gasdotti ecc.) e sul volume delle negoziazioni relative ai prodotti di base. I mercati dei derivati, tuttavia, non vengono usati soltanto dalle imprese commerciali a fini di gestione del rischio, ma anche dagli istituti finanziari nell'ambito delle strategie di allocazione del rischio. Inoltre, i prezzi dei future su prodotti di base (cioè i derivati quotati in sedi di negoziazione organizzate) fungono spesso da parametri di riferimento, influenzando ad esempio i prezzi al dettaglio dell'energia e dei generi alimentari per i consumatori dell'UE.

Gráfico 1: Transazioni sui mercati dei derivati su prodotti di base (interesse aperto totale di future e opzioni)



Fonte: U.S. Commodity Futures Trading Commission (tramite Reuters Ecowin).

Data la natura dei contratti derivati, il loro valore dipende dal valore dei mercati sottostanti a cui si riferiscono, soprattutto quando il mercato sottostante è un mercato fisico. I prezzi dei derivati su prodotti di base sono quindi strettamente legati ai prodotti di base sottostanti, per cui i mercati dei derivati su prodotti di base non possono essere considerati separatamente dai mercati dei prodotti di base e viceversa.

È però estremamente difficile risalire all'origine del nesso causale nell'interazione tra mercati finanziari e mercati fisici. L'accertamento di queste correlazioni è reso più difficile dal fatto che non tutti i mercati fisici hanno le stesse caratteristiche. Considerati i numerosi fattori che esercitano un impatto, alcuni dei quali sono caratteristici dei singoli mercati, le dinamiche di mercato in atto differiscono a seconda dei settori. A questo stadio, inoltre, la mancanza di trasparenza su questi mercati rende ancora più difficile valutare con precisione la natura e la

portata dei collegamenti tra il processo di formazione dei prezzi sui mercati dei prodotti di base e la sempre maggiore importanza dei mercati dei derivati.

Fermo restando che esiste una forte correlazione tra le posizioni sui mercati dei derivati e i prezzi a pronti, è comunque difficile valutare appieno le interazioni e l'impatto dei movimenti sui mercati dei derivati sulla volatilità dei mercati fisici sottostanti, tanto più che non tutti i mercati fisici hanno le stesse caratteristiche e che le dinamiche di mercato in atto differiscono a seconda dei settori. Occorre quindi approfondire ulteriormente la comprensione di questi sviluppi¹³.

Anche a questo stadio, tuttavia, è evidente la necessità di aumentare il grado di trasparenza e l'obbligo di presentare relazioni sui mercati fisici sottostanti e sui mercati dei derivati. Una maggiore trasparenza e la disponibilità di informazioni accessibili sui mercati fisici consentiranno agli investitori di decidere con cognizione di causa, contribuiranno a una determinazione appropriata dei prezzi e agevoleranno l'individuazione e la prevenzione di qualsiasi abuso. La recente volatilità dei prezzi ha inoltre dimostrato che occorre mantenere la possibilità per gli operatori del mercato fisico di coprire i propri rischi di prezzo, pur garantendo un monitoraggio rigoroso ed efficace dell'andamento del mercato, di particolare importanza per i paesi in via di sviluppo importatori di generi alimentari. In tale contesto potrebbero essere prese in considerazione anche misure normative supplementari mirate, come l'introduzione di limiti in materia di posizioni quando ciò sia ritenuto necessario.

3. LA RISPOSTA POLITICA DELL'UE AGLI SVILUPPI SUI MERCATI DEI PRODOTTI DI BASE

A livello dell'UE è stata avviata un'iniziativa diretta ad accrescere la sorveglianza, l'integrità e la trasparenza delle negoziazioni sui mercati dell'energia¹⁴, integrata da una serie di azioni per migliorare il funzionamento della catena alimentare e la trasparenza dei mercati dei prodotti di base agricoli. Nell'ambito delle riforme del quadro normativo dei mercati finanziari, attualmente in corso, la Commissione ha inoltre definito misure volte ad aumentare l'integrità e la trasparenza dei mercati dei derivati su prodotti di base.

3.1. Mercati fisici

3.1.1. Energia (petrolio, elettricità, gas)

La Commissione ha dimostrato la sua disponibilità a intervenire per garantire un corretto funzionamento dei mercati dell'energia, proponendo di definire norme chiare che vietino gli abusi di mercato sui mercati all'ingrosso dell'elettricità e del gas, sostenute da un quadro di vigilanza dei mercati a livello dell'UE e da nuovi poteri esecutivi per gli organismi di regolamentazione dell'energia¹⁵. Tale impostazione permetterà a imprese e cittadini europei di

¹³ Una parte di questo lavoro è già in corso (cfr. sezione 3.2) in stretta cooperazione con le controparti internazionali pertinenti, in particolare gli Stati Uniti, al fine di garantire la coerenza normativa.

¹⁴ La presente comunicazione non tratta del mercato delle quote nel sistema di scambio delle quote di emissioni dell'UE, poiché le quote non sono generalmente considerate prodotti di base. Sull'argomento, la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo "Verso un quadro rafforzato di sorveglianza del mercato per il sistema di scambio delle quote di emissioni dell'Unione europea" (COM(2010) 796 definitivo).

¹⁵ La presente sezione non tratta altre questioni relative all'energia, come la sicurezza o la coerenza e l'efficacia generale della politica esterna dell'UE in materia di energia, oggetto della comunicazione

trarre vantaggio dal mercato interno e fornirà un buon esempio di come affrontare le sfide derivanti dalla crescente interdipendenza dei mercati dei prodotti di base e dei mercati finanziari collegati. Il proposto regolamento concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia¹⁶ offrirà alle autorità europee e nazionali gli strumenti per individuare gli abusi di mercato nei mercati all'ingrosso dell'elettricità e del gas:

- l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) sarà responsabile del monitoraggio finalizzato a individuare eventuali abusi;
- sarà vietato ai negozianti utilizzare informazioni privilegiate per beneficiare delle loro operazioni o manipolare il mercato provocando aumenti artificiali dei prezzi non giustificati dalla disponibilità, dai costi di produzione o dalla capacità di stoccaggio o di trasporto dell'energia;
- sarà potenziata la cooperazione tra le autorità di regolamentazione dei mercati fisici (ACER) e quelle dei mercati finanziari (ESMA).

La Commissione si impegna a garantire che i requisiti di trasparenza relativi ai dati fondamentali sui mercati del gas e dell'elettricità siano efficaci e adeguati alle esigenze del mercato.

3.1.2. Agricoltura e sicurezza dell'approvvigionamento alimentare

Dato che la volatilità dei prezzi ha molteplici cause, non esiste una soluzione unica e semplice ai problemi individuati; la specificità della produzione agricola (collegata alla sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, all'ambiente, e pertanto dipendente dai cicli di vita, dalle condizioni climatiche, stagionali, sanitarie e parassitarie) complica ulteriormente la potenziale incidenza delle opzioni strategiche.

Uno dei principali campi d'azione è comunque costituito dal miglioramento delle informazioni sui mercati. Il settore agricolo beneficia di una grande quantità di informazioni sulla produzione, sul consumo e sulle scorte, provenienti da fonti pubbliche (Banca mondiale, FAO/OCSE, USDA, UE, ABARE) o da organismi competenti per i prodotti di base (specialmente il Consiglio internazionale dei cereali), a differenza di altri prodotti di base come i metalli, i minerali e l'energia, per cui le informazioni sono riservate e messe a disposizione prevalentemente dalle industrie. Tuttavia, la qualità e la tempestività delle informazioni sulle scorte alimentari nazionali e regionali e sulle previsioni in materia di produzione e consumo dei prodotti alimentari potrebbero migliorare ulteriormente. Il G-20 ha invitato la Banca mondiale a elaborare, in collaborazione con altre agenzie internazionali nel settore, misure volte a migliorare le informazioni sulle scorte alimentari nazionali e regionali e le previsioni sulla produzione alimentare, un'iniziativa che sarà pienamente sostenuta dalla Commissione.

Dato che la politica agricola comune è sempre più orientata verso il mercato, l'informazione sugli sviluppi del mercato dei prodotti di base e la trasparenza di questi dati sono divenute

della Commissione "Energia 2020 – Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura" (COM(2010) 639).

¹⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia (COM(2010) 726, dicembre 2010).

fattori cruciali delle iniziative destinate a garantire il corretto funzionamento della catena agroalimentare:

- gli Stati membri comunicano regolarmente un'ampia serie di dati alla Commissione, che li pubblica su Internet¹⁷ e li esamina insieme ai comitati consultivi delle parti interessate;
- l'Ufficio statistico della Commissione ha istituito uno strumento di sorveglianza dei prezzi dei prodotti alimentari al fine di rendere tali prezzi più trasparenti¹⁸ e sono in corso discussioni su come migliorarne il funzionamento;
- i servizi della Commissione producono e pubblicano a scadenze regolari le prospettive a medio termine sui principali mercati dei prodotti di base agricoli¹⁹.

La Commissione ha istituito un Forum ad alto livello destinato a migliorare il funzionamento della catena dell'approvvigionamento alimentare²⁰, che non si occupa della volatilità dei prezzi in quanto tale bensì della trasmissione dell'andamento dei prezzi lungo la catena dell'approvvigionamento, esaminando le relazioni tra le imprese, la competitività dell'industria alimentare, la logistica agroalimentare e lo strumento di sorveglianza dei prezzi dei prodotti alimentari.

Le impennate dei prezzi dei generi alimentari hanno rivelato come in numerosi paesi in via di sviluppo gli investimenti nel settore agricolo siano stati insufficienti negli ultimi decenni²¹, e nell'ambito della politica di sviluppo l'UE ha riconosciuto la necessità di invertire questa tendenza. Come indica il Libro verde sulla politica di sviluppo dell'UE²², tale politica può svolgere un ruolo importante per ridurre l'incidenza della volatilità dei prezzi sulle popolazioni più vulnerabili. La Commissione ha già adottato un quadro strategico sulla sicurezza alimentare²³, sostenendo che l'UE e gli Stati membri dovrebbero contribuire a migliorare il funzionamento del mercato dei prodotti alimentari a livello mondiale, regionale e nazionale, in particolare aumentando la trasparenza del mercato stesso. Questo comporta l'esigenza di aiutare i paesi in via di sviluppo a rafforzare le organizzazioni agricole, a rendere i prezzi più trasparenti, a stimolare la produttività agricola su base sostenibile e ad elaborare quadri normativi. Lo sviluppo della produzione agricola aumenterà la resistenza e l'adattabilità alle crisi alimentari.

Infine, dato che anche le iniziative unilaterali di alcuni governi possono influenzare i mercati fisici e rendere i prezzi volubili, è necessario migliorare la governance e il dialogo internazionale in questo settore.

3.2. Regolamentazione dei mercati finanziari

¹⁷ Si veda ad esempio il sito http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf

¹⁸

Cfr. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices_data_for_market_monitoring

¹⁹ Cfr. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2010/index_en.htm

²⁰ Cfr. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm

²¹ Meno di dieci Stati africani raggiungono l'obiettivo di Maputo, stabilito nel 2003, del 10% di investimenti pubblici a favore dell'agricoltura.

²² "La politica di sviluppo dell'Unione europea a sostegno della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile. Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'UE", COM(2010) 629 definitivo.

²³ "Un quadro strategico dell'UE per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi della sicurezza alimentare", COM(2010) 127 definitivo.

È opinione generale che sia opportuno accrescere l'integrità e la trasparenza dei mercati dei derivati su prodotti di base. In linea con i principi e le conclusioni del G20, la Commissione ha varato una serie di iniziative a questo scopo:

- ha adottato una proposta di regolamento sulla negoziazione degli strumenti derivati OTC²⁴, diretta a ridurre i rischi sistemici e a migliorare la trasparenza per le autorità di regolamentazione riguardo a tutti i derivati, compresi i derivati su prodotti di base;
- la revisione della direttiva sugli abusi di mercato²⁵, nella primavera del 2011, è destinata a definire chiaramente i casi in cui le negoziazioni sui mercati dei prodotti di base costituiscono un abuso ed a garantire che ogni sede di negoziazione e ogni operazione in cui possano verificarsi pratiche abusive siano adeguatamente disciplinate da norme paneuropee;
- nel corso della revisione dei prodotti di investimento al dettaglio preassemblati²⁶ si valuterà l'esigenza di aumentare il rigore e la qualità delle informazioni al momento di offrire agli investitori al dettaglio prodotti strutturati di investimento in prodotti di base;
- la direttiva sui gestori di fondi di investimento alternativi²⁷ aumenterà la trasparenza di questi fondi per gli investitori e le autorità nazionali di vigilanza e permetterà di valutare più chiaramente l'incidenza di questi fondi sui mercati dei derivati su prodotti di base;
- la revisione della direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari²⁸, nella primavera del 2011, ha lo scopo di rendere ancora più trasparenti le negoziazioni e i prezzi dei derivati su prodotti di base, stabilendo in quali casi tali prodotti debbano essere negoziati esclusivamente in sedi organizzate, e di valutare l'esigenza di informazioni più sistematiche e dettagliate sulle attività di negoziazione di diversi tipi di partecipanti al mercato dei derivati su prodotti di base, nonché di un controllo più ampio delle posizioni sui derivati su prodotti di base da parte delle autorità di regolamentazione, compresa la possibilità di limitare tali posizioni laddove necessario;
- infine, la creazione dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) garantirà la coerenza delle norme tecniche applicabili a tali mercati e contribuirà a rafforzare la collaborazione con le autorità di regolamentazione dei mercati fisici sottostanti²⁹.

3.3. L'interazione tra mercati fisici e mercati finanziari dei prodotti di base

Le misure illustrate sopra contribuiranno a garantire che i crescenti flussi di investimento siano più trasparenti e oggetto di maggiori informazioni, e che siano meno in grado di falsare il funzionamento dei mercati dei prodotti di base. La Commissione riconosce però la necessità

²⁴ COM(2010) 484, del 15.9.2010.

²⁵ Direttiva 2003/6/CE (GU L 96 del 12.4.2003).

²⁶ Il 26 novembre 2010 è stata avviata una consultazione pubblica in materia: cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation

²⁷ COM(2009) 207, del 30.4.2009.

²⁸ Direttiva 2004/39/CE (GU L 145 del 30.4.2004).

²⁹ Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 84).

di comprendere meglio l'interazione tra mercati fisici e mercati finanziari dei prodotti di base e a tale scopo intende:

- analizzare ulteriormente l'andamento dei mercati finanziari e fisici dei prodotti di base, per cogliere meglio le relazioni tra di essi, e sostenere iniziative analoghe in corso a livello mondiale (G20, IOSCO, AIE, FAO, UNCTAD, OCSE, FMI ecc);
- promuovere ulteriori miglioramenti della trasparenza e dell'accessibilità delle informazioni sui mercati fisici dei prodotti di base, anche tramite le autorità di regolamentazione e le istituzioni competenti, per garantire il buon funzionamento di tali mercati.

4. L'INIZIATIVA EUROPEA "MATERIE PRIME"

Al di là degli sviluppi relativi alla volatilità dei prezzi e all'interazione tra mercati fisici e finanziari dei prodotti di base, resta essenziale la questione dell'approvvigionamento fisico di materie prime. Nel 2008 la Commissione ha varato l'iniziativa "Materie prime"³⁰, che definisce una strategia integrata per rispondere alle varie sfide connesse all'accesso alle materie prime non energetiche e non agricole.

L'iniziativa si basa su tre pilastri: assicurare condizioni eque per l'accesso alle risorse nei paesi terzi, promuovere un approvvigionamento sostenibile in materie prime da fonti europee, favorire l'uso efficiente delle risorse e il riciclaggio. La strategia si basa, fra l'altro, sulla necessità di una "diplomazia delle materie prime", inserita in politiche più generali nei confronti dei paesi terzi volte, ad esempio, a promuovere i diritti umani, la buona governance, la risoluzione dei conflitti, la non proliferazione e la stabilità regionale. La presente sezione esamina i risultati finora raggiunti per quanto riguarda la definizione delle materie prime essenziali e nei settori del commercio, dello sviluppo, della ricerca, dell'uso efficiente delle risorse e del riciclaggio. La sezione 5 riguarda le prossime iniziative.

4.1. Definizione delle materie prime essenziali

La Commissione ha individuato, insieme agli Stati membri e alle parti interessate, 14 materie prime essenziali a livello dell'UE (si veda l'allegato) e ha sviluppato un metodo trasparente, innovativo e pragmatico per definire tali materie prime³¹.

Le materie prime essenziali sono quelle che presentano un rischio particolarmente elevato di carenze di approvvigionamento nel prossimo decennio e che hanno un ruolo particolarmente importante nella catena del valore. Il rischio di approvvigionamento è legato alla concentrazione della produzione in un numero ristretto di paesi e alla fragilità politico-economica di alcuni dei fornitori, e in molti casi è aggravato da una scarsa sostituibilità e da bassi tassi di riciclaggio. La stabilità dell'approvvigionamento è spesso importante per gli obiettivi della politica sul clima e per l'innovazione tecnologica. Ad esempio, le terre rare sono essenziali per ottenere magneti permanenti ad alte prestazioni utilizzati in turbine eoliche o veicoli elettrici, convertitori catalitici per automobili, circuiti stampati, fibre ottiche e superconduttori ad alta temperatura. L'UE dipende totalmente dalle importazioni e nel 2009 il

³⁰ Comunicazione "L'iniziativa "materie prime": Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa", COM(2008) 699 definitivo.

³¹ "Critical raw materials for the EU" (Materie prime essenziali per l'UE): relazione presentata nel giugno 2010 dal gruppo di lavoro ad hoc "Approvvigionamento di materie prime".

97% della produzione mondiale si concentrava in Cina. D'altra parte, non esistono attualmente processi economicamente validi di riciclaggio o sostituzione per le terre rare.

L'opera di identificazione delle materie prime essenziali ha rivelato anche l'esigenza di disporre di dati e conoscenze migliori e di aggiornare regolarmente l'elenco delle materie prime tenendo conto dell'evoluzione del mercato, degli sviluppi tecnologici (ad esempio per quanto riguarda il litio, l'afnio e il nichel) o degli ultimi dati relativi all'incidenza di una materia prima sull'ambiente. La conclusione di questa analisi è che le iniziative politiche non devono limitarsi alle materie prime essenziali.

4.2. Attuazione della strategia commerciale dell'UE per le materie prime

Dal 2008 sono stati raggiunti numerosi risultati nel settore della politica commerciale. È stata definita una strategia commerciale dell'UE per le materie prime ed è stata pubblicata la prima relazione annuale³². Nei tre settori principali si registrano attualmente i seguenti risultati:

- l'UE ha proposto di introdurre discipline commerciali in materia di restrizioni all'esportazione (quali divieti, contingenti, dazi e rilascio non automatico delle licenze di esportazione) in tutti i negoziati in materia, bilaterali o multilaterali (ad esempio nell'accordo di libero scambio con la Corea e nelle disposizioni relative ai dazi all'esportazione su una serie di materie prime, compreso il legno, nel quadro dell'adesione della Russia all'OMC);
- per quanto riguarda l'applicazione della strategia, la Commissione ha continuato a lottare contro le barriere principalmente mediante il dialogo, ma in mancanza di risultati si è dimostrata pronta a ricorrere ad altri strumenti, compreso il sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC;
- per quanto riguarda la portata della strategia, la Commissione ha affrontato la questione delle materie prime in vari dialoghi bilaterali e nell'ambito dell'OCSE; in seguito all'organizzazione congiunta di un seminario sulle materie prime alla fine del 2009, il tema è stato inserito nel programma di lavoro dell'OCSE per il 2011-2012.

4.3. Strumenti di sviluppo

Nel quadro del 10° FES sono state avviate varie iniziative, soprattutto a titolo del buon governo ("rafforzare gli Stati"). Sono stati inoltre finanziati progetti da parte del fondo fiduciario UE per le infrastrutture in Africa, tramite prestiti della BEI a favore di iniziative nel settore minerario, o tramite il settimo programma quadro di ricerca e sviluppo a favore di studi geologici. La Commissione cerca inoltre di creare un ambiente favorevole agli investimenti, ad esempio grazie all'assistenza tecnica specificamente destinata ad alcuni paesi per aumentare la trasparenza delle entrate tramite l'Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive, e promuove le buone pratiche in materia tributaria³³.

³² DG Trade – Politica delle materie prime) – Relazione annuale 2009 (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/>).

³³ "Cooperazione con i paesi in via di sviluppo per la promozione delle buone pratiche di gestione in materia tributaria", COM(2010) 163.

4.4. Nuove opportunità in materia di ricerca, innovazione e competenze

Tramite il settimo programma quadro di ricerca e sviluppo, l'UE ha varato iniziative dirette a migliorare la sua base di conoscenze sui giacimenti di molte materie prime importanti, in corso di sfruttamento o ancora da sfruttare, e per incoraggiare l'industria estrattiva a fornire nuovi prodotti all'industria manifatturiera. Il progetto ProMine, lanciato nel 2009 con una dotazione di 17 milioni di euro, svilupperà la prima banca dati satellitare paneuropea sulle risorse minerarie e un sistema informatico di modellazione 4D che contribuirà a determinare il valore delle risorse minerarie europee. Sono stati finanziati progetti su tecnologie avanzate inerenti al sottosuolo per un'estrazione intelligente, sulla sostituzione di materie prime essenziali quali le terre rare e i metalli del gruppo del platino e sul coordinamento delle attività negli Stati membri relative alla manipolazione industriale delle materie prime, tramite il progetto ERA-NET. Si è inoltre sostenuto lo sviluppo del concetto di bioraffineria, che contribuirà a creare nuovi prodotti ad alto valore aggiunto, e le piattaforme tecnologiche europee per le risorse minerarie sostenibili e la tecnologia del settore forestale sono strumenti importanti per stimolare nuove iniziative di ricerca nel settore delle materie prime.

Anche il Fondo europeo di sviluppo regionale finanzia la ricerca, l'innovazione e misure di supporto alle imprese per l'esplorazione e l'estrazione delle materie prime, mentre l'"Erasmus Mundus Minerals and Environmental Programme" (2009-2013) favorisce l'emergere di nuove competenze nel settore delle materie prime.

4.5. Orientamenti sull'attuazione della normativa "Natura 2000"

Non è facile conciliare gli obiettivi, talvolta contrastanti, di garantire, da un lato, un alto livello di protezione dell'ambiente nelle zone Natura 2000 e sviluppare, dall'altro, attività estrattive competitive: pertanto la Commissione ha elaborato orientamenti sull'applicazione del quadro decisionale di Natura 2000. Ha sottolineato, ad esempio, che le attività estrattive non energetiche non sono automaticamente escluse in corrispondenza dei siti Natura 2000 e nelle zone limitrofe³⁴. La Commissione ha inoltre pubblicato orientamenti finalizzati a proporre esempi di buone prassi per uno sfruttamento delle risorse forestali accompagnato da una gestione sostenibile delle foreste³⁵.

4.6. Un uso più efficiente delle risorse e migliori condizioni di riciclaggio

Il concetto di uso sostenibile delle risorse naturali si inserisce in misura crescente nelle iniziative strategiche dell'UE per la promozione della crescita e della competitività³⁶. Gli Stati membri hanno attuato molteplici politiche e introdotto strumenti pratici per migliorare l'efficienza delle risorse. Una delle questioni principali è l'esigenza di definire in modo giuridicamente chiaro i casi in cui un rifiuto trattato può essere riclassificato come prodotto. Sulla base della direttiva quadro sui rifiuti, la Commissione sta elaborando criteri per definire quando un rifiuto cessa di essere tale per flussi specifici di rifiuti: è già in fase avanzata la definizione delle regole per metalli ferrosi, alluminio, rame, carta riciclata e vetro.

³⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

³⁵ "Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe", Commissione europea, Forest Europe, FAO 2010.

³⁶ Si veda "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse: Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020", COM(2011) 21.

Dal 2008 la Commissione si sforza di prevenire le esportazioni illegali e il dumping dei rifiuti, aiutando gli Stati membri ad applicare il regolamento sulle spedizioni di rifiuti. Attualmente prevede di pubblicare orientamenti sulla spedizione di veicoli usati e fuori uso. Per quanto riguarda il flusso di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), la Commissione ha proposto un nuovo obiettivo ambizioso in termini di raccolta, che metterebbe l'85% di tali rifiuti a disposizione per il recupero di materie prime preziose in essi contenute, le quali andrebbero perdute in caso di trattamento inadeguato. Ha inoltre proposto norme più vincolanti in materia di classificazione per la spedizione di beni elettronici ed elettrici "usati", in base alle quali gli esportatori di tali merci dovrebbero comprovare la funzionalità di ogni elemento esportato al fine di un suo futuro utilizzo.

5. FUTURI ORIENTAMENTI DELL'INIZIATIVA "MATERIE PRIME"

Nonostante i significativi progressi compiuti, occorre migliorare ulteriormente l'attuazione dell'iniziativa "materie prime". È essenziale che vi sia un approccio integrato basato sui tre pilastri, dal momento che ciascuno di essi contribuisce all'obiettivo di garantire all'UE un approvvigionamento equo e sostenibile di materie prime.

5.1. Monitorare le materie prime essenziali

Se assicurare l'approvvigionamento di materie prime è un compito che spetta essenzialmente alle imprese, le autorità pubbliche devono, da parte loro, garantire un contesto che consenta alle imprese di svolgere tale compito. La Commissione intende analizzare insieme alle industrie estrattive, di riciclaggio e utilizzatrici il potenziale per azioni mirate, in particolare per quanto attiene al riciclaggio. La Commissione è anche disposta ad esaminare con gli Stati membri e con l'industria il valore aggiunto e la fattibilità di un eventuale programma di stoccaggio delle materie prime. A livello dell'UE, il programma di stoccaggio del petrolio mira a tutelare la sicurezza pubblica degli Stati membri e dell'UE³⁷. La Commissione intende:

- monitorare, insieme agli Stati membri e alle parti interessate, le questioni relative alle materie prime essenziali per individuare le azioni prioritarie;
- aggiornare regolarmente gli elenchi delle materie prime essenziali, almeno ogni 3 anni.

5.2. Approvvigionamento equo e sostenibile di materie prime dai mercati mondiali (1° pilastro)

L'UE intende perseguire attivamente una "diplomazia delle materie prime" al fine di garantire l'accesso a tali prodotti, in particolare a quelli più essenziali, mediante partenariati strategici e dialoghi politici.

5.2.1. Politica di sviluppo e approvvigionamento sostenibile delle materie prime

Un'attività mineraria sostenibile può e deve contribuire allo sviluppo sostenibile. Tuttavia, molti paesi in via di sviluppo – specialmente in Africa – non sono stati in grado di trasformare il loro patrimonio di risorse in una crescita sostenibile ed inclusiva, spesso a causa di problemi a livello statale connessi ai quadri normativi o alla fiscalità. Il potenziamento della governance e della trasparenza, insieme ad un clima più favorevole agli scambi commerciali e

³⁷ Direttiva 2009/119/CE del Consiglio, del 14 settembre 2009.

agli investimenti nel settore delle materie prime, sono elementi essenziali ai fini di una crescita inclusiva e di uno sviluppo sostenibile nei paesi ricchi di risorse. L'UE, attraverso le sue politiche di sviluppo e in partenariato con i paesi in via di sviluppo, può svolgere un ruolo fondamentale affinché venga a crearsi una situazione favorevole per tutti, in cui tanto i paesi sviluppati quanto i paesi in via di sviluppo beneficerebbero dell'approvvigionamento sostenibile delle materie prime, e affinché le risorse finanziarie interne derivanti dal settore minerario vengano utilizzate a favore dello sviluppo sostenibile e più precisamente degli obiettivi delle strategie di crescita inclusiva e di riduzione della povertà.

La Commissione esaminerà ulteriormente tali questioni nel contesto del processo di consultazione lanciato dai Libri verdi sul futuro della politica di sviluppo e sul sostegno al bilancio dell'UE e nel contesto della consultazione pubblica sulla rendicontazione paese per paese³⁸. L'UE solleciterà i governi partner a sviluppare ampi programmi di riforme con obiettivi chiari rivolti al miglioramento dei regimi fiscali nel settore minerario o ad una maggiore trasparenza dei contratti e dei redditi da attività estrattive o ancora al potenziamento della capacità di utilizzare i redditi a sostegno degli obiettivi di sviluppo. Una maggiore trasparenza aiuterà gli organismi nazionali di controllo e la società in generale a far sì che imprese e governi rispondano dei versamenti e delle entrate fiscali, in modo che si riducano frode e corruzione e si garantisca un contesto più prevedibile per il commercio e gli investimenti.

Nel giugno 2010, ad Addis Abeba, la Commissione ha concordato con la Commissione dell'Unione africana (CUA) di instaurare una cooperazione bilaterale su questioni relative alle materie prime e allo sviluppo basata sull'iniziativa "materie prime" e sulla politica della CUA in materia di minerali ed estrazione, vale a dire l'"African Mining Vision" (Prospettiva africana in materia di sfruttamento minerario) del 2009. Questa cooperazione si concentrerà su tre aree: governance, investimenti e conoscenze/competenze geologiche. Nel quadro della strategia comune Africa-UE 2011-2013, concordata durante il vertice Africa-UE del novembre 2010, sono previste azioni relative alle materie prime nell'ambito del partenariato su commercio, integrazione economica regionale e infrastrutture. L'UE e i suoi Stati membri collaboreranno su questi temi. La Commissione propone di:

- potenziare il sostegno finanziario e politico europeo a favore dell'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI) e aiutare i paesi in via di sviluppo ad attuare l'iniziativa stessa;
- condividere le migliori prassi con organizzazioni internazionali quali la Banca mondiale, l'FMI e la Banca africana di sviluppo;
- esaminare i possibili modi di migliorare la trasparenza nell'intera catena di approvvigionamento e cercare, insieme ai principali partner commerciali, di porre rimedio a quelle situazioni in cui i proventi delle industrie estrattive sono utilizzati per finanziare guerre o conflitti interni;
- promuovere una maggiore diffusione delle informazioni finanziarie dell'industria estrattiva con l'eventuale istituzione di un obbligo di rendicontazione paese per paese. La Commissione terrà conto tanto dei progressi compiuti dagli IASB (International Accounting Standards Boards) relativamente ad un International Financial Reporting

³⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm

Standard (IFRS) per le industrie estrattive quanto dello stato attuale della legislazione dei paesi terzi che operano nella regione³⁹;

- promuovere l'applicazione degli standard UE da parte delle imprese dell'UE che operano nei paesi in via di sviluppo e l'applicazione del documento di riferimento sulle migliori tecniche disponibili e sviluppare un codice di condotta per le imprese dell'UE che operano nei paesi terzi;
- sostenere l'impegno dell'OCSE in materia di due diligence nel settore minerario;
- continuare a valutare – insieme ai paesi africani – la possibilità di sostenere una maggiore cooperazione tra gli istituti di rilevamento geologico dei due continenti e promuovere la cooperazione in questo settore in consessi multilaterali, quali il programma di geoscienze dell'UNESCO.

I paesi in via di sviluppo ricchi di risorse naturali soffrono spesso di carenze infrastrutturali nei settori dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente, e per questo non riescono a far sì che lo sfruttamento di tale patrimonio vada pienamente a beneficio delle popolazioni locali.

La Commissione europea, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e altre istituzioni europee che finanziano lo sviluppo, in collaborazione con le autorità nazionali e regionali africane, continueranno a valutare le diverse opzioni per promuovere l'infrastruttura più appropriata, con i relativi aspetti inerenti alla governance, che possa contribuire ad un uso sostenibile delle risorse di questi paesi e facilitare l'approvvigionamento di materie prime. A tal fine si serviranno dei rispettivi dialoghi settoriali. In particolare, la Commissione europea valuterà la possibilità a) di incrementare i prestiti (che potrebbero contenere elementi di sovvenzione) all'industria, compresi progetti di estrazione e raffinazione, in particolare l'industria post-estrattiva e b) di promuovere strumenti finanziari atti a ridurre il rischio degli operatori sulla base di garanzie sostenute dall'UE, anche attraverso il Fondo europeo di sviluppo. In questo compito i paesi africani potrebbero beneficiare del sostegno del fondo fiduciario UE-Africa per le infrastrutture⁴⁰.

La politica di sviluppo deve mirare anche a migliorare la catena del valore e a massimizzare la diversificazione creando così collegamenti che dall'industria estrattiva portino all'industria locale. Pertanto occorre incentivare lo sviluppo della capacità delle imprese, sfruttando a tal fine la flessibilità che può derivare da accordi commerciali. L'UE può anche aiutare i paesi in via di sviluppo ad approfondire le conoscenze nel settore geologico⁴¹, permettendo loro di valutare con maggiore precisione le proprie riserve minerarie, di pianificare meglio i bilanci in base alle previsioni sui redditi da tali riserve e di acquisire un maggiore potere negoziale nei confronti delle imprese minerarie.

³⁹ Ad esempio in materia di due diligence e di rendicontazione da parte di imprese che rientrano nella catena di approvvigionamento delle materie prime, come l'US Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.

⁴⁰ Il Fondo è finalizzato a sostenere progetti transfrontalieri e regionali nell'Africa subsahariana.

⁴¹ Ad esempio, il progetto AEGOS prevede una collaborazione tra istituti di rilevamento geologico dell'UE e africani volta a migliorare il livello e la qualità dei dati relativi alle risorse disponibili per l'Africa.

5.2.2. Rafforzare la strategia commerciale per le materie prime

La Commissione intende rafforzare la strategia commerciale per le materie prime⁴², come già esposto al punto 4.2, in linea con gli obiettivi di sviluppo e di buon governo. La Commissione ritiene che l'UE debba:

- continuare a sviluppare dialoghi tematici bilaterali sulle materie prime con tutti i partner pertinenti e rafforzare i dialoghi in corso in tutti i consessi plurilaterali e multilaterali (es.: G20, UNCTAD, OMC, OCSE), effettuare ulteriori studi per migliorare la comprensione dell'impatto delle restrizioni all'esportazione sul mercato delle materie prime ed incentivare un dialogo sul loro uso quale strumento politico;
- integrare maggiormente le questioni inerenti alle materie prime, quali le restrizioni all'esportazione e gli aspetti relativi agli investimenti, nei negoziati commerciali dell'UE, attuali e futuri, in contesti bilaterali, plurilaterali e multilaterali;
- mirare alla creazione di un meccanismo di monitoraggio delle restrizioni all'esportazione che ostacolano l'approvvigionamento sostenibile delle materie prime e continuare ad occuparsi delle barriere che falsano il mercato delle materie prime o il mercato a valle servendosi del dialogo quale strumento privilegiato, ma ricorrendo anche, se necessario, al sistema di risoluzione delle controversie;
- nell'ambito delle attività OCSE, incoraggiare il coinvolgimento di pertinenti membri non OCSE nelle attività relative alle materie prime e esaminare ulteriori discipline multilaterali e plurilaterali tenendo anche conto delle migliori prassi;
- utilizzare gli strumenti della politica di concorrenza per garantire che l'approvvigionamento di materie prime non sia falsato da accordi, concentrazioni o azioni unilaterali anticoncorrenziali da parte delle imprese interessate;
- procedere alla realizzazione delle azioni sopra descritte e analizzare più approfonditamente le priorità per le materie prime in relazione ai paesi terzi, mediante iniziative autonome o nell'ambito di consessi o di dialoghi bilaterali e multilaterali e continuare a condurre una coerente politica commerciale dell'UE su tali priorità.

5.3. Incentivare un approvvigionamento sostenibile all'interno dell'UE (2° pilastro)

La strategia Europa 2020 sottolinea l'esigenza di promuovere tecnologie che incrementino gli investimenti nel patrimonio naturale dell'UE. Le industrie estrattive rientrano in questa categoria, ma il loro sviluppo è ostacolato da un quadro normativo pesante e dalla concorrenza con altri utilizzi del suolo. Molte questioni normative in questo settore sono di competenza degli Stati membri. La Commissione ha quindi prevalentemente il ruolo di facilitatore per lo scambio delle migliori prassi.

Allo stesso tempo, l'attività estrattiva nell'UE deve essere svolta in condizioni sicure. Ciò è importante tanto per salvaguardare l'immagine del settore quanto per guadagnare

⁴² DG Trade – Raw materials policy (Politica delle materie prime) – Relazione annuale 2009.

l'accettazione del pubblico. La Commissione ritiene che le seguenti prassi⁴³ siano particolarmente importanti per la promozione degli investimenti nelle industrie estrattive:

- definizione di una politica mineraria nazionale, che garantisca uno sfruttamento economicamente valido delle risorse minerarie. Tale politica dovrebbe essere armonizzata con le altre politiche nazionali, basarsi sui principi dello sviluppo sostenibile e prevedere un impegno a predisporre un opportuno quadro giuridico e informativo;
- istituzione di una politica di programmazione dello sfruttamento del suolo per i minerali che comprenda una base di conoscenza geologica digitale, una metodologia trasparente per l'identificazione delle risorse minerarie e stime a lungo termine della domanda regionale e locale, e che sia volta all'identificazione e alla salvaguardia delle risorse minerarie (tenendo conto degli altri utilizzi del suolo), compresa la loro protezione dagli effetti delle catastrofi naturali;
- istituzione di procedure di autorizzazione dello sfruttamento e dell'estrazione dei minerali chiare, comprensibili e certe, che contribuiscano a razionalizzare le procedure amministrative (es.: introduzione di scadenze, domande di permesso parallele e sportello unico).

La Commissione propone di valutare con gli Stati membri, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, la possibilità di istituire un meccanismo destinato al monitoraggio delle azioni in questo settore da parte degli Stati membri, il che implicherebbe anche la definizione di indicatori.

È anche importante potenziare ulteriormente la base di conoscenze necessaria per un'efficace strategia per le materie prime. Nel breve termine, la Commissione propone di valutare con gli Stati membri le possibilità di aumentare le sinergie tra gli istituti di rilevamento geologico nazionali, in modo da stimolare lo sviluppo di economie di scala, la riduzione dei costi e i progetti comuni (es.: un database minerali armonizzato, un annuario europeo delle materie prime). Nel medio termine le varie sinergie devono contribuire a migliorare in modo coordinato la conoscenza delle materie prime a livello europeo, tenendo conto in particolare delle future opportunità che si presenteranno nel quadro del programma GMES. Per alcune materie prime, come ad esempio il legno, la concorrenza è in aumento a causa della crescita della domanda di energie rinnovabili. Non sempre a un incremento della domanda corrisponde un analogo aumento dell'offerta, e ciò causa un innalzamento dei prezzi.

La Commissione intende :

- promuovere il lavoro dell'UNECE nel settore della standardizzazione riguardo alla rendicontazione sulle riserve e le risorse a livello di UE;
- svolgere un'adeguata analisi sulla disponibilità di legno e di carta riciclata tenendo conto della potenziale domanda proveniente dalla filiera del legno e dal settore delle energie rinnovabili (biomasse);

⁴³ “Improving framework conditions for extracting minerals for the EU”. Relazione del gruppo di lavoro ad hoc sulle migliori prassi sulla programmazione, il rilascio dei permessi e la condivisione delle conoscenze nello sfruttamento del suolo del gruppo "Approvvigionamento di materie prime", giugno 2010.

- continuare a sostenere la creazione di consigli sulle competenze settoriali a livello europeo nei casi in cui una tale iniziativa provenga dalle parti interessate quali le parti sociali o gli osservatori interessati;
- promuovere la ricerca e lo sviluppo nella catena del valore delle materie prime, compreso a livello di estrazione, trasformazione e sostituzione.

5.4. Spronare l'efficienza sotto il profilo delle risorse e promuovere il riciclaggio (3° pilastro)

L'incremento della domanda di materie prime a livello mondiale rende necessario un maggiore impegno nel settore del riciclaggio. Tassi di riciclaggio più elevati ridurranno la pressione della domanda di materie prime primarie, contribuiranno a riutilizzare preziosi materiali che altrimenti andrebbero sprecati e ridurranno i consumi di energia e le emissioni di gas a effetto serra prodotti dall'estrazione e dalla trasformazione. Nel quadro dell'iniziativa faro Europa 2020 sull'efficienza sotto il profilo delle risorse, nel 2011 la Commissione presenterà una roadmap per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse e un prospetto sui cambiamenti strutturali e tecnologici necessari per convertirsi in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente sotto il profilo delle risorse e resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2050 e sugli strumenti da utilizzare per far sì che tale conversione abbia luogo attraverso politiche che portino i massimi benefici all'UE in termini di crescita, di occupazione e di sicurezza energetica.

La cosiddetta "urban mining" (estrazione mineraria urbana), il processo che consiste nell'estrarre materiali utili dai rifiuti urbani, è una delle principali fonti di metalli e minerali per l'industria europea. L'uso di materie prime secondarie contribuisce all'efficienza sotto il profilo delle risorse, alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla conservazione dell'ambiente. Tuttavia, non si sfrutta l'intero potenziale di molte di queste risorse e, benché il riciclaggio di rifiuti urbani nell'UE sia raddoppiato in 10 anni, vi sono notevoli differenze tra uno Stato membro e l'altro. In considerazione delle pressioni che spingono a ridurre le emissioni di carbonio, a tutelare la salute umana e a ridurre le dipendenze esterne, è necessario combattere con maggiore determinazione le barriere che impediscono il riciclaggio. La Commissione ritiene che tali barriere rientrino in tre categorie principali: "dirottamento" di una parte dei rifiuti verso impianti di smaltimento non conformi all'interno o al di fuori dell'UE, ostacoli allo sviluppo dell'industria di riciclaggio e livelli inadeguati di innovazione nel riciclaggio.

Una migliore attuazione e applicazione della legislazione UE esistente in materia di rifiuti è essenziale per promuovere un'Europa più efficiente sotto il profilo delle risorse. La Commissione propone quindi di:

- rivedere nel 2012 la strategia tematica di prevenzione e riciclaggio dei rifiuti per sviluppare migliori prassi per la raccolta e il trattamento dei principali flussi di rifiuti, in particolare quelli che contengono materie prime con un impatto negativo sull'ambiente. Laddove necessario, sarà migliorata la disponibilità delle statistiche relative al riciclaggio;
- sostenere la ricerca e le azioni pilota in materia di efficienza sotto il profilo delle risorse, di incentivi economici per il riciclaggio o di sistemi di rimborso;
- effettuare una valutazione ex-post dell'acquis dell'UE in materia di rifiuti, compresa una valutazione delle aree in cui la legislazione sui vari flussi di rifiuti potrebbe essere allineata

per migliorarne la coerenza. Ciò riguarderebbe anche l'efficacia dei deterrenti e delle sanzioni per la violazione delle norme UE sui rifiuti;

- rivedere nel 2012 il piano d'azione sulla sostenibilità del consumo e della produzione per individuare le ulteriori iniziative necessarie in questo settore;
- analizzare la possibilità di sviluppare strumenti ecocompatibili per i) favorire un uso più efficiente delle materie prime, ii) garantire la riciclabilità e la durevolezza dei prodotti e iii) promuovere l'uso delle materie prime secondarie nei prodotti, in particolare nel contesto della direttiva sulla progettazione ecocompatibile;
- sviluppare nuove iniziative per migliorare la competitività delle industrie di riciclaggio dell'UE, in particolare introducendo nuovi strumenti di mercato che favoriscano le materie prime secondarie.

Il problema del dumping ambientale dei rifiuti si verifica anche nei casi di spedizioni illegali di rifiuti verso paesi terzi. Per rafforzare ulteriormente l'applicazione del regolamento sulle spedizioni di rifiuti, la Commissione propone di:

- garantire norme ispettive esatte e attuabili per i rifiuti sul territorio dell'UE nel 2011. In questo modo, nel 2012 sarà possibile un maggiore impegno per facilitare il controllo delle spedizioni da parte delle autorità doganali;
- considerare l'eventuale utilizzo di finanziamenti del 7° PQ destinati alla ricerca per contribuire a migliorare le tecnologie di individuazione, identificazione, ricerca e localizzazione delle spedizioni illegali;
- esaminare la possibilità di applicare alle esportazioni di flussi di rifiuti un regime globale di certificazione per le strutture di riciclaggio basato su criteri di gestione ecocompatibile;
- a partire da IMPEL⁴⁴, avviare con gli Stati membri una cooperazione volta a valutare la possibilità di un meccanismo formale a livello dell'UE per l'applicazione dell'acquis dell'UE.

5.5 Innovazione: una questione trasversale

Le materie prime sono fattori di produzione essenziali per la competitività dell'industria e per lo sviluppo di molte applicazioni rispettose dell'ambiente e basate su tecnologie pulite. L'innovazione è un elemento fondamentale per il potenziale dell'UE in questo settore e può svolgere un ruolo importantissimo per rispondere alle sfide dei tre pilastri dell'iniziativa "materie prime". L'esigenza di innovazione interessa l'intera catena del valore, compresi i settori dell'estrazione, della trasformazione sostenibile, della progettazione ecocompatibile, del riciclaggio, dei nuovi materiali, della sostituzione, dell'efficienza sotto il profilo delle risorse e della pianificazione dell'utilizzo del suolo. La Commissione valuterà se lanciare una partnership per l'innovazione nel campo delle materie prime nel quadro dell'iniziativa faro Europa 2020 sull'Unione dell'innovazione⁴⁵.

⁴⁴ European union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (rete dell'Unione europea per l'attuazione e l'applicazione della normativa ambientale).

⁴⁵ COM(2010) 546.

6. PROSPETTIVE FUTURE

L'accesso ai prodotti di base e alle materie prime è essenziale per mantenere la capacità produttiva dell'economia e per assicurare il benessere dei cittadini. Tali prodotti di base e materie prime provengono da ogni parte della terra, anche dall'Europa. La sfida è garantire che il fabbisogno di prodotti di base e di materie prime sia soddisfatto con metodi che vadano a beneficio di più ampi obiettivi di sviluppo nei paesi di origine, della tutela ambientale, dell'apertura degli scambi e della stabilità dei mercati e che non costituiscano rischi per l'economia in generale.

Si è osservata un'intensificazione dell'attività finanziaria in tutte le classi di prodotti di base e di materie prime. Garantire che tale sviluppo vada a favore e non a detrimento dell'accesso ai prodotti di base e alle materie prime e che non destabilizzi l'economia europea o le economie dei paesi in via di sviluppo è pertanto un impegno politico costante a livello europeo e internazionale. Questi mercati devono continuare a servire l'economia reale contribuendo alla formazione dei prezzi e consentendo la copertura del rischio di mercato.

I prezzi dei derivati su prodotti di base sono strettamente legati ai prodotti di base fisici sottostanti. Le loro dinamiche sfidano i modelli consolidati e la comprensione dei prezzi dei prodotti di base diventa sempre più difficile. L'integrità e la trasparenza dei mercati dei derivati su prodotti di base devono essere potenziate e la Commissione ritiene che occorra promuovere una maggiore comprensione di questi sviluppi. A tal fine, la Commissione ha lanciato diverse iniziative nel settore dei servizi finanziari, come spiegato al punto 3.2, ed esaminerà in quale misura siano necessari ulteriori miglioramenti in materia di trasparenza e di accessibilità delle informazioni sui mercati fisici dei prodotti di base. Questa maggiore trasparenza delle attività commerciali tanto finanziarie quanto fisiche dovrebbe consentire alle autorità di regolamentazione e ai partecipanti al mercato di comprendere meglio l'interazione tra i mercati finanziari e fisici dei prodotti di base e contribuire ad evitare pratiche abusive.

La Commissione valuterà anche ulteriori misure strategiche destinate a rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. I risultati ottenuti su ciascuno di questi temi andranno a confluire nelle attività del G20 di quest'anno, in particolare alla luce della priorità che la presidenza francese ha deciso di attribuire alla questione relativa ai prezzi dei prodotti di base e alla sicurezza alimentare.

Dato che la sostenibilità della domanda e dell'approvvigionamento delle materie prime costituisce in questo momento un'importante sfida, la Commissione intende anche rafforzare l'attuazione della sua iniziativa "materie prime" nel quadro di una strategia integrata basata sui suoi tre pilastri. Inoltre, la Commissione terrà un dibattito pubblico regolare attraverso un evento tematico annuale teso a promuovere la conoscenza delle sfide future e a fare il punto dei progressi compiuti.

Allegato

Concentrazione della produzione di materie prime essenziali; tassi di riciclaggio e sostituzione

Le 14 materie prime elencate in appresso sono essenziali poiché ad esse sono legati rischi di carenze di approvvigionamento e impatti sull'economia ben più elevati rispetto alla maggior parte delle materie prime. L'elevato rischio di carenza di approvvigionamento è legato al fatto che un'elevata quota della produzione mondiale di tali materie prime proviene da un numero ristretto di paesi. Cina (antimonio, fluorite, gallio, germanio, grafite, indio, magnesio, terre rare, tungsteno), Russia (metalli del gruppo del platino), Repubblica democratica del Congo (cobalto, tantalio) e Brasile (niobio e tantalio). Questa concentrazione della produzione è aggravata in molti casi da una scarsa sostituibilità e da bassi tassi di riciclaggio.

Materie prime	Principali produttori (2008, 2009)	Principali fonti di importazioni nell'UE (2007 o 2006)	Tasso di dipendenza dalle importazioni	Sostituibilità	Tasso di riciclaggio
Antimonio	Cina 91%	Bolivia 77%	100%	0,64	11%
	Bolivia 2%	Cina 15%			
	Russia 2%	Perù 6%			
	Sudafrica 2%				
Berillio	USA 85%	USA, Canada, Cina, Brasile (*)	100%		
	Cina 14%				
	Mozambico 1%				
Cobalto	RDC 41%	RDC 71%	100%	0,9	16%
	Canada 11%	Russia 19%			
	Zambia 9%	Tanzania 5%			
Fluorite	Cina 59%	Cina 27%	69%	0,9	0%
	Messico 18%	Sudafrica 25%			
	Mongolia 6%	Messico 24%			
Gallio	ND	USA, Russia (*)	(*)	0,74	0%
Germanio	Cina 72%	Cina 72%	100%	0,8	0%
	Russia 4%	USA 19%			
	USA 3%	Hong Kong 7%			
Grafite	Cina 72%	Cina 75%	95%	0,5	0%
	India 13%	Brasile 8%			
	Brasile 7%	Madagascar 3%			
		Canada 3%			
Indio	Cina 58%	Cina 81%	100%	0,9	0,30%
	Giappone 11%	Hong Kong 4%			
	Corea 9%	USA 4%			
	Canada 9%	Singapore 4%			
Magnesio	Cina 56%	Cina 82%	100%	0,82	14%
	Turchia 12%	Israele 9%			
	Russia 7%	Norvegia 3%			
		Russia 3%			
Niobio	Brasile 92%	Brasile 84%	100%	0,7	11%
	Canada 7%	Canada 16%			
Metalli gruppo platino	Sudafrica 79%	Sudafrica 60%	100%	0,75	35%
	Russia 11%	Russia 32%			
	Zimbabwe 3%	Norvegia 4%			

Terre rare	Cina 97%	Cina 90%	100%	0,87	1%
	India 2%	Russia 9%			
	Brasile 1%	Kazakistan 1%			
Tantalo	Australia 48%	Cina 46%	100%	0,4	4%
	Brasile 16%	Giappone 40%			
	Ruanda 9%	Kazakistan 14%			
	RDC 9%				
Tungsteno	Cina 78% (6,1)	Russia 76%	73%	0,77	37%
	Russia 5% (6,5)	Bolivia 7%			
	Canada 4%	Ruanda 13%			

(*) soggetto a forti fluttuazioni

Nota: la dipendenza dalle importazioni è data da: "importazioni nette / (importazioni nette + produzione nell'UE)"

Fonte: basato sulla relazione "Critical raw materials for the EU" del gruppo di lavoro ad hoc per la definizione delle materie prime essenziali del gruppo "Approvvigionamento di materie prime", giugno 2010.