



# **Business e Diritti Umani: una sfida per le imprese?**



[www.avsi.org](http://www.avsi.org)

Questo *paper* è stato redatto dal Gruppo di Esperti AVSI su *Business and Human Rights*.

#### **ALESSANDRO COSTA**

Laureato in Giurisprudenza, con una specializzazione negli USA, è esperto e consulente in relazioni internazionali giuridico-finanziarie, con particolare riferimento al Diritto Internazionale dell'Economia ed ai contratti internazionali, Diritto Anti-trust, procedure delle istituzioni finanziarie internazionali. Ha lavorato come consulente per numerose organizzazioni internazionali (tra cui UNIDO, UE, Banca Mondiale) nel campo dell'*institution building* per le PMI e della creazione di strumenti finanziari di supporto alle imprese. È attualmente professore di Diritto Internazionale dell'Ambiente presso l'Università Parthenope di Napoli e coordina il Gruppo di Esperti *Business and Human Rights* dell'Università di Roma Tor Vergata e della Fondazione AVSI. Ha pubblicato nel 2008 la monografia "Il Governo e le Regole dell'Economia Globale nell'era dei meta-problemi" (2009) ed è Editor della ricerca "Banks and Human Rights: Pathways to Compliance" (2013).

#### **ANTONELLA SARRO**

Dottore in Giurisprudenza e Avvocato. Docente presso l'Istituto di Studi Europei Alcide de Gasperi. Le sue aree di interesse includono il Diritto Penale e il Diritto Internazionale dell'Economia, il Diritto dell'Unione Europea, i contratti internazionali, il *project finance*, la preparazione e gestione di corsi di *training* per manager internazionali. Ha lavorato come consulente di organismi internazionali, aziende, istituzioni pubbliche e Camere di Commercio ed è autrice di un "Compendio della legislazione italiana sull'aiuto pubblico allo sviluppo" e di numerosi articoli sulla collaborazione industriale con Paesi emergenti e dell'Europa Orientale. Ha partecipato a numerose missioni in Iraq, Libano, Serbia, Tunisia, Albania e Romania. È Deputy Editor della ricerca "Banks and Human Rights: Pathways to Compliance" (2013) e partecipa al Gruppo di Esperti *Business and Human Rights*.

#### **MARTA BORDIGNON**

Dottore di ricerca in Diritto Internazionale presso l'Università di Roma Tor Vergata, con una tesi riguardante l'attuazione degli "UN Guiding Principles on Business and Human Rights" da parte dell'Unione Europea, di Gran Bretagna, Italia e Spagna. Ha conseguito la laurea triennale in Scienze Politiche presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma e, sempre presso la stessa Università, ha conseguito la laurea magistrale in Relazioni Internazionali, con una tesi in Economia e Politica delle Transizioni: "L'Ucraina e l'integrazione europea: l'impatto politico ed economico sul Paese e sui rapporti con la Russia". Ha seguito un master in Studi Diplomatici presso la SIOI di Roma. Cultore della materia in Diritto Internazionale presso l'Università di Roma Tor Vergata e l'Università Europea di Roma. Si occupa di promozione e consulenza alle imprese con particolare riguardo ai Paesi del Medio Oriente e Nord Africa. Partecipa al Gruppo di Esperti *Business and Human Rights*.

#### **GIADA LEPORE**

Dottoranda in Diritto Internazionale e Diritti Umani presso la St. Thomas University di Miami (USA). Sempre presso la stessa Università, ha conseguito un LL.M. *magna cum laude* in Intercultural Human Rights ed ha collaborato alla Intercultural Human Rights Law Review in qualità di capo editore. Ha conseguito la Laurea in Giurisprudenza con una tesi in Diritto Internazionale dal titolo "Non State Actors in International Law: il ruolo delle ONG nella protezione e promozione dei Diritti Umani". Collabora con il Gruppo di Esperti *Business and Human Rights* ed ha lavorato come consulente legale specializzandosi in progetti di cooperazione allo sviluppo, promozione delle piccole e medie imprese e diritti umani.

#### **IVAN LEONARDO MARTINEZ PINILLA**

Avvocato colombiano, dottorando in Diritto Internazionale presso l'Università di Roma Tor Vergata. Ha conseguito un master in Protezione Internazionale dei Diritti Umani presso l'Università Sapienza di Roma ed uno in Peace Building Management, Geopolitics and Conflict Resolution presso la Pontificia Università San Bonaventura di Roma. Ha una vasta esperienza nell'ambito della protezione internazionale dei diritti umani e attualmente si occupa dello studio giuridico-internazionale post-conflitto, vittime e ricostruzione. Partecipa al Gruppo di Esperti *Business and Human Rights*.

#### **SILVIA SOLIDORO**

Consulente presso l'International Finance Corporation del gruppo Banca Mondiale dal 2009, si è occupata di Diritto societario e Anti-trust. Lavora attualmente sulla promozione di riforme giuridiche che favoriscono lo sviluppo del settore privato in aree chiave dell'economia dei Paesi dell'Africa e dell'America Latina. È abilitata all'esercizio della professione forense in Italia dal 2009. Cultore della materia in Diritto Internazionale e Diritto del Commercio Internazionale, ha conseguito nel 2011 il titolo di dottore di ricerca in Diritto dell'Economia e del Mercato presso l'ISUFI - Euromediterranean School of Law and Politics Section, Università del Salento (*first class honors degree*). Ha pubblicato i suoi contributi più recenti in materia di insolvenza transfrontaliera di gruppi bancari e partecipato, in qualità di membro dell'International Insolvency Institute, Next Gen Class III, a conferenze in Messico e in Italia. Collabora con il Gruppo di Esperti *Business and Human Rights*.

# Presentazione

*Il tema 'imprese e diritti umani' sta assumendo rilevanza crescente. L'adozione nel 2011 dei Principi Guida delle Nazioni Unite su Impresa e Diritti Umani è stato lo snodo fondamentale di un processo che tendenzialmente si indirizza verso la definizione di un quadro normativo internazionale di natura cogente.*

*Il paper 'Business e Diritti Umani: una sfida per le imprese?' è il risultato di una ricerca avviata fin dal 2009 dalla Fondazione AVSI e da un gruppo di ricercatori e studiosi dell'Università di Roma 'Tor Vergata'. Esso evidenzia e approfondisce - in maniera pratica e seguendo come impostazione di fondo quella di fornire un utile strumento a tutti gli stakeholder e in particolare agli imprenditori - le sfide che per le imprese rappresenta la tutela e la promozione dei diritti umani nella loro complessa articolazione.*

*Tra le competenze del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) rientra la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle problematiche attinenti i diritti umani: l'argomento 'imprese e diritti umani' è stato tra i primi ad essere inserito nel programma di attività di outreach del Comitato per il 2014. Con la presentazione e discussione di questo paper - sintetico e allo stesso tempo esaustivo - presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il CIDU intende contribuire a sviluppare ulteriormente il dibattito sul cruciale rapporto tra impresa e diritti umani.*

GIANLUDOVICO DE MARTINO

*Presidente del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani*

# Introduzione

*La domanda sulla possibilità di conciliare business e rispetto dei diritti umani è divenuta sempre più urgente, specie in questi tempi in cui la crisi economica da un lato, e la crescita imponente di alcuni business e Paesi dall'altro, hanno evidenziato contraddizioni, contrasti e crescenti disuguaglianze.*

*AVSI ha nel proprio DNA di impresa non profit la cooperazione con il business e, nella propria storia, esperienze di collaborazione con le principali imprese italiane e multinazionali in Africa, Est Europa e Sud America finalizzate a progetti educativi, formativi, community investment, social impact analysis, ecc.*

*Proprio per questo, per AVSI la collaborazione è non solo possibile, ma necessaria allo scopo di rendere inclusiva l'economia globale. Senza questa vicinanza tra profit e non profit, il rischio di un'economia escludente e prevaricante diventa crescente.*

*Non si tratta solo di controllo: l'esperienza comune crea cultura comune e feconda per l'umanità.*

*È un fatto che le ONG (o non profit o società civile) assumano via via un ruolo di 'watch dog', ma l'esperienza mostra come, oltre ad un osservatore e controllore esterno, esse possano divenire molto di più: 'contaminare' la cultura imprenditoriale con i propri valori, e riceverne in cambio competenze e conoscenze utili a migliorare processi e servizi. Non quindi un rapporto tra estranei, ma un dialogo che introduce reciproci cambiamenti. Un 'meticcianto' tra soggetti diversi, che restano diversi, ma cooperano per il bene comune.*

*Recentemente, la comunità internazionale ha rafforzato l'idea che il 'settore privato' (intendendo le imprese che producono profitto) è fondamentale per lo sviluppo e il superamento della povertà: Agenda post 2015, Commissione Europea, Banche di Sviluppo, nuovi strumenti finanziari e nuovi attori. Il consenso comune va in questa direzione.*

*Ciò ha alimentato la preoccupazione della società civile riguardo al rispetto dei diritti umani, spingendo il mondo imprenditoriale e gli organismi internazionali ad attivarsi per definire standard e criteri per il loro rispetto.*

*Esistendo ormai una letteratura su moltissimi casi di violazione di tali standard e criteri, il presente paper si propone di offrire uno strumento operativo per calarli nella pratica. Così come si prevedono analisi di impatto ambientale - talvolta sociale - AVSI propone un metodo per mettere in atto i necessari controlli sulle attività 'sensibili', quelle che sono maggiormente suscettibili di generare violazioni e prevaricazioni ai danni delle comunità più vulnerabili.*

*Ovviamente non sarà mai un sistema di regole a rimettere al centro del business quella che Papa Benedetto XVI definiva l'innata dignità dell'essere umano; tuttavia siamo convinti, proprio a partire dall'esperienza di un lavoro comune ONG-impresa, nel framework delle convenzioni internazionali, che definire comuni linguaggi e prassi sia ormai una imprescindibile base di accordo.*

*La sfida che abbiamo di fronte, profit, non profit, istituzioni pubbliche, organismi internazionali, ricerca, è dunque quella di sviluppare una capacità di intrapresa 'del terzo millennio' che estenda l'orizzonte dei benefici economici a quelli ambientali, sociali e culturali.*

*Senza distinzione tra profit e non profit, si tratta di rilanciare il senso del fare impresa secondo la visione di Papa Francesco (Evangelii Gaudium, 203): «La vocazione di un imprenditore è un nobile lavoro, sempre che si lasci interrogare da un significato più ampio della vita; questo gli permette di servire veramente il bene comune, con il suo sforzo di moltiplicare e rendere più accessibili per tutti i beni di questo mondo».*

ALBERTO PIATTI  
Presidente Fondazione AVSI

# Abstract

Sin dal 2009, un Gruppo di ricercatori ed esperti dell'Università di Roma 'Tor Vergata' ha condotto uno studio sul tema 'Business e Diritti Umani'. A seguito dell'adozione nel 2008 del *'Protect, Respect and Remedy' Framework* predisposto dal prof. John Ruggie (Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per le imprese e i diritti umani), seguito nel 2011 dai relativi *Guiding Principles on Business and Human Rights*, la Fondazione AVSI ha concentrato la sua attenzione sul tema, creando il 'Gruppo di Esperti Business e Diritti Umani'. Il Gruppo, alla luce dei due documenti approvati dal Consiglio dell'ONU per i Diritti Umani che sanciscono definitivamente la responsabilità diretta delle imprese per il rispetto di tali diritti nelle attività imprenditoriali, ha lo scopo di contribuire all'attuale dibattito sul tema, in particolare rivolgendosi alle imprese italiane per sensibilizzarle ed aiutarle in questo faticoso processo di *compliance* ai diritti umani. Infatti, risulta sempre più urgente e necessario informare grandi e piccole imprese sul contenuto della loro responsabilità e sui rischi crescenti ed insidiosi che derivano dalle violazioni dei diritti umani, come il verificarsi di gravi danni economici e reputazionali.









Il lavoro di ricerca, basato sull'identificazione e l'analisi di più di 300 casi riguardanti violazioni di diritti umani compiute da imprese ed istituzioni finanziarie a livello globale (attualmente contenuti all'interno di un database) ha portato all'elaborazione del primo *paper* in italiano in materia, che ripercorre le principali tematiche di questo settore, ed in particolare:

- il complesso ed articolato sistema universale di protezione dei diritti umani, di cui fanno parte oltre al Bill of Rights e a molti altri trattati internazionali, anche standard che - pur non giuridicamente obbligatori - si avviano a diventare importantissimi parametri per il comportamento delle imprese. Alcuni di questi standard sono particolarmente noti (come le OECD Guidelines for Multinational Enterprises, il Global Compact, gli Equator Principles, ecc.) e la loro importanza deriva anche dal fatto che sono stati promossi da grandi organismi internazionali, come l'ONU, l'OECD, il World Bank Group, ecc.;
- il ruolo delle grandi Organizzazioni Non Governative (ONG) dedicate a questo tema, che sviluppano larghe campagne di denuncia, delle quali le imprese saranno sempre più obbligate a tener conto;
- l'azione dei giudici nazionali, sia nei Paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo, che si fanno più 'audaci' nel colpire comportamenti abusivi compiuti dalle imprese anche al di fuori del territorio nazionale;
- le agenzie nazionali di garanzia del credito e quelle di rating, che hanno adottato i diritti umani come requisiti delle attività delle imprese, conferendo quindi ad essi sempre maggior rilievo;
- i nuovi meccanismi non giurisdizionali di controllo e ricorso contro gli abusi, quali gli OECD National Contact Points e il Compliance/Advisor Ombudsman - CAO dell'International Finance Corporation (IFC) del Gruppo Banca Mondiale;
- la crescente importanza dei diritti umani nell'ambito delle politiche e delle norme nazionali di *Corporate Social Responsibility* (CSR).

Il problema fondamentale diviene, dunque, quello di identificare preventivamente e gestire il rischio di violazione dei diritti umani attraverso il noto processo di *due diligence*, che dovrà essere accuratamente applicato a questo nuovo tipo di rischi. La *due diligence* dovrebbe comunque condurre all'individuazione di tutte quelle misure concrete che non solo mirano ad evitare il verificarsi degli abusi, ma in modo più olistico e proattivo possano instaurare con le comunità umane coinvolte un clima di solidarietà e cooperazione. Le tradizionali attività di *stakeholder management* dovranno quindi dedicare una maggiore attenzione al rischio di violazione dei diritti umani. Ciò attraverso interventi sociali e di sviluppo delle comunità locali, che si riveleranno i fattori più importanti di prevenzione e mitigazione di questi rischi,

nell'ambito di una cultura di impresa che assicuri lo sviluppo di attività imprenditoriali in parallelo alla crescita economica e sociale delle comunità umane interessate. Una *due diligence* proattiva, quindi, rappresenta attualmente lo strumento più concreto ed efficace per dare risposta a quanto contenuto nel Rapporto Ruggie in merito alla responsabilità diretta dell'impresa.

# Indice

|   |  |    |
|---|--|----|
|    | <b>Le imprese alla sbarra: qualche esempio dalla cronaca</b>   | 1  |
|    | <b>Perché il sistema internazionale dei diritti umani coinvolge oggi l'attività delle imprese?</b>   | 3  |
|    | <b>Diritti umani e CSR</b>   | 6  |
|    | <b>Diritti umani come risultato dell'evoluzione della storia umana e dell'affermazione dello stato democratico</b>   | 8  |
|    | <b>Il dilemma delle norme da rispettare</b>  | 11 |
|    | <b>Gli altri driver della compliance delle imprese ai diritti umani: le istituzioni internazionali, quelle di garanzia del credito all'esportazione e le agenzie di rating</b> | 20 |
|    | <b>I sistemi nazionali a garanzia del rispetto dei diritti umani da parte delle imprese</b>  | 23 |
|  | <b>Controllori, giudici ed altri attori nel sistema internazionale di protezione dei diritti umani</b>   | 27 |
|  | <b>La complicità come insidiosa forma di coinvolgimento delle imprese in violazioni dei diritti umani</b>  | 44 |
|  | <b>Prevenzione e gestione del rischio di violazione dei diritti umani: il processo di due diligence</b>  | 53 |
|  | <b>Il ruolo della comunicazione nelle denunce di violazione dei diritti umani</b>  | 62 |
|  | <b>Allegato 1</b><br>Le principali fonti internazionali in materia di tutela dei diritti umani rilevanti per le imprese  | 67 |
|  | <b>Allegato 2</b><br>Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework                                  | 69 |
|  | <b>Inserto</b><br>La realtà dai casi: analisi della banca dati del gruppo di esperti   |    |





# Le imprese alla sbarra: qualche esempio dalla cronaca

*Blood in the Mobile*

**S**e i giornali ed i media italiani appaiono molto meno sensibili alle violazioni dei diritti umani commesse dalle imprese, quelli del mondo anglosassone, invece, offrono importanti spazi alle campagne di denuncia promosse e sostenute dalle grandi Organizzazioni Non Governative (ONG), protettrici dei diritti delle comunità umane ed in particolare di quelle più deboli e vulnerabili. Articoli ed inchieste si trovano quindi oggi molto frequentemente su giornali e riviste, ma anche su grandi canali televisivi come la CNN e la BBC. È naturale però che sia oggi Internet a rappresentare il principale strumento di comunicazione, che permette di raggiungere liberamente e rapidamente il più gran numero di persone in tutto il mondo. Si utilizzano le riviste *on-line*, ma anche molti *blog* e *social network* come Facebook e Twitter. Molto spesso le grandi ONG del settore ricorrono a documentari, filmati e cortometraggi che evocano, meglio di ogni altro strumento, le più gravi violazioni dei diritti umani da parte delle imprese e le loro conseguenze su specifici gruppi o comunità. Non è infrequente inoltre che consumatori ed utenti di beni e servizi siano informati direttamente delle origini di alcuni prodotti: sapete che quella determinata camicia che state per comprare è cucita da bambini costretti a lavorare per più di 12 ore al giorno? Sapete che il vostro telefono cellulare potrebbe contenere componenti prodotte con materiali estratti in miniere di Paesi africani da lavoratori sottopagati e praticamente schiavi? Sapete che la banca di cui siete correntisti potrebbe aver finanziato la realizzazione di una grande infrastruttura che comporta il trasferimento forzato di intere comunità dai luoghi ove hanno vissuto per secoli e dai quali traggono il loro unico sostentamento?

Un gruppo di ONG inglesi, per esempio, ha già da tempo sollevato il caso dei cosiddetti *conflict minerals*, minerali usati per costruire alcuni componenti dei telefoni cellulari (del quale tratteremo più dettagliatamente nella parte 'La realtà dei casi'). A seguito della denuncia di sfruttamento della manodopera minorile utilizzata nelle miniere illegali sotto il controllo dei guerriglieri nella Repubblica Democratica del Congo, il giornalista inglese Frank Poulsen ha realizzato un film-documentario intitolato '*Blood in the Mobile*', che ripercorre gli eventi e la situazione attuale del settore minerario congolese, nel quadro di una campagna mediatica contro *Nokia*. I consumatori di telefoni cellulari hanno potuto apprendere attraverso quali violenze ed abusi viene realizzata un'importante componente di quello strumento oggi per tutti noi così utile e familiare.

Più recentemente, invece, l'attenzione di alcune ONG si è soffermata sul problema delle trivellazioni nell'Artico da parte di varie società petrolifere. Nel luglio 2014, l'Agenzia Don't Panic ha realizzato il corto animato '*Everything is NOT awesome*', nell'ambito della nuova campagna di Greenpeace per la tutela dell'Artico. L'aspetto più interessante è il coinvolgimento della *Legó* (famosissima fabbrica di giocattoli) che, pur avendo recentemente rinnovato il suo impegno per la tutela dell'ambiente, aveva concluso con *Shell* un accordo per la vendita dei suoi giocattoli nelle stazioni di servizio della società petrolifera. Secondo un approccio oggi comunemente adottato da molte ONG, questo comportamento è stato considerato come un sostegno - se non una forma di complicità - alle attività di *Shell*, accusata di inquinamento e di altre violazioni dei diritti umani.

Un altro significativo caso è quello che ha opposto la comunità indigena *Puebla Indigena Kichwa de Sarayaku* al Governo dell'Ecuador. Nel 2012 la Corte Inter-Americana dei Diritti Umani si è occupata delle attività di estrazione del petrolio compiute da una multinazionale argentina nei territori popolati da questa tribù indigena. In particolare, la Corte si è pronunciata sulla mancata consultazione dei rappresentanti della tribù prima della firma dell'accordo tra la multinazionale argentina e la società petrolifera ecuadoriana. La Corte ha inoltre riconosciuto che le attività di estrazione avevano inquinato e distrutto ampie aree della foresta pluviale, creando danni all'ambiente e mettendo in pericolo la sopravvivenza delle popolazioni indigene, violando così il loro diritto umano alla vita, alla salute, all'integrità fisica e alla dignità umana. La Corte Inter-Americana si è conseguentemente pronunciata in favore della tribù indigena, riconoscendo la violazione del suo diritto ancestrale di proprietà su quei territori, condannando il Governo ecuadoriano a risarcire la popolazione, oltre a richiedere la previsione di un adeguato processo di consultazione dei loro rappresentanti in futuro.

Certamente più complesso, ma non meno significativo, il caso del motore di ricerca *Yahoo!* in Cina. Questo importante *provider* è stato il primo ad aprire un ufficio in Cina nel 1999, diventando negli anni il più utilizzato dagli utenti cinesi, sia per i suoi servizi di ricerca che per quelli di posta elettronica. Nel 2005, *Yahoo!* è stato accusato di complicità con il Governo cinese per avere ottemperato alla richiesta di quest'ultimo di censurare talune parole chiave e frasi utili alla ricerca su Internet, in modo da limitare l'accesso all'informazione degli utenti cinesi. Inoltre *Yahoo!*, sempre su richiesta del Governo cinese, aveva fornito gli 'indirizzi internet' di alcuni dissidenti, permettendo così di individuarli e punirli. A seguito della campagna mediatica organizzata da Reporter Without Borders, *Yahoo!* ha ritenuto opportuno non solo scusarsi per le violazioni delle quali si era reso complice, ma anche risarcire (attraverso l'apertura di un fondo fiduciario e la copertura delle spese legali) un giornalista dissidente cinese condannato a 10 anni di carcere, perché accusato di aver inviato all'estero un comunicato riservato del Partito Comunista Cinese. Eppure *Yahoo!* aveva solo ubbidito alle autorità locali!

Molti altri casi possono essere individuati sulla rete, anche se essi sono oggetto di campagne informative molto diverse per importanza, intensità e durata. Solo alcuni dei casi di violazione sono stati alla fine oggetto di procedimenti dinnanzi alle Corti nazionali o internazionali. In ogni caso, molte delle imprese colpite dalle accuse sono state costrette a fornire imbarazzate risposte o ad adottare concrete misure al fine di eliminare od attenuare i danni subiti dalle comunità umane interessate, arrivando fino al ridimensionamento o addirittura alla cancellazione di attività o progetti. Ed è significativo che molti di questi casi si concludano spesso con un risarcimento del danno alle vittime, anche senza un ufficiale riconoscimento della responsabilità da parte dell'impresa coinvolta. Resta il fatto che il *blame and shame* dell'opinione pubblica genera comunque un danno reputazionale che colpisce l'immagine dell'impresa presso i consumatori o gli utenti dei suoi servizi e che può anche ripercuotersi negativamente sull'atteggiamento delle banche che la finanziano o dei suoi partner industriali e commerciali. E che dire delle potenziali conseguenze sulla posizione dei *manager* chiamati in causa?

Il rischio di violazione di diritti umani, quindi, non solo esiste, ma è spesso di difficile prevedibilità e - soprattutto - è difficile prefigurarne l'impatto negativo per l'impresa coinvolta. Un po' come una palla di neve, della quale sappiamo la dimensione solo quando comincia a rotolare, ma mai quanto sarà grande quando si fermerà.

# Perché il sistema internazionale dei diritti umani coinvolge oggi l'attività delle imprese?

***L'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements***



Quando si tocca il tema dei diritti umani è difficile che non vengano alla mente alcuni grandi atti fondamentali della storia e della politica, che hanno costituito le pietre miliari dello sviluppo delle comunità umane, dalla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino (alla base della rivoluzione francese) alla Dichiarazione di Indipendenza delle colonie inglesi (che ha dato origine agli Stati Uniti d'America), fino alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata in sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) nel 1948.

*Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous.*

*Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 26 août 1789*

È inevitabile che, così evocati, questi pur essenziali passaggi della storia dell'uomo possano apparire esercizi teorici, se non retorici, comunque certamente in contrasto con gli orrori e le atrocità continuamente riportate dai media e, purtroppo, non soltanto nei Paesi meno avanzati o in quelli teatro di nuovi conflitti. Sembra - e non certo completamente a torto - che siamo ancora ben lontani dall'affermazione e dalla protezione universale di quei diritti che molte comunità umane considerano alla base del vivere civile, dei sistemi democratici, dell'uguaglianza degli esseri umani nel rispetto della loro dignità.

Molti intellettuali, uomini politici, istituzioni pubbliche e private, organizzazioni della società civile e persino piccolissimi gruppi di uomini e donne in tutto il mondo, fanno tuttavia sentire in modo crescente la loro voce per condannare le attività degli Stati, ma anche di gruppi o singoli contro le discriminazioni di genere, razziali o religiose, contro le inefficienze dei sistemi di giustizia, contro l'uso della tortura o di altri trattamenti degradanti; contro le violenze di ogni genere, soprattutto nei confronti delle componenti più indifese della società come le donne, i bambini o le comunità indigene. Queste voci circolano oggi sempre più prepotentemente anche grazie all'accessibilità ed alla copertura dei grandi sistemi di informazione come le grandi testate giornalistiche e le reti televisive (delle quali CNN, BCC o Al Jazeera sono quelle più note ma non certamente le sole). E che dire di internet che permette ad una piccola contadina del Sichuan di denunciare la morte delle sue galline, magari permettendo di prevenire lo scoppio di una grande epidemia? Tra gli esempi più rilevanti certamente figurano: la campagna mediatica contro il finanziamento delle banche alla produzione di armi nucleari ('*Banche Armate*'); il boicottaggio dei capi di

abbigliamento prodotti da manodopera minorile con cotone proveniente dall'Uzbekistan o da lavoratori sottoposti a condizioni degradanti nelle imprese tessili, come dimostra il caso dell'incidente occorso alle imprese operanti nel complesso *Rana Plaza* in Bangladesh nell'aprile 2013 (fra l'altro, in questo caso è stata di particolare efficacia la campagna delle etichette apposte da una mano ignota su alcuni capi di abbigliamento di un noto marchio che riportavano la scritta '*forced to work exhausting hours*'. Si può immaginare la reazione dei consumatori!).

Difficile quindi negare che diritti, o meglio principi, così apparentemente astratti, siano diventati - e diventeranno sempre maggiormente - il più semplice ed immediato strumento di difesa contro ogni forma di prevaricazione anche, e soprattutto, quando gli apparati nazionali si dimostrano miopi, sordi o inefficaci.

Del resto questi diritti, questi grandi principi, presentano anche taluni vantaggi fondamentali per l'utente: sono semplici come il diritto alla vita o all'uguaglianza, sono facilmente comprensibili e sono così ampi da ricomprendere moltissime e diverse forme di comportamenti illeciti. Anche se non si possono ancora dire assolutamente universali, è certo che la gran parte delle comunità umane delle diverse razze, etnie e religioni li considera ormai come culturalmente acquisiti, anche se con qualche distinguo. Ed è anche un fatto che nessun Governo, nessun giudice, nessuna autorità di pubblica sicurezza e nessun individuo possano oggi sentirsi al riparo dai '*blame and shame*' dell'opinione pubblica conseguenti alla violazione o dalla semplice accusa di violazione di questi diritti. Oggi colpire l'immagine, la reputazione di una persona, ma anche di un Governo o di un'impresa, può generare una catena di conseguenze con un seguito di danni, anche materiali, difficilmente prevedibili.

Ma c'è di più. Abbiamo assistito negli ultimi decenni ad un allargamento epocale della sfera di applicazione dei diritti umani. Nati certamente per proteggere l'individuo dal comportamento dello Stato e dei suoi organi, il rispetto di questi diritti viene oggi richiesto anche nell'ambito delle attività economiche e, più direttamente, alle imprese che ne sono gli attori fondamentali. Chi ignora la campagna mediatica contro la *Nike* per i palloni da calcio prodotti con il lavoro di bambini sfruttati? Meno note, ma certamente non meno gravi (come si è già mostrato sopra), le conseguenze subite da *Yahoo!* per aver rivelato al Governo cinese i nomi dei dissidenti che si servivano di internet per manifestare le proprie idee.

## Il mondo prima e dopo Ruggie

Se fino a qualche anno fa il principale obbligo di difesa e protezione dei diritti umani era attribuito agli Stati, tuttavia oggi è evidente che la gran parte dei diritti umani può riguardare direttamente le attività economiche e quindi il comportamento delle imprese.

Nel 2005, l'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite nominò un suo Rappresentante Speciale - il professor John Ruggie - con il compito di valutare il rapporto fra le imprese e diritti umani. Dopo tre anni di lavoro, il Rappresentante Speciale ha elaborato l'ormai famoso '*Protect, Respect and Remedy Framework*'. Nel 2011 poi, al fine di facilitarne la comprensione e di creare una piattaforma comune per realizzare quanto in esso previsto, Ruggie ha redatto i *Guiding Principles on Business and Human Rights (Guiding Principles)*<sup>1</sup>, attraverso i quali vengono indicati gli strumenti 'operativi' di attuazione del *Framework*. Entrambi questi strumenti sono rivolti sia agli Stati che a tutte le tipologie di imprese, da quelle multinazionali o partecipate dallo Stato (*State Owned Enterprises - SOEs*), alle piccole e medie imprese. La struttura interna del *Framework* e dei *Guiding Principles* è sostanzialmente coincidente, ed è suddivisa in tre *pillars* che contengono i principi fondamentali relativi ai doveri degli Stati e alla responsabilità delle imprese in merito alle violazioni dei diritti umani. I tre *pillars* si riferiscono a: i) l'obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani (*State duty to protect human rights*); ii) la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani (*corporate responsibility to respect human rights*); iii) la necessità di garantire l'accesso ai rimedi da parte delle vittime degli abusi, ovvero la possibilità di vedere garantiti i propri diritti da organismi giurisdizionali e non, sia a livello nazionale che internazionale (*access to remedy*). I tre *pillars*, che vanno considerati come interdipendenti tra loro, definiscono, oltre agli obblighi

dei soggetti coinvolti, anche le *policy* che necessariamente devono essere adottate da Stati ed imprese (come la politica di Responsabilità Sociale d'Impresa - RSI, quella a tutela dei lavoratori, ecc.). Questi strumenti - ed in particolare i *Guiding Principles* - rappresentano una rivoluzione di indiscussa portata per due principali ragioni: i) costituiscono il primo strumento normativo a livello internazionale che definitivamente sanziona la responsabilità delle imprese con riguardo ai diritti umani; ii) attraverso di essi si viene a delineare chiaramente che, mentre gli Stati hanno l'obbligo (*duty*) di proteggere i diritti umani in quanto da sempre le fonti in materia si rivolgono ad essi, le imprese - pur non essendo giuridicamente vincolate - hanno, secondo Ruggie, una «*responsibility to respect*» che non è «*grounded in hard law*», ma «*instead on societal expectations*». In questo modo, il Rappresentante Speciale evita di incamminarsi sul difficile terreno della distinzione fra *hard* e *soft law*, sulla quale gli studiosi del diritto internazionale hanno versato fiumi di inchiostro, per affermare invece che il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese rappresenta una responsabilità per queste ultime che deriva oggi da una aspettativa 'universale' della comunità internazionale. Ora ci interessa notare che, attraverso questi due atti, fatti propri dal Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU con le Risoluzioni 8/7 del 2008 e 17/4 del 2011<sup>3</sup>, la comunità internazionale ha compiuto un incredibile passo avanti, anche se ancora poco conosciuto soprattutto in Italia. Il Rapporto Ruggie stabilisce in via definitiva che il sistema universale dei diritti umani si applica direttamente all'attività delle imprese e che, se agli Stati spetta sempre l'obbligo di proteggerli, sulle imprese grava oggi la responsabilità di rispettarli autonomamente e direttamente. In ogni angolo del mondo autorità amministrative, forze dell'ordine e giudici potrebbero quindi addirittura imputare - almeno in linea di principio - la violazione di ciascuno di tali diritti ad un'impresa. E la società civile, nelle sue più svariate articolazioni, istituzioni ed associazioni, si vede incredibilmente accresciuto oltre al potere di protestare e denunciare, anche quello di ricorrere a tutte le autorità eventualmente competenti. L'applicazione diretta del sistema dei diritti umani alle imprese aumenta così in modo esponenziale il rischio cui esse sono esposte se violano i diritti umani, con danni economici - o anche peggio per molte di esse - reputazionali.

## Note

<sup>1</sup> Nazione Unite, *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights* (Proteggere, Rispettare e Rimediare), A/HRC/8/5 (7 April 2008) e Nazione Unite, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework* (Principi Guida su Impresa e i Diritti Umani), A/HRC/17/31 (21 March 2011).

<sup>2</sup> Justine Nolan, *The corporate responsibility to respect: soft law or not law?* (La responsabilità dell'impresa di rispettare), Cap 6, in *Human Rights Obligation of Business - Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Surya Deva and David Bilchitz Ed. (Cambridge: Cambridge University Press, Nov 2013), p.158.

<sup>3</sup> Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, *Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, Risoluzione A/HRC/RES/8/7 (18 June 2008); Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, *Human rights and transnational corporations and other business enterprises*, A/HRC/RES/17/4 (16 July 2011).

## Diritti umani e CSR

***L'impresa, nel predisporre le proprie strategie economiche e commerciali, non deve più tener conto esclusivamente degli interessi economici dei propri azionisti, ma deve preoccuparsi di rendere conto delle proprie scelte anche ad altri portatori di interessi***

**S**rettamente connessi con il tema del rispetto dei diritti umani applicato all'esercizio dell'attività economica, sono i concetti di Sostenibilità d'Impresa o Sviluppo Sostenibile - SS e Responsabilità Sociale d'Impresa - RSI (*Corporate Social Responsibility* - CSR). Le due dimensioni concettuali sono state spesso trattate in maniera indistinta e, con l'avvento dei *Guiding Principles*, i loro contorni si sono ulteriormente sfumati. I due concetti hanno, tuttavia, origini ed evoluzioni profondamente diverse.

Il concetto di sviluppo sostenibile (o sostenibilità) ha cominciato ad affermarsi nell'obiettivo di garantire uno sviluppo economico, tecnologico e sociale che fosse in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere quelli delle generazioni future. Lo sviluppo sostenibile è quindi un 'principio guida' che dovrebbe indirizzare l'attività economica, nel senso più ampio del termine (esso non è riferibile quindi solamente all'impresa, ma anche ad altri soggetti fra i quali gli stessi Stati e tutte le comunità umane), verso una strategia di conservazione delle risorse naturali, di salvaguardia della diversità biologica e di tutela dell'ambiente. Da qui lo sviluppo del concetto di *corporate sustainability*, inteso come la responsabilità delle imprese di gestire (sia al proprio interno che all'esterno) le risorse naturali/energetiche e, quindi, il proprio impatto sull'ecosistema in funzione di uno sviluppo economico di lungo termine.

La responsabilità sociale d'impresa si sviluppa, invece, a partire dagli anni '50 del secolo scorso, come nuovo modo di operare dell'impresa rispetto a quello tradizionalmente guidato dai soli principi della massimizzazione delle *performance* economiche e finanziarie. Con la nascita della 'teoria degli *stakeholder*' l'impresa, nel predisporre le proprie strategie economiche e commerciali, non deve più tener conto esclusivamente degli interessi economici dei propri azionisti, ma deve preoccuparsi di rendere conto delle proprie scelte anche ad altri portatori di interessi (consumatori, lavoratori, subfornitori, ecc.). Si sviluppano così pratiche di RSI, secondo le quali l'impresa adotta volontariamente codici di condotta o *standard* di comportamento, al di là delle norme giuridiche in vigore. Vengono conseguentemente elaborati programmi di RSI che mirano al benessere dei dipendenti (rispetto dei diritti dei lavoratori, attenzione verso la creazione di ambienti di lavoro più sani e sicuri); dei consumatori (elaborazione di rapporti annuali che garantiscono una maggiore trasparenza); dei gruppi più vulnerabili (attraverso atti di donazione o devoluzione di parte del profitto dell'impresa ad organizzazioni *no profit*); ecc.

Mentre la RSI quindi si concentra prevalentemente sugli aspetti non-economici sui quali hanno effetto le attività d'impresa (*stakeholder* esterni, lavoratori, consumatori, fornitori, opinione pubblica), lo SS ha come perno la gestione del 'fattore ambientale', con riferimento al potenziale impatto che l'impresa può generare al suo interno e sull'ambiente.

Nel corso dell'ultimo decennio, la proliferazione di meccanismi di regolazione, *standard* volontari e politiche di 'sostenibilità sociale' - congiuntamente all'attenzione sempre crescente verso modelli di sviluppo che garantiscano non solamente il benessere economico, ma anche il miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi più svantaggiati - hanno tuttavia determinato un crescente interesse per i temi dello sviluppo sostenibile, anche considerato nella sua dimensione 'sociale'. L'Unione Europea ha definito

lo SS come obiettivo globale di lungo termine dell'UE: nell'ambito delle sue politiche essa si è diretta verso un uso più efficiente delle risorse naturali ed energetiche (con particolare riguardo ai cambiamenti climatici e alla riduzione delle emissioni di carbonio) ed ha integrato la dimensione sostenibile nella strategia sulla responsabilità sociale delle imprese<sup>1</sup>.

La crescente domanda di sostenibilità sociale ha quindi prodotto un progressivo 'contagio reciproco' e la RSI ha iniziato ad evolversi secondo il '*Triple P Approach*' o '*Triple Bottom Line*' (*people, planet, profit*), fino ad inglobare i temi tradizionalmente riconducibili allo SS, secondo un approccio olistico di progresso economico e sociale.

Ancor più recentemente inoltre, la centralità assunta dal tema dei diritti umani e l'assenza di una definizione univoca di 'responsabilità sociale', hanno posto la RSI all'interno di un quadro molto più ampio (basti pensare al frequente riferimento all'interno delle *policy* aziendali a *standard* normativi a tutela dei diritti umani, quali la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, le Convenzioni dell'ILO sui diritti dei lavoratori, le Linee Guida OECD per le imprese multinazionali, ecc.). Ne consegue che nella strategia aziendale di RSI vengano talvolta ricomprese, con vario grado e intensità, anche quelle azioni – pur sempre volontarie – di promozione e tutela dei diritti umani.

## Note

<sup>1</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Riesame della strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile - Nuova strategia*. Doc. No 10117/06 (Bruxelles, 9 May 2006).



# Diritti umani come risultato dell'evoluzione della storia umana e dell'affermazione dello stato democratico

*Tratta l'umanità sempre come un fine e mai come un mezzo*

**D**Il valore di quei principi e di quei diritti che formano attualmente il sistema universale di protezione dei diritti umani, è il risultato di un lungo percorso storico-politico, ideologico e sociale che, dall'antica Grecia ad oggi, ha permesso di elaborare e fissare un nucleo di regole fondamentali a difesa dell'essere umano in quanto tale e della sua dignità.

Ripercorrere tale percorso permette, da un lato, di comprendere appieno la situazione attuale, dall'altro di valutare quanto i diritti umani siano radicati nella coscienza delle comunità umane, non solo quelle del mondo occidentale, ma anche di molte altre sparse in tutti i continenti. Che questi diritti siano quindi connaturati alla natura umana (o diritti naturali come li concepiva Grozio) o che si ritenga che, come molti altri diritti, essi si siano affermati attraverso le istituzioni politiche, resta un fatto difficilmente contestabile che un grandissimo numero di persone nel mondo ne pretenda il rispetto e si senta oltraggiato e indignato allorquando venga a conoscenza di violazioni perpetrate anche a danno di gruppi o comunità geograficamente e culturalmente molto lontane.

Pur se oggi appare difficilmente discutibile che la crescente pressione esercitata dalla società civile per il rispetto dei diritti umani derivi essenzialmente dal radicamento di questi ultimi nella cultura e nella coscienza umana, è utile evocare almeno i passaggi più importanti di questo percorso anche - e soprattutto - perché in tal modo si avrà una visione più chiara del rischio che oggi corre un'impresa quando si rende responsabile di violarli.

La prima questione da affrontare trattando di diritti umani è quella della loro definizione. In un'accezione meramente letterale i diritti umani sono diritti appartenenti a ogni essere umano semplicemente per il fatto di essere tale. In una dimensione più ampia, i diritti umani rappresentano invece un insieme di valori e principi innati, caratterizzati dall'universalismo e dall'indivisibilità, che sono riconosciuti come appartenenti a tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla nazionalità, dal credo religioso, dalla cultura, dal sesso, ecc. Da un punto di vista giuridico, i diritti umani sono diritti soggettivi fondamentali, che si traducono in facoltà, interessi o pretese, tutelati in modo assoluto dall'ordinamento giuridico.

Qualsiasi definizione si accolga, i diritti umani hanno la propria base e hanno costruito la propria evoluzione sul concetto di dignità umana, quale prima espressione di un diritto di natura, legato appunto ai due elementi della natura umana e della ragione.

Da un punto di vista storico-filosofico, il concetto di diritto naturale appare nell'antica Grecia e in particolare nel pensiero di Aristotele che, nel parlare della giustizia, distingue tra ciò che è giusto per natura e ciò che è giusto per legge, ritenendo il primo superiore al secondo. Egli definisce la natura come causa e fine: la natura è origine dell'uomo e degli esseri viventi e al tempo stesso è il motore che ne determina lo sviluppo nell'ambito delle società umane. Secondo Aristotele, 'naturale' è ciò che ha la medesima validità ovunque ed è quindi universale, mentre è 'legale' ciò che, indipendentemente dalla sua essenza, è stato sancito dalla legge<sup>1</sup>.

Nel Medioevo, la dottrina giusnaturalista individua nello *ius naturae* (inteso appunto come un intero sistema di teorie giuridiche e filosofiche che definiscono l'esistenza di un diritto di natura) una somma

di diritti innati, appartenenti all'uomo in quanto tale. Fondato sui precetti della legge divina, il giusnaturalismo secolarizza l'etica cristiana e consacra la concezione individualistica secondo la quale l'uomo, grazie alla volontà e alla ragione, è padrone delle sue azioni (al contrario di tutte le altre creature) ed è perciò libero.

Uno dei più importanti esponenti del diritto naturale all'interno della dottrina cristiana fu San Tommaso D'Aquino, secondo il quale i principi di eguaglianza e dignità dell'essere umano risiedevano nel suo essere l'unico fine della creazione e della provvidenza divina: in questo senso l'uomo, secondo San Tommaso, assume un ruolo centrale all'interno del cosmo poiché funge da 'mediatore' tra Dio e il cosmo stesso.

In accordo con San Tommaso, anche Immanuel Kant, nel suo lavoro *Fondazione della Metafisica dei Costumi* sosteneva che tutto è orientato verso i bisogni umani e che ogni uomo, poiché dotato di volontà e ragione, ha la sua dignità. Ma per Kant la dignità umana, che coincide con la sua grandezza, consiste proprio nell'adempimento della legge morale, di un 'dover essere' attraverso il quale si realizza la sua stessa natura umana. Ed ecco che per Kant, l'essere umano e il rispetto della sua dignità devono essere il fine di ogni azione umana. Nell'imperativo categorico che rappresenta uno dei capisaldi del suo pensiero, Kant afferma: «*tratta l'umanità sempre come un fine e mai come un mezzo*»<sup>2</sup>.

Benché incentrate su un forte senso della dignità umana, sia la civiltà greca che la società medievale sono ancora saldamente strutturate sulla base di *status* e gerarchie: i diritti quindi non spettano a tutti, ma solo a determinate classi sociali. La *Magna Charta* (1215) infatti, che pure è considerata uno dei primi documenti ad attribuire alcuni diritti nei confronti dell'autorità e del potere politico, non li riconosce a tutti, ma solamente alle classi sociali più importanti. La tradizione cristiana invece, se da un lato ha il pregio di considerare tutti gli uomini uguali di fronte a Dio, dall'altro ha la caratteristica di essere fondata sul concetto del peccato, definendo quindi i diritti dell'uomo secondo un ordine esclusivamente etico e divino.

Dapprima con l'illuminismo e poi con la rivoluzione americana e francese, l'affermazione dei diritti umani registra una svolta storica. Durante l'illuminismo i concetti di dignità umana e diritto naturale abbandonano la connotazione 'divina' e quella del rapporto con Dio, per abbracciare la logica della ragione. Il giusnaturalismo assume una forma moderna per identificarsi non più con la metafisica, ma con l'empirismo ed il razionalismo. Esponenti di questa evoluzione nel concetto di diritto naturale sono Thomas Hobbes, John Locke, Ugo Grozio e Jean Jacques Rousseau, per i quali i diritti naturali sono diritti del singolo individuo e, quindi, diritti del cittadino. Nell'illuminismo, lo Stato e le leggi non hanno natura 'sovrannaturale', ma sono il frutto di un contratto sociale liberamente sottoscritto tra cittadini per la sicurezza ed il benessere comune: l'autorità viene riconosciuta come tale per libera volontà degli uomini con l'obiettivo finale di piegarsi coscientemente alla volontà generale della comunità. Il potere sovrano rimane quindi tale finché si esercita in favore dei cittadini e tutela i diritti naturali (come la proprietà privata e la libertà di pensiero) che, in quanto frutto dell'eguaglianza umana, sono inalienabili. Essi non sono conferiti da nessuna autorità statale, né possono in alcun modo essere rimossi o limitati da tali autorità. Rispetto al passato, per la prima volta il modello gerarchico della società, tipico dell'epoca classica e medievale, viene messo in discussione e sostituito dal modello egualitario: il diritto naturale in epoca illuminista è quindi giustamente considerato l'archetipo della concezione moderna dei diritti umani.

Con l'illuminismo si sviluppa anche una nuova classe sociale - quella mercantile - che acquisisce maggior peso all'interno della società e per conseguenza un maggior livello di partecipazione politica. In questo periodo storico viene emanato in Inghilterra un altro caposaldo dei diritti umani, l'*Habeas Corpus Act* (1679): esso stabiliva che nessuno potesse essere arrestato, e quindi privato della propria libertà personale, in modo arbitrario e senza prove concrete della sua colpevolezza. Sulla scia di questo documento venne approvato nel 1689 il *Bill of Rights*, che riconosceva la libertà di religione, di parola e di stampa.

Nel corso del '700, l'avvento della guerra d'indipendenza americana e della rivoluzione francese conducono all'adozione dei due documenti che costituiscono il nucleo dei diritti umani in epoca moderna: la *Dichiarazione di Indipendenza delle colonie americane* (1776), che rivendicava il diritto alla libertà e alla rivoluzione e la *Dichiarazione Francese dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino* (1789), che sanciva per la prima volta diritti fondamentali quali l'eguaglianza, la proprietà privata, la libertà di pensiero. A seguito dell'indipendenza dalla madrepatria inglese, i nuovi Stati Uniti d'America adottarono la loro Costituzione

(1787): i suoi primi 10 emendamenti costituirono la *Carta dei Diritti*, che consacrano la libertà di parola e di religione, il diritto di proprietà, la proibizione di arbitrarie confische di beni e il divieto di punizioni crudeli da parte dell'autorità statale.

Nel XX secolo, anche a seguito dei crimini perpetrati durante la Seconda Guerra Mondiale, la necessità di riaffermare una comunanza di valori etici per la pace e la coesistenza reciproca determinò il diffondersi del costituzionalismo a livello nazionale e del comunitarismo a livello sovranazionale, quali tentativi di ristabilire il giusto equilibrio tra diritto e giustizia e tra giustizia e dignità umana. Cominciava così ad affermarsi il principio della regolazione e del limite del potere politico, oltre al valore della morale ed al primato della legge.

La comunità internazionale intraprende così un percorso di positivizzazione dei diritti umani, che inizia con l'adozione della *Universal Declaration of Human Rights* del 1948 e nella quale viene riconosciuto per la prima volta il primato della dignità umana a livello globale. La Dichiarazione Universale, infatti, nel suo preambolo afferma:

*«il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo»*

Il diritto internazionale inizia così a spostarsi lentamente da un sistema basato sul consenso ad un sistema basato sui valori.

L'influenza della Dichiarazione Universale in questo senso è stata infatti sostanziale: i suoi principi sono stati recepiti nelle costituzioni nazionali di centinaia di Paesi nel mondo, e benché non sia giuridicamente vincolante (avendo natura di dichiarazione), essa rappresenta oggi la base universale per una società democratica, e molte delle norme e principi in essa contenuti sono considerati aver acquisito il rango di diritto internazionale consuetudinario<sup>3</sup>. A seguito della Dichiarazione Universale, e nell'obiettivo di creare meccanismi di protezione di quei diritti da essa garantiti, la Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha successivamente provveduto ad elaborare due trattati (Patti), l'*International Covenant on Civil and Political Rights* e l'*International Covenant for Economic, Social and Cultural Rights* (1966). Mentre il primo si concentra sul riconoscimento del diritto alla vita ed alle libertà fondamentali, il secondo sancisce principi quali il diritto all'autodeterminazione dei popoli, il diritto al cibo e all'istruzione, il diritto al lavoro e ad un'equa retribuzione, ecc.. Insieme alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, i due *Covenant* costituiscono oggi il *Bill of Rights*, una sorta di 'Codice Internazionale dei Diritti Umani'.

A livello regionale sono state adottate la *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms* (1950); la *Inter-American Convention on Human Rights* (1969) e la *African Charter on Human and Peoples' Rights* (1981).

In aggiunta ai *Covenant*, le Nazioni Unite hanno poi promosso nel corso degli anni la conclusione di oltre 20 trattati, che specificano ulteriormente la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, applicandoli a specifiche materie e settori. Essi sanzionano le violazioni più gravi (come ad esempio la *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* e la *Convention against Torture*), proteggono le categorie più vulnerabili (come la *Convention on the Rights of the Child*, la *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* e la *Convention relating to the Status of Refugees*); oppure si occupano di particolari tematiche (come la *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination* e la *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*). Ne è scaturito quel sistema complesso e per certi versi addirittura farraginoso che si cercherà di illustrare e di chiarire qui di seguito.

## Note

<sup>1</sup> Aristotele, *Etica Nicomachea*.

<sup>2</sup> Immanuel Kant, *Fondazione della Metafisica dei Costumi*.

<sup>3</sup> Per una definizione di diritto consuetudinario si veda il Box N.1.

# Il dilemma delle norme da rispettare

*Nel corso della storia, principi e regole in materia di diritti umani si sono diversificati e moltiplicati, fino a rendere il panorama molto complesso e quindi difficile da comprendere e da gestire*

**N**ell'affermare che i diritti umani si applicano direttamente alle imprese, John Ruggie si trovò certamente di fronte al problema di determinare quali fossero di preciso le norme applicabili. Infatti, bisogna considerare che i diritti umani sono regolati da fonti, o sistemi giuridici, completamente diversi: dalla *Universal Declaration of Human Rights* alle numerosissime Convenzioni internazionali direttamente o indirettamente riguardanti i diritti umani, fino alle Convenzioni regionali come quella europea, oltre naturalmente ai sistemi nazionali. E allora l'impresa che voglia essere rispettosa di queste norme, quale tipo di fonte e quali principi dovrà rispettare? Ruggie tenta di risolvere il problema, facendo esplicito riferimento:

- alla *Universal Declaration of Human Rights*;
- ai due *Covenant*, e cioè l'*International Covenant on Civil and Political Rights* e l'*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*;
- alle principali Convenzioni a tutela del lavoro, promosse dall'ILO - International Labour Organization (*Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*) e alla *ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*.

## BOX 1

### Un diritto non obbligatorio?

Nel diritto internazionale si distinguono tradizionalmente le fonti produttive di norme *binding* e cioè vincolanti (*hard law*) da quelle *non-binding* cioè non obbligatorie (comunemente definite *soft law*).

Le prime derivano dai trattati (Convenzioni internazionali) e dalle consuetudini, che si affermano attraverso la ripetizione nel tempo da parte degli Stati di un comportamento considerato come obbligatorio. Ma le grandi organizzazioni internazionali (in particolare l'ONU) e le conferenze degli Stati adottano vari tipi di atti (denominati raccomandazioni, risoluzioni, dichiarazioni, linee-guida, ecc.) cui si è fatto frequentemente ricorso nel settore dei diritti umani che - secondo i loro statuti - non generano norme vincolanti e sono stati quindi definiti in dottrina fonti di *soft law*. Molto si deve agli studiosi francesi: ne dava già una esaustiva illustrazione nel 1984 G. Feuer (*Technique juridique et valeurs morales en droit international du développement, in Droit et libertés à la fin du XXe Siècle*. Etudes offertes a Claude-Albert Colliard, Paris, 1984). Le concezioni più attuali, ed in particolare quelle degli studiosi anglofoni, sono generalmente nel senso che le fonti di *soft law* svolgano una funzione strumentale (*ancillary*) rispetto a quelle di *hard law*. Infatti, molti principi e norme di *soft law* si sarebbero nel tempo trasformati in consuetudini di diritto internazionale (e quindi norme vincolanti), come si sostiene sia avvenuto per la *Universal Declaration of Human Rights* (si veda O. De Schutter, *International Human Rights Law*, Cambridge, 2010). In altri casi essi completano o interpretano fonti vin-

## Un diritto non obbligatorio?

colanti già esistenti, come quelle derivanti dai trattati (si veda il caso dell'*ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*).

Oggi, comunque, la gran parte degli studiosi è d'accordo nel sostenere che il confine tra la *hard* e la *soft law* sia molto labile, anzi, ancor più precisamente, «*the differentiation between soft and so-called hard (or legally binding) law is not binary, but one that should be viewed as developing on a continuum*» (J. Nolan, *The corporate responsibility to respect human rights: soft law or not law?*, in *Human Rights Obligations of Business - Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Ed. S. Deva - D. Bilchitz, Cambridge, 2013, p. 142).

Del resto è interessante notare come, soprattutto nell'ambito dell'economia internazionale, le norme non derivino più soltanto dagli Stati, ma siano sempre più il risultato di un processo partecipativo fra attori pubblici e privati (L. Baccaro e V. Mele, *For lack of anything better? International Organizations and Global Corporate Codes*, 2011, Public Administration, 451). Che le norme applicate nelle attività d'impresa a livello internazionale derivassero anche dalla prassi e quindi anche dal consenso delle stesse imprese, non è certo una novità. Il concetto di *lex mercatoria*, oggi largamente accettato, è stato già scoperto e profondamente analizzato per esempio, nel 1964, dal grande studioso Berthold Goldman (*Frontières du droit et lex mercatoria*). E certamente i principi e norme a tutela dei diritti umani applicati alle attività economiche assomigliano molto ad una nuova *lex mercatoria*. Ecco perché molti parlano ormai di *ius commune* in questa materia.

L'intento pragmatico di Ruggie di individuare chiaramente e limitare le fonti - o meglio i testi che contengono le regole applicabili anche alle imprese - non risolve tuttavia completamente il problema. Infatti, nel corso della storia, principi e regole in materia di diritti umani si sono diversificati e moltiplicati, fino a rendere il panorama molto complesso e quindi difficile da comprendere e gestire.

Per fare un po' d'ordine, è bene operare alcune distinzioni chiare:

- l'atto, o la fonte più importante, resta comunque la *Universal Declaration of Human Rights*. Essa però, pur nel riconoscimento del suo indiscutibile valore universale, non avrebbe tecnicamente la natura di una fonte obbligatoria. Infatti i giuristi affermano che la sua obbligatorietà si fonderebbe su principi e norme internazionali consuetudinarie - o meglio - rappresenterebbe oramai certamente l'espressione della coscienza della gran parte delle comunità umane del mondo.
- I due *Covenant* (*International Covenant on Civil and Political Rights* e *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), sono invece certamente Convenzioni internazionali obbligatorie, che valgono ovviamente soltanto per gli Stati che le hanno ratificate e che sono la gran parte dei Paesi del mondo<sup>1</sup>.
- L'*ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, cioè linee guida per le imprese multinazionali in materia di lavoro che rappresentano il risultato di un 'consenso tripartito' tra Governi, imprenditori e lavoratori. Con l'adozione nel 1998 della *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, gli Stati membri hanno deciso di recepire un nucleo fondamentale di norme del lavoro, che contiene i principi sanciti nelle *ILO Core Labour Conventions*<sup>2</sup>: diritto alla libertà di associazione e alla contrattazione collettiva, proibizione del lavoro minorile e del lavoro forzato, divieto di discriminazione nell'ambiente di lavoro.
- Le Convenzioni regionali, e cioè quelle europee (*European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* e la *Charter of Fundamental Rights*), quella africana (*African Charter on Human and Peoples' Rights*) e quella inter-americana (*Inter-American Convention on Human Rights*) si applicano soltanto ai Paesi delle rispettive regioni del mondo che le hanno ratificate<sup>3</sup>. Esse costituiscono i sistemi più avanzati di tutela dei diritti umani a livello internazionale in quanto dispongono di organismi giudiziari (corti regionali) che ne assicurano l'applicazione. Cio-

nonostante, si deve ricordare che queste Convenzioni regionali consentono agli individui di ricorrere soltanto contro violazioni dei diritti umani commesse dagli Stati e dagli apparati statuali, e quindi non nei confronti dei comportamenti delle imprese.

- Inoltre, molte altre Convenzioni internazionali che trattano specifiche materie anche non immediatamente riconducibili ai diritti umani o attinenti la protezione dell'ambiente (in quanto a difesa della vita e della salute, o come ad esempio la *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters*) contengono specifici principi o norme che si inquadrano nel sistema di protezione dei diritti umani. Esse possono quindi essere invocate anche contro i comportamenti delle imprese, allorché singole persone o gruppi di persone offese li ritengano direttamente o indirettamente (sotto il profilo della complicità, della quale si tratterà in seguito) lesivi di singoli diritti umani garantiti o dalle fonti generali di cui abbiamo detto sopra, oppure da norme contenute nelle menzionate Convenzioni.
- Le *Guidelines for Multinational Enterprises* adottate dall'*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD (nella loro attuale versione del 2011) sono raccomandazioni indirizzate alle imprese multinazionali dai Governi membri dell'OECD e da quelli che aderiscono all'organizzazione in qualità di osservatori (si veda Box N. 2).
- Infine, per identificare con maggior precisione gli obblighi delle imprese per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, sono stati progressivamente adottati quelli che oggi chiamiamo *standard*, che sono in realtà gruppi di regole e principi di applicabilità generale, e cioè riguardanti il comportamento delle imprese in quanto tali (ad esempio *Global Compact*, *International Finance Corporation Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, *ISO 26000 Guidance on Social Responsibility*, *Equator Principles*), oppure relativi a singoli settori industriali, come quello estrattivo (*OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*), quello relativo all'olio di palma (*Principles and Criteria for Sustainable Palm Oil Production*) o ai diamanti (*Kimberley Process*). Questi *standard* sono spesso promossi da organismi internazionali, come le Nazioni Unite, l'OECD o la Banca Mondiale; da organismi rappresentativi di singoli settori industriali come le industrie petrolifere o minerarie; oppure sono stati proposti da associazioni di istituzioni pubbliche (per esempio le società nazionali del credito all'esportazione). Tuttavia, essi possiedono una fondamentale e comune caratteristica, quella di essere volontariamente adottati dalle singole imprese, da organismi internazionali e da altre organizzazioni private della società civile. Questi *standard*, è vero, non sono considerati giuridicamente obbligatori, ma l'adesione volontaria delle imprese che dichiarano di rispettarli (nei propri documenti ufficiali, nei propri siti internet, oltre che nei loro rapporti annuali), permette certamente di ipotizzare che in un futuro non lontano qualche amministrazione pubblica statale o qualche giudice potrebbe riconoscere loro un valore contrattuale. Comunque l'adesione ad essi ed il loro rispetto costituiranno sempre una importante prova di una positiva *corporate culture* per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, tenuta in grande considerazione dalle amministrazioni pubbliche e dai tribunali in molti Paesi del mondo, quando essi sono chiamati a giudicare dei comportamenti delle imprese. La *corporate culture* è molto importante soprattutto nel mondo attuale, perché è considerata parte integrante dell'immagine di un'impresa e del suo *standard* comportamentale. Essa conta infatti non solo per i giudici, ma anche per altre importantissime controparti dell'impresa, come le *rating agencies* e le istituzioni finanziarie (istituzioni finanziarie internazionali e banche commerciali). E il panorama si complica se si considera che questi *standard* sono molti e finiscono per riguardare quasi tutte le attività d'impresa.

## OECD Guidelines for Multinational Enterprises - 2011

### IV. Human Rights

States have the duty to protect human rights. Enterprises should, within the framework of internationally recognised human rights, the international human rights obligations of the countries in which they operate as well as relevant domestic laws and regulations:

1. Respect human rights, which mean they should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved.
2. Within the context of their own activities, avoid causing or contributing to adverse human rights impacts and address such impacts when they occur.
3. Seek ways to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their business operations, products or services by a business relationship, even if they do not contribute to those impacts.
4. Have a policy commitment to respect human rights.
5. Carry out human rights due diligence as appropriate to their size, the nature and context of operations and the severity of the risks of adverse human rights impacts.
6. Provide for or co-operate through legitimate processes in the remediation of adverse human rights impacts where they identify that they have caused or contributed to these impacts.

Se ne trae certamente l'impressione di un sistema complesso, difficile da conoscere e da gestire. Il *manager* (o il funzionario dell'impresa) dovrebbe invece avere riferimenti sicuri al fine di capire in ogni occasione ciò che è lecito e ciò che non lo è. Altrimenti come operare scelte, come lanciare o strutturare nuovi programmi o progetti? E, in ogni caso, resterà sempre vero che le più attente analisi e previsioni non elimineranno i rischi in nessuna attività di impresa. Infatti, anche il rischio di violazione dei diritti umani potrebbe palesarsi a causa di fattori sopravvenuti o imprevisi, o manifestarsi molto dopo il regolare funzionamento di un'attività imprenditoriale o di un progetto. Ed è proprio il 'fattore rischio' l'elemento più comprensibile per l'impresa, quello cui essa è più abituata, perché conosce da tempo la necessità di valutare i possibili danni all'ambiente, ai consumatori o i rischi che potrebbero derivare da eventi naturali o politici. Quelli derivanti da eventuali violazioni dei diritti umani sono emersi più di recente, ma non per questo essi possono essere considerati meno pericolosi.

Ma torniamo alle regole da rispettare. Si può tentare, naturalmente con una certa approssimazione, di redigere una *'tentative list'*, quella che proponiamo nella Tabella N. 1.

Ovviamente, data l'ampiezza di questi principi, l'esame della casistica si rivela oggi - e si rivelerà sempre più in futuro - estremamente importante, perché permette di capire con sempre maggiore chiarezza cosa le amministrazioni nazionali, i sistemi giudiziari e certamente le organizzazioni della società civile, ritengono essere una violazione al principio di uguaglianza, a quello della libertà di associazione o, ancor più difficile, al diritto all'educazione, ecc.

Abbiamo così dovuto, seppure molto sommariamente, introdurre il concetto di 'rischio' di violazione dei diritti umani, di cui si tratterà meglio in seguito. È quindi certo che il fattore di rischio in questo campo è costituito dall'eventuale mancato rispetto delle norme facenti parte del sistema internazionale e che la sua gestione, di conseguenza, presume una migliore conoscenza di tali norme. Altri rilevanti elementi di rischio sono inoltre costituiti dalla presenza delle normative nazionali, ma anche dal potenziale e dall'efficacia dei controllori (oggi soprattutto le organizzazioni della società civile), nonché delle autorità pubbliche, amministrative e giudiziarie competenti ad accertare le violazioni e ad applicare le sanzioni. È forse utile notare che, per questi ulteriori aspetti, il sistema universale a protezione dei diritti umani si manifesta ancor più diversificato e complesso. Le norme nazionali che vi contribuiscono sono infatti della più varia origine (da quelle riguardanti la responsabilità sociale dell'impresa a quelle amministrative, del

## Tabella 1

| Principio/norma   | Situazioni ricollegabili al principio sulla base dei casi  |
|---|--|
| <b>Diritto alla vita</b>                                    | Violazioni commesse dagli apparati di sicurezza delle imprese, da funzionari o dipendenti degli Stati incaricati della sicurezza o derivanti dall'uso di armi o prodotti pericolosi che abbiano causato la morte o compromesso l'integrità fisica delle persone. |
| <b>Diritto ad un ambiente salubre e diritto alla salute</b> | Ogni tipo e forma di inquinamento che abbia causato danni all'ambiente naturale, alla salute delle persone o alle loro condizioni di vita.   |
| <b>Diritti delle popolazioni indigene</b>                   | Ogni tipo di attività che abbia negativamente colpito le popolazioni indigene, il loro ambiente naturale, sociale e culturale.   |
| <b>Libertà di movimento</b>                                 | Spostamento forzoso di individui e comunità.   |
| <b>Diritto dei lavoratori</b>                               | Discriminazione (di genere, etnica, religiosa o culturale), proibizione od ostacolo alla libertà di associazione o riunione, lavoro forzato, lavoro minorile, pratica di condizioni di lavoro pericolose per la vita e la salute.                                |
| <b>Diritti civili e politici</b>                            | Impedimento all'esercizio di diritti civili e politici, alla libertà di espressione e di pensiero.   |
| <b>Non discriminazione</b>                                  | Ogni forma di discriminazione razziale, etnica, religiosa o culturale che non si riferisca ai diritti dei lavoratori, come per esempio l'apartheid.  |
| <b>Corruzione di pubblici funzionari</b>                    | Atti di corruzione di pubblici funzionari che determinano o favoriscono violazioni di diritti umani.   |

lavoro o addirittura penali) e gli attori che vi operano sono di diversissima natura e potenziale, dalle istituzioni internazionali alle ONG, dai giudici nazionali ad organismi nuovi di tipo consultivo/amministrativo con compiti di inchiesta e mediazione, come il *Compliance Advisor/Ombudsman di IFC* di Banca Mondiale - di cui si dirà meglio in seguito - o i *National Contact Points* del sistema OECD. Questi ultimi sono organi creati dai Governi nazionali al fine di garantire la promozione e la corretta applicazione delle *Guidelines for Multinational Enterprises* dell'OECD. Ai *National Contact Points* possono riferirsi soggetti quali le ONG, i sindacati, le associazioni dei lavoratori e di categoria che ritengano di essere a conoscenza o di aver subito direttamente violazioni di diritti umani, in riferimento a quanto previsto dalle stesse *Guidelines*. Essi non adottano decisioni vincolanti, ma le loro istruttorie, conclusioni e suggerimenti, rappresentano senz'altro documenti di grande rilievo, sia in sede mediatica che, eventualmente, dinanzi alle giurisdizioni nazionali.

Al fine di meglio orientarsi in questo complesso sistema, una sintetica panoramica delle principali fonti può essere utile (Box N. 3).



### International Bill of Human Rights

La *Universal Declaration of Human Rights*, insieme all'*International Covenant on Civil and Political Rights* - ICCPR e all'*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* - ICESCR, formano l'*International Bill of Human Rights* (Codice Internazionale dei Diritti Umani).

La Dichiarazione Universale, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948 (con il voto favorevole di 48 Stati membri, nessun voto contrario e le sole astensioni di Arabia Saudita, Sud Africa e di sei Stati dell'allora blocco comunista), si compone di 30 articoli e rappresenta la pietra miliare dei diritti fondamentali dell'attuale società umana. I principi contenuti nella Dichiarazione sono stati tradotti in oltre 400 lingue e dialetti e vengono oggi prevalentemente considerati come diritto consuetudinario internazionale (benché a livello giuridico si tratti di una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e quindi senza effetto obbligatorio). Dopo quasi venti anni dalla loro approvazione tali principi sono stati diffusamente articolati e codificati in due Trattati internazionali (*Covenants*), il Patto per i Diritti Civili e Politici e il Patto per i Diritti Economici, Sociali e Culturali (i due *Covenant*, insieme al I Protocollo opzionale al Patto sui Diritti Politici e Civili, sono stati adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1966 e sono entrati in vigore nel 1976. Sono stati poi in seguito redatti un secondo Protocollo opzionale al ICCPR – 1989 - ed uno all'ICESCR – 2008, entrato in vigore nel 2013). Con la ratifica dei due Patti gli Stati sono obbligati 'di fatto' a riconoscere la tutela dei diritti e delle libertà sanciti nella Dichiarazione.

### ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy

La Dichiarazione Tripartita dei Principi Relativi alle Società Multinazionali e alla Politica Sociale (adottata dal Consiglio di Amministrazione dell'ILO nel 1977 ed aggiornata da ultimo nel 2006) ha condensato i principi generali sui diritti dei lavoratori, destinati alle imprese, ai Governi, ai datori di lavoro e ai lavoratori. Essi riguardano l'occupazione, la formazione, la libertà di associazione, la tutela della salute, nonché le principali condizioni da assicurare ai lavoratori. Benché tali principi siano contenuti in un atto di per sé non obbligatorio, non si deve dimenticare che essi derivano dalle molte Convenzioni promosse dall'ILO in materia di lavoro che sono invece atti giuridicamente vincolanti.

### European Charter of Fundamental Rights

A partire dal dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (art 6, TUE), è stato attribuito carattere giuridicamente vincolante (stesso valore giuridico dei Trattati istitutivi dell'Unione Europea) alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che è stata allegata al Trattato sotto forma di dichiarazione. Essa riunisce in un unico testo i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei e di tutti coloro che vivono sul territorio dell'Unione (tranne per Regno Unito e Polonia in riferimento all'ambito territoriale di applicazione della Carta). La Carta non solo riafferma i diritti contenuti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo - CEDU (adottata dal Consiglio d'Europa), ma contempla anche ulteriori diritti come, ad esempio, il diritto all'ambiente, il diritto ad una buona amministrazione, la protezione dei dati personali.

La Carta suddivide i diritti fondamentali in sei categorie: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. Il settimo capo contiene disposizioni generali disciplinando l'ambito di applicazione della Carta (art. 51, par.1, le disposizioni della Carta «[...] si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione [...]»), ed i rapporti con la CEDU.

In attesa dell'adesione alla CEDU dell'Unione in quanto tale, sarebbe auspicabile che ci fosse piena corrispondenza nell'interpretazione dei diritti affermati nella Carta e i corrispettivi diritti sanciti nella CEDU (rispettivamente da parte della Corte di Giustizia e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo).

### European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms - CEDU

La Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali è stata adottata nel 1950 ed è entrata in vigore nel 1953. Essa è stata ratificata dai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui gli attuali 28 Stati membri dell'Unione Europea, che sono obbligati a rispettare le libertà ed i diritti delle persone

fisiche e giuridiche garantiti dalla Convenzione nell'ambito del proprio ordinamento giuridico nazionale.

A partire dal 1998 il sistema europeo di garanzia ed applicazione della Convenzione è costituito dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che giudica sui ricorsi presentati dagli Stati membri e dalle persone fisiche e giuridiche (senza distinzioni di alcun genere, razza, colore, lingua, religione, opinione politica, origine, nascita).

#### **OECD Guidelines for Multinational Enterprises**

Le *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* sono raccomandazioni (principi e *standard* volontari) rivolte dai Governi firmatari della Dichiarazione OECD del 1976 alle imprese multinazionali perché esse, come si legge nella prefazione, abbiano «*un comportamento responsabile nella conduzione delle attività imprenditoriali, conforme alle leggi vigenti e alle norme riconosciute a livello internazionale*», contribuendo in tal modo al progresso, economico, ambientale e sociale.

Nella versione del 2011, le *Guidelines* dedicano un intero capitolo alla tutela dei diritti umani. In linea con i *Guiding Principles* di Ruggie confermano il dovere degli Stati di tutelare i diritti umani, affermando però anche che «*le imprese dovrebbero*» comportarsi in modo da «*prevenire o mitigare l'impatto negativo sui diritti umani*» adottando «*una politica che le impegni al rispetto*» degli stessi, utilizzando a tal fine processi di *due diligence* e ponendo eventualmente rimedio alle violazioni dei diritti umani che le vedessero coinvolte (Capitolo IV) (Si veda Box N. 2).

Le Linee Guida prevedono inoltre la creazione a livello nazionale dei *National Contact Points* ai quali possono fare riferimento i soggetti che si ritengano danneggiati da violazioni di diritti umani attribuibili alle imprese (a riguardo, si veda l'*Amendment of the Decision of the Council on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, contenuto nella Parte II delle *Guidelines*).

#### **Global Compact**

Il *Global Compact* è stato varato nel 1999 su iniziativa dell'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, durante il Forum Economico di Davos. Accogliendo l'invito di Kofi Annan di sottoscrivere con le Nazioni Unite «*un Patto Globale di principi e valori condivisi*» per dare «*un volto umano al mercato globale*», grandi società multinazionali, istituzioni pubbliche e private e organizzazioni della società civile si sono riunite nel 2000 a New York per adottare i Principi del Global Compact. Si tratta di 10 Principi di una «*voluntary corporate responsibility initiative*» (cui hanno successivamente aderito oltre 12.000 imprese, istituzioni ed associazioni della maggior parte dei Paesi del mondo). Essi possono essere raggruppati in quattro categorie: diritti umani, lavoro, ambiente e lotta alla corruzione (quest'ultimo principio è stato aggiunto nel 2004).

#### **IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability**

Nel 2012 l'IFC ha aggiornato i suoi *Performance Standards* che definiscono le responsabilità dei beneficiari dei suoi finanziamenti per quanto riguarda l'accertamento, la prevenzione e la gestione dei rischi ambientali e sociali eventualmente derivanti dai progetti finanziati. Essi si sostanziano in otto *Performance Standard* che riguardano:

- Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts
- Labor and Working Conditions
- Resource Efficiency and Pollution Prevention
- Community Health, Safety, and Security
- Land Acquisition and Involuntary Resettlement
- Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources
- Indigenous Peoples
- Cultural Heritage

L'applicazione dei *Performance Standards* è molto rafforzata dalla presenza di un Ombudsman (CAO), al quale possono rivolgersi i soggetti che si ritengano danneggiati da violazioni di diritti umani compiuti dalle imprese (si veda a riguardo anche l'*Operational Guidance*, aggiornata nel 2013).

#### **Equator Principles (EP)**

Gli *Equator Principles* (elaborati nel 2003 dall'IFC e da altre istituzioni finanziarie internazionali) sono linee guida

volontariamente adottate da oltre 80 banche in 34 Paesi. Esse si applicano a progetti internazionali cofinanziati da fondi pubblici e privati al fine di valutare e gestire i rischi ambientali e sociali. I dieci *Principles* sono:

- Review and Categorisation
- Environmental and Social Assessment
- Applicable Environmental and Social Standards
- Environmental and Social Management System and Equator Principles Action Plan
- Stakeholder Engagement
- Grievance Mechanism
- Independent Review
- Covenants
- Independent Monitoring and Reporting
- Reporting and Transparency

Detti Principi sono destinati a tutti i settori industriali e a quattro tipologie di finanziamenti: *Advisory Services, Project Finance, Project-Related Corporate Loans e Bridge Loans*. Nel 2013 ne è stata pubblicata la nuova versione (*Equator Principles III*).

#### **Guiding Principles on Business and Human Rights:**

##### **Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework**

Approvati all’unanimità dallo *UN Human Rights Council* nel giugno 2011, i Principi (messi a punto da John Ruggie, allora *UN Secretary-General’s Special Representative on Business & Human Rights*), costituiscono una ‘guida’ indirizzata agli Stati ed alle imprese per prevenire, gestire ed attenuare gli effetti negativi sui diritti umani causati dalle attività economiche.

I Principi guida si basano su tre pilastri ‘proteggere, rispettare e rimediare’ ed in particolare prevedono:

- l’obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani (*State duty to protect human rights*);
- la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani (*corporate responsibility to respect human rights*);
- la necessità di garantire l’accesso da parte delle vittime degli abusi a meccanismi giurisdizionali e non, sia a livello nazionale che internazionale (*access to remedy*).

Nel giugno 2014, lo *UN Human Rights Council* ha adottato una Risoluzione, promossa da un gruppo di Stati guidati dall’Ecuador, che istituisce un *Working Group* per l’elaborazione di una proposta di strumento internazionale giuridicamente vincolante in materia di *business and human rights*. L’inizio dei lavori del *Working Group* è previsto per gennaio 2015.

#### **ISO 26000 - Guidance on social responsibility**

La norma tecnica UNI ISO 26000 ‘Guida alla responsabilità sociale’ del 2010 è uno *standard* internazionale, che però non prevede una certificazione (come ad esempio i sistemi di gestione qualità, ambiente, sicurezza o la norma SA 8000 sulla conformità del sistema di responsabilità sociale), ma fornisce le linee guida sulla Responsabilità Sociale delle Organizzazioni - RSO.

ISO 26000 si rivolge a qualsiasi tipo di organizzazione (siano esse imprese, pubbliche o private, amministrazioni, ONG) indipendentemente dalle dimensioni, dal settore di attività e dalla localizzazione, fornendo raccomandazioni in materia di *Corporate Social Responsibility* (CSR). Esso (cui si aderisce volontariamente) è suddiviso in 7 paragrafi che riguardano i seguenti fondamentali temi della responsabilità sociale:

- Organizational governance;
- Human rights;
- Labour practices;
- The environment;
- Fair operating practices;
- Consumer issues;
- Community involvement and development.

Se l'illustrazione del sistema delineato nel Box N. 3 non complica ancor di più l'attività di coloro che nell'impresa avranno la responsabilità di assicurare il rispetto dei diritti umani, certamente essa non può, né potrebbe comunque, definire puntualmente gli obblighi delle imprese in questo campo. Dal punto di vista pratico è consigliabile basarsi in primo luogo sui *Guiding Principles* di Ruggie, che significa adottare come primo e generale *standard* di riferimento la Dichiarazione Universale. Interpretando i principi della Dichiarazione con un senso etico ed in buona fede, la gran parte delle possibili violazioni dei diritti umani potrà essere agevolmente identificata. Non dimentichiamo poi che i due *Covenants* sono importanti perché 'per così dire' essi interpretano la Dichiarazione, così come le Convenzioni ILO che si applicano al settore del lavoro. Un'impresa potrà poi sentirsi al riparo dalle violazioni più gravi osservando le Linee Guida dell'OECD e, qualora vi abbia aderito, a quello *standard* volontario che si applica al suo settore di attività. Questi suggerimenti non pretendono di risolvere il problema, ma rappresentano soltanto una bussola di primo orientamento. La casistica analizzata in questo documento sarà forse anche più esplicita, dal momento che essa, mostrandoci quanto è accaduto in concreto, permette certamente di individuare le attività imprenditoriali maggiormente a rischio di violazione dei diritti umani.

## Note

<sup>1</sup> Ratifiche, dichiarazioni e riserve possono essere consultate sul sito <https://treaties.un.org>.

<sup>2</sup> Convenzioni n. 29 e 105 riferite al lavoro forzato (con riferimento alla Convenzione n. 29 è opportuno menzionare che nel giugno del 2014 è stato adottato un nuovo protocollo giuridicamente vincolante con l'obiettivo di affrontare le forme moderne di schiavitù come la tratta di esseri umani); Convenzioni n. 87 e 98 riferite alla libertà sindacale; Convenzioni n. 100 e 111 riferite alla discriminazione nel lavoro; Convenzioni n. 138 e 182 riferite al lavoro minorile.

<sup>3</sup> Inoltre, nel marzo 2008 l'*Arab Charter on Human Rights* è entrata in vigore.

# Gli altri driver della compliance delle imprese ai diritti umani: le istituzioni internazionali, quelle di garanzia del credito all'esportazione e le agenzie di rating

***Sempre più imprese fanno ricorso ai meccanismi di rating sociale per diffondere la loro corporate culture ed attrarre gli investitori***

**A**bbiamo ora trattato della complessità del sistema normativo internazionale a tutela dei diritti umani. Il passaggio fondamentale compiuto da Ruggie nello stabilire la diretta applicabilità delle norme sui diritti umani alle imprese, è stato recepito anche da altre grandi istituzioni internazionali – quali il Gruppo Banca Mondiale e l'OECD - che hanno adottato o riformato gli *standard* dei quali abbiamo parlato sopra. Benché non giuridicamente obbligatori, essi rivestono una notevole importanza proprio perché provenienti da questi grandi organismi internazionali: in quest'ottica, anche istituzioni nazionali dell'importanza delle agenzie di credito all'esportazione e di quelle di rating richiedono attualmente alle imprese il rispetto di specifici *standard*, quasi sempre contenenti anche le norme a protezione dei diritti umani. E si deve subito notare che alcune di esse possiedono una rilevante leva di pressione sulle imprese.

Tra i *drivers* della *compliance* ai diritti umani da parte delle imprese che verranno analizzati qui di seguito, l'OECD riveste un ruolo fondamentale che si esplica proprio attraverso quell'attività di promozione e di inchiesta sulle denunce di violazione da parte dei *National Contact Points* (come già accennato precedentemente).

## Il nuovo atteggiamento delle istituzioni finanziarie internazionali

L'istituzione finanziaria internazionale più rilevante è, senza dubbio, il Gruppo Banca Mondiale (World Bank Group - WBG), composto da cinque autonome istituzioni (si veda Box N. 4).

### BOX 4

#### World Bank Group

- *L'International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) che finanzia i Governi degli Stati attraverso crediti a condizioni di mercato;
- *L'International Development Association* (IDA) che concede prestiti senza interesse ai Governi dei Paesi più poveri;
- *L'International Finance Corporation* (IFC) che sostiene il settore privato attraverso l'acquisizione di partecipazioni e la concessione di crediti alle imprese, nonché fornendo assistenza agli Stati per lo sviluppo del settore privato;
- *la Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) che assicura gli investimenti privati nei Paesi emergenti per quanto riguarda i rischi politici, catastrofici e di cambio;
- *L'International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) che gestisce arbitrati nelle controversie tra Stati e soggetti privati, nel quadro degli investimenti.

Il Gruppo Banca Mondiale è stato a lungo riluttante ad inserire il rispetto dei diritti umani fra i parametri per la concessione dei suoi finanziamenti. In epoche più recenti, tuttavia, e soprattutto a seguito dell'adozione del Rapporto Ruggie, esso si è definitivamente allineato alla concezione prevalente a livello internazionale che considera i diritti umani come condizione essenziale per la promozione di uno sviluppo sostenibile.

Del resto, gli impatti negativi sia sociali che ambientali legati ai progetti di sviluppo finanziati dalla Banca avevano creato - ed ancora alimentano - un ampio dibattito sulla responsabilità del sistema finanziario internazionale per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani. L'attenzione del mondo accademico e della comunità internazionale si è infatti sempre più concentrata su tre concetti interdipendenti: lotta alla povertà, garanzia delle libertà fondamentali e tutela dell'ambiente. È ormai chiaro come questi tre elementi facciano parte di una visione olistica dello sviluppo, che considera il rispetto dei diritti umani e dell'ambiente come condizioni per promuovere la crescita economica e sociale di ogni comunità umana. In anni più recenti, quindi, il Gruppo ha accolto come *policy* fondamentale il concetto di sviluppo sostenibile, riorientando così la sua strategia globale e riconoscendo che i diritti umani rappresentano non solo un requisito etico, ma un'esigenza fondamentale delle attività di promozione dello sviluppo. Ciononostante, il numero delle denunce dei progetti finanziati dal Gruppo Banca Mondiale (così come da altre istituzioni finanziarie e banche commerciali) è significativamente aumentato. L'ultimo rapporto di Human Rights Watch<sup>1</sup> fornisce un esempio tratto da un progetto finanziato dalla Banca nella regione di Gambella nell'Etiopia occidentale. Il Rapporto sostiene che la Banca, pur nel perseguimento di obiettivi di sviluppo (quali ad esempio istruzione, salute, accesso all'acqua potabile, costruzione di strade e servizi per l'agricoltura intensiva, ecc.), avrebbe finito per favorire violazioni significative dei diritti umani nel quadro del relativo programma di urbanizzazione, che aveva causato lo spostamento coercitivo (*displacement*) della popolazione, pur nell'obiettivo di fornire alle comunità colpite un migliore *standard* di vita. Ciò significa che alla Banca, come a tutte le altre istituzioni finanziarie, viene progressivamente richiesto un maggior livello di cura e di monitoraggio dei progetti tale da assicurare il rispetto dei diritti umani.

La migliore prova del mutato atteggiamento della Banca è l'adozione di nuove *policy* (*Operational Policies*) che includono la tutela dei diritti umani, nonché la revisione nel 2012 dei *Performance Standard* dell'IFC (si veda Box N. 3), volta per l'appunto ad adeguare tali *standard* anche alla protezione dei diritti umani quale delineata nel rapporto Ruggie. Le imprese beneficiarie di finanziamenti dell'IFC sono quindi tenute a rispettarli nell'espletamento delle loro attività. E ciò ha molta importanza se si considera che l'IFC è fra i più grandi promotori e finanziatori a livello mondiale di quelle operazioni partecipate dal settore pubblico e da quello privato (*Public Private Partnerships* - PPP), che vanno sotto le sigle di BOT (*Build Operate and Transfer*), BOO (*Build Operate and Own*), ecc. Attualmente, data la progressiva scarsità di risorse pubbliche per il finanziamento di grandi progetti, questi modelli permettono di mobilitare finanziatori privati per realizzare grandi infrastrutture nel mondo (nei Paesi emergenti in particolare). La partecipazione di IFC rappresenta in questi casi un rilevantissimo apporto in termini di garanzia politica e di risorse finanziarie. Trattandosi però di un'istituzione internazionale che risponde più dei privati al controllo sociale dell'opinione pubblica mondiale, l'IFC - oltre ai *Performance Standards* - ha anche promosso gli *Equator Principles* sopra accennati. La versione aggiornata di questo strumento contiene specifici riferimenti alle norme a protezione dei diritti umani, che sono quindi diventate a pieno titolo principi cui le banche devono attenersi allorché finanzino progetti. Né si deve dimenticare, come vedremo in seguito, che IFC possiede anche una sua propria istanza di accertamento e controllo, il *Compliance/Advisor Ombudsman* (CAO).

## La posizione delle Export Credit Agencies (ECAs)

Le agenzie nazionali di garanzia (o assicurazione) del credito all'esportazione (Export Credit Agencies - ECAs) sono istituzioni presenti in quasi tutti Paesi di grande rilievo nelle operazioni di commercio internazionale, perché forniscono ad esportatori ed investitori una garanzia assicurativa contro le perdite

eventualmente dovute ad eventi dannosi di tipo politico, naturale, e di conversione delle valute. L'OECD ha dato vita ad un *Working Party on Export Credits and Credit Guarantees* (ECGs), che dagli anni '90 si è anche occupato della tutela ambientale e sociale nell'ambito dei progetti garantiti da questi organismi. Nel 2012 il Consiglio OECD ha poi adottato la Raccomandazione contenente i *Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence* (i cosiddetti *Common Approaches*), che definiscono il ruolo delle ECAs nell'attuazione di un processo di *due diligence* ambientale e sociale, finalizzato a identificarne e gestirne i relativi rischi. La Raccomandazione prevede un meccanismo di revisione periodica, che ha contribuito all'elaborazione dell'attuale versione del 2012. Il testo rinnovato mostra una maggiore attenzione all'aspetto sociale rispetto alle precedenti versioni, più focalizzate sul solo rischio ambientale. Le ECAs dei Paesi membri OECD hanno dato attuazione ai nuovi *Common Approaches*, migliorando fra l'altro la cooperazione a livello nazionale con i soggetti interessati - come le associazioni industriali e bancarie - anche attraverso una maggiore consultazione e l'adozione del processo interno di *due diligence* da applicare alle singole operazioni. Uno degli aspetti più interessanti dei *Common Approaches* è il meccanismo di coordinamento e controllo istituito fra il Segretariato OECD e gli Stati Membri, volto a divulgare le *best practices* riportate nei *report* annuali delle ECAs nazionali e a promuovere un maggior dialogo in materia. Infine, un ultimo aspetto rilevante è il meccanismo di monitoraggio delle operazioni e dei progetti per i quali sono state concesse le garanzie assicurative, che prosegue per tutta la durata degli stessi e serve a garantirne l'efficace *performance* sociale e ambientale. L'esame della casistica ha fatto emergere alcuni interessanti casi di ritiro di tali agenzie da progetti ai quali essi avevano precedentemente concesso le garanzie: e certamente non si può sottovalutare il grave impatto negativo di un tale ritiro, sia per quanto riguarda i finanziatori del progetto, che le altre controparti locali e straniere coinvolte.

## Le agenzie di rating

La citata progressiva attenzione ai diritti umani si manifesta anche attraverso il crescente sviluppo di indici sulla sostenibilità sociale e ambientale che vengono utilizzati dalle agenzie di rating; esempi ne sono il *Dow Jones Sustainability Index* e il *FTSE4good* che misurano le *performance* delle imprese che si conformano agli *standard* internazionali di CSR attraverso la *corporate governance*, il rispetto dei diritti dei lavoratori, l'attenzione verso l'ambiente e il rischio climatico, la catena di fornitura, ecc. Sempre più imprese fanno ricorso ai meccanismi di rating sociale per diffondere la loro *corporate culture* ed attrarre gli investitori.

## Note

<sup>1</sup> Human Rights Watch, *Abuse-free development: How the World Bank Should Safeguard Against Human Rights Violations* (United States of America: Human Rights Watch, 22 July 2013). Disponibile in [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

# I sistemi nazionali a garanzia del rispetto dei diritti umani da parte delle imprese

***Le regolamentazioni sulla CSR sono anche e soprattutto il risultato di una filosofia molto condivisa nella cultura anglosassone, che preferisce l'autoregolamentazione da parte delle imprese all'imposizione di norme vincolanti da parte dello Stato, soprattutto in queste materie molto connesse a convinzioni etiche più che ad obblighi giuridici***



Ovviamente i diritti umani non sono garantiti soltanto a livello internazionale, bensì essi sono previsti e sanzionati da molti ambiti degli ordinamenti nazionali, fra i quali certamente le costituzioni, il diritto di famiglia, il diritto del lavoro e, certamente, anche quello penale per quanto riguarda le violazioni più gravi. Negli ultimi 10/15 anni sono state inoltre adottate e sviluppate normative, obbligatorie o volontarie, volte a disciplinare il comportamento delle imprese a livello nazionale, anche con riferimento al rispetto dei diritti delle comunità nel cui ambito esse operano. Molte delle prescrizioni in essi contenute ricalcano principi e norme sui diritti umani e a tutela dell'ambiente e previsioni tradizionalmente riconducibili alla CSR: è bene sottolineare subito che le regolamentazioni sulla CSR sono anche e soprattutto il risultato di una filosofia molto condivisa nella cultura anglosassone, che preferisce l'autoregolamentazione da parte delle imprese all'imposizione di norme vincolanti da parte dello Stato, soprattutto in queste materie molto connesse a convinzioni etiche più che ad obblighi giuridici. Questi 'codici' o 'standard', che vanno sotto il nome di *Corporate Social Responsibility*, sono stati promossi su vari fronti (privato e governativo) e a vari livelli (nazionale ed internazionale) da parte di associazioni di imprese ed altre istituzioni private dell'Unione Europea. Nella Comunicazione del 2011 sulla strategia dell'Unione Europea in materia di CSR per il periodo 2011-2014, la Commissione Europea definisce la *Corporate Social Responsibility* come «la responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società»: il comportamento delle imprese deve quindi essere orientato alla realizzazione di quei valori di coesione sociale e sviluppo sostenibile sui quali appunto si fonda la responsabilità sociale<sup>1</sup>.

A livello internazionale, numerose sono le linee guida o gli *standard* adottati, tra i più importanti ricordiamo:

- Linee Guida ISO26000: rivolte alle imprese, pubbliche o private che vogliano operare in modo socialmente responsabile, indipendentemente dal settore di attività o dalla dimensione sociale (si veda Box N. 3).
- Global Reporting Initiative: propone un modello universale di rendicontazione non finanziaria per il *reporting* di informazioni sociali e ambientali legate all'impresa. Il GRI contiene anche principi generali guida per la redazione del report e per la garanzia della qualità delle informazioni;
- AA1000 (AccountAbility 1000): è uno *standard* che riguarda il processo di *accounting*, *auditing* e *reporting* sociale ed etico. Contiene i criteri per la verifica imparziale del bilancio di sostenibilità aziendale, prevedendo un processo di consultazione e coinvolgimento degli *stakeholder*;
- SA8000: identifica uno *standard* di certificazione etica del rispetto dei diritti umani, soprattutto per quanto riguarda i diritti dei lavoratori, la tutela contro lo sfruttamento dei minori e la garanzia della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Lo studio dei meccanismi di prevenzione/riduzione/certificazione del potenziale impatto sociale delle imprese sulle comunità coinvolte presuppone però l'analisi del ruolo dei governi nazionali nello sviluppo di una cultura d'impresa responsabile e sostenibile. I *Guiding Principles* prevedono infatti, tra i doveri



dello Stato, anche la predisposizione di strumenti normativi e programmatici volti ad assicurare la *corporate responsibility to respect*.

Quindi, per assicurare che l'impresa si conformi alla '*responsibility to respect*', è necessario che gli Stati adottino adeguate disposizioni normative in merito. Ciononostante, il carattere della volontarietà, che ha da sempre contraddistinto gli strumenti di CSR, ha storicamente limitato qualsiasi tipo di intervento statale in questo senso, sulla base del principio generale per cui 'tentare di regolare qualcosa che va al di là della legge è di per se una contraddizione in termini'. Inoltre, il potere lobbistico esercitato dai grandi gruppi di imprese ed il timore delle potenziali ripercussioni che una forte regolamentazione potesse avere sulla competitività e sulla concorrenza, hanno spesso rappresentato un ulteriore ostacolo all'adozione di nuovi obblighi o requisiti vincolanti<sup>2</sup>.

Questa tradizionale riluttanza ha così determinato, nel corso del tempo, il proliferare di meccanismi di *soft law* anche a livello domestico come regole di condotta, *standard* e codici di comportamento incentrati sulla CSR e volti a supplire all'assenza di una regolamentazione obbligatoria sui potenziali impatti sociali e ambientali dell'impresa.

Questi nuovi strumenti, tuttavia, non sono facili da inquadrare: se da una parte essi sono volti ad 'istituzionalizzare' un modello di impresa socialmente responsabile, dall'altro sono - nella gran parte dei casi - lasciati all'obbedienza 'spontanea'. Inoltre, anche quando previste all'interno di strumenti normativi, spesso non contengono alcun requisito di obbligatorietà o meccanismo sanzionatorio in caso di inosservanza. Il risultato è che ci si trova di fronte a degli strumenti ibridi, né obbligatori, né del tutto volontari. Non si deve però sottovalutare, da un lato che l'opinione pubblica basa spesso proprio su tali strumenti le campagne che conduce contro le principali violazioni dei diritti umani, e dall'altro che i giudici di molti paesi considerano l'adozione e il rispetto di codici di CSR come importanti prove della *corporate culture*, la quale finisce per rappresentare un parametro importante per la valutazione della responsabilità delle imprese coinvolte in tali violazioni.

Per meglio comprendere come ed in quale misura le regole di CSR siano applicate nei sistemi giuridici nazionali, è interessante far riferimento ad uno studio del 2009 pubblicato dalla Banca Mondiale che analizza le tipologie di intervento statale con riguardo alla CSR. Esse sono state suddivise in i) *endorsing*, ii) *facilitating* iii) *partnering*, e iv) *mandating*<sup>3</sup> (Tabella 2).

Nonostante i diversi approcci adottati, i Governi nazionali hanno quindi iniziato a imporre iniziative di CSR principalmente attraverso tre modelli: i) l'incorporazione di principi e linee guida internazionali all'interno dei sistemi giuridici nazionali; ii) l'introduzione di norme specifiche nell'ambito delle '*company law*'; iii) la richiesta di 'azioni positive' da parte dell'impresa, come la redazione dei rapporti di sostenibilità, etc. Inoltre, alcuni Paesi hanno previsto la creazione di organismi governativi *ad hoc* di supervisione e controllo (in Spagna il Consiglio Statale per la CSR, in Germania il Consiglio per lo Sviluppo Sostenibile).

La critica più frequente riguarda però la debolezza del regime di queste *policy* e *regulations* in caso di inosservanza: anche quando esse siano obbligatorie (è il caso del *non-financial reporting*), nella maggior parte dei casi il principio applicato è quello del '*comply or explain*', in base al quale l'impresa inadempiente dovrà soltanto motivare il perché della mancata adesione. La conseguenza è che spesso le imprese, nell'applicare questo principio, adducono ragioni di confidenzialità o costi eccessivi per giustificare la loro inosservanza.

In Italia non esistono meccanismi specifici sulla CSR: talune disposizioni in materia di *non-financial reporting* sono quelle contenute nel Decreto Legislativo 32/2007 in attuazione della Direttiva Europea 2003/51 CE. Il Decreto, che non prevede alcun specifico riferimento ai diritti umani, si limita a stabilire che, per quanto riguarda la relazione sulla gestione, questa deve contenere gli indicatori di risultato finanziari e « [S]e del caso, quelli non finanziari pertinenti all'attività specifica della società, comprese le informazioni attinenti all'ambiente e al personale». Altre norme in materia di CSR (benché riferite solo alle 'imprese sociali') sono quelle contenute nel Decreto del 24 gennaio 2008 del Ministero dello Sviluppo Economico, che prevede per questo tipo di imprese l'adozione di *social reporting guidelines*. Il 20 marzo 2013, i Ministeri del Lavoro e dello Sviluppo Economico hanno pubblicato il Piano Nazionale CSR 2012-2014, inviato alla Commissione Europea, che identifica la strategia e gli obiettivi da perseguire a livello

## Tabella 2

| Tipologia di intervento    | Definizioni ed esempi   |
|----------------------------|---|
| <p><b>ENDORSING</b></p>    | <p>Per <i>'endorsing'</i>, si intendono quelle attività di promozione della CSR nelle quali gli strumenti statali/governativi contribuiscono alla diffusione delle informazioni riguardanti la CSR. In questa tipologia rientrano strumenti quali il <i>training</i>, programmi di formazione per gli uomini d'impresa, conferimenti di 'premi' (speciali riconoscimenti o <i>labels</i>) per quelle imprese che si mostrano socialmente responsabili. Esempio di questo tipo di attività promozionali è il Belgio, che è stato uno dei primi paesi in Europa a prevedere le cosiddette 'etichette sociali' (<i>social labels</i>) per le imprese che aderivano alle Convenzioni ILO sui diritti dei lavoratori.</p>  |
| <p><b>FACILITATING</b></p> | <p>Per <i>'facilitating'</i> si intendono quelle attività di supporto, per mezzo delle quali i governi 'facilitano' appunto l'adozione di una condotta socialmente responsabile. In questa tipologia rientrano la predisposizione di linee guida ed esempi di buone prassi, la previsione di sistemi di certificazione o di incentivi finanziari quali agevolazioni fiscali e sussidi.</p>  |
| <p><b>PARTNERING</b></p>   | <p>Per <i>'partnering'</i> si intendono quelle attività di cooperazione in cui i Governi collaborano con le imprese su specifici progetti (come le <i>Public Private Partnership</i>) o promuovono la partecipazione statale ad iniziative private, sia a livello nazionale ed internazionale, quali i <i>CSR multi-stakeholder' fora</i>. Esempi di queste iniziative sono l'<i>Ethical Trade Initiative</i> nel Regno Unito o la <i>Round Table on Corporate Code of Conduct</i> in Germania. In Italia, nel 2004, il Ministero del Lavoro ha creato un Forum <i>Multi-stakeholder</i> sulla CSR (che però non ha avuto seguito).</p>   |
| <p><b>MANDATING</b></p>    | <p>Per <i>'mandating'</i> si intendono quelle attività in cui i Governi impongono l'adozione di meccanismi di CSR attraverso la previsione di strumenti normativi. In questa tipologia rientrano lo strumento di rendicontazione non finanziaria, la previsione di specifiche norme contenute all'interno della legislazione in materia di impresa, la previsione di decreti o regolamenti amministrativi. Esempi di rendicontazione non finanziaria si rinvengono sia nell'ambito di settori specifici di attività, che per quanto riguarda particolari categorie di imprese. Con riguardo al primo caso, il <i>Dodd Frank Act</i> (Stati Uniti) del 2012 richiede particolari requisiti di <i>disclosure</i> per le imprese che operano nel settore dei minerali e petrolifero. Esempio del secondo è la legge della Spagna del 2011 che obbliga le imprese di proprietà statale o collegate al Governo centrale a redigere relazioni annuali di <i>corporate governance</i> e sostenibilità. Altro esempio importante con riferimento alla rendicontazione non finanziaria è il <i>Companies Act</i> (Regno Unito) emendato nel 2013, che prevede che fra le informazioni da fornire nel rapporto annuale di sostenibilità vengano indicate non solo quelle riguardanti le attività di carattere ambientale e sociale, ma anche considerazioni sulla loro effettività. Per quanto riguarda invece le previsioni contenute all'interno delle legislazioni in materia di impresa, il Codice di governo societario olandese prevede che il Consiglio di Amministrazione e i <i>manager</i> delle società debbano tener conto delle questioni di CSR nello svolgimento delle loro funzioni. In Francia, infine, un decreto del 2012 (in attuazione della legge <i>Grenelle 2</i>) prevede l'obbligatorietà di trasparenza in materia sociale e ambientale per tutte le società quotate e per quelle non quotate con un fatturato di oltre un miliardo.</p> |

nazionale in materia di CSR. Il Piano individua infatti tra gli obiettivi: «*Aumentare la cultura della responsabilità sociale presso le imprese e i cittadini; favorire la trasparenza e la divulgazione di informazioni sociali e ambientali; promuovere il rispetto degli orientamenti riconosciuti a livello internazionale*». Tra gli ambiti di intervento figurano poi il rispetto dei diritti umani, la tutela del lavoro e dell'ambiente e la *good governance* fiscale.

Con riguardo al *non-financial reporting*, è opportuno menzionare che il 29 settembre 2014 è stata approvata dal Consiglio dell'Unione Europea la direttiva sulla rendicontazione non finanziaria (che conferma il testo approvato dal Parlamento Europeo il 15 aprile scorso) al fine di potenziare la trasparenza e la responsabilità sociale delle grandi imprese. In particolare, la direttiva prevede che le imprese con più di 500 dipendenti, quelle con un fatturato netto di 40.000.000 di Euro o un bilancio netto di almeno 20.000.000 di Euro sono tenute a redigere una dichiarazione annuale che contenga informazioni nei seguenti ambiti: ambiente, politiche sociali legate ai dipendenti, diritti umani e corruzione. Anche in sede europea viene mantenuto il summenzionato principio del '*comply or explain*', mentre con riguardo ai criteri di redazione della dichiarazione, la Commissione provvederà all'adozione di linee guida (non vincolanti). Oltre che attraverso la previsione di strumenti governativi per la promozione della CSR, i sistemi nazionali, per far fronte alla loro responsabilità di disseminare e promuovere i *Guiding Principles*, stanno procedendo all'adozione di Piani Nazionali d'Azione. Ad oggi, Danimarca, Regno Unito, Olanda ed Italia hanno pubblicato i loro Piani d'Azione sia relativi alla CSR sia all'ambito *business* e diritti umani, mentre altri Stati come il Belgio, la Svizzera, la Finlandia e la Spagna stanno completando il processo di consultazione con tutti i soggetti coinvolti (imprese, associazioni professionali, sindacati, società civile, ecc.) e/o di elaborazione della versione finale del Piano relativo all'attuazione dei *Guiding Principles*.

## Note

<sup>1</sup> Commissione Europea, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2011) 681def. (Bruxelles, 25 October 2011), p.1 e ss.

<sup>2</sup> Un recente studio condotto dalla *Swedish Agency for Growth Policy Analysis* ha mostrato come la regolamentazione può assumere una particolare importanza per la crescita economica quando definisce le regole del mercato, assicura stabilità e previene il verificarsi di esternalità negative; dall'altro lato una iper-regolamentazione, politiche non effettive e regole vaghe possono costituire un significativo ostacolo agli investimenti economici ed alla produzione. *Swedish Agency for Growth Policy Analysis, The Economic effects of the regulatory burden*, Report (2010-2014). Disponibile in: <http://ec.europa.eu>.

<sup>3</sup> Banca Mondiale, *Public Sector Roles in strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study*, a cura di Tom Fox, Halina Ward & Bruce Howard, Ed. Corporate Responsibility for Environment and Development Program e International Institute for Environment and Development (IIED) (Washington DC: World Bank, October 2002).

# Controllori, giudici ed altri attori nel sistema internazionale di protezione dei diritti umani

***Le comunità più deboli e vulnerabili del globo vengono oggi prevalentemente difese da quelle organizzazioni della società civile e da quelle organizzazioni non governative che comunemente chiamiamo watch dogs; anche i giudici nazionali però si dimostrano sempre più sensibili agli abusi commessi dalle imprese***

## Il ruolo dei watchdogs

**S**e si parte dal presupposto, soprattutto a seguito del Rapporto Ruggie, che i principi e le regole che costituiscono attualmente il sistema internazionale a protezione dei diritti umani sono direttamente applicabili alle attività delle imprese, è fuor di dubbio che gli organi amministrativi dei singoli Stati, nonché naturalmente quelli giudiziari (tutori dell'ordine pubblico e giudici), possiedano una competenza diretta per ricercare ed individuare comportamenti illeciti, nonché per poterli eventualmente punire. Il sistema continua però a dover essere applicato in primo luogo da strutture statuali che appartengono a diversissime culture, che presentano livelli diversissimi di conoscenza, competenza ed efficacia. Inoltre - in quei Paesi ove la divisione dei poteri è più teorica che reale per modo che quello esecutivo sovrasta largamente quello legislativo e quello giudiziario - la tutela dei diritti umani potrebbe essere minima o, addirittura, inesistente. E ce ne sono purtroppo molti esempi, come la Cina, la Russia, alcuni Paesi del mondo arabo e molti Stati governati da dittature o da oligarchie repressive ed a volte violente.

Ecco perché le comunità più deboli e vulnerabili del globo vengono oggi prevalentemente difese da quelle organizzazioni della società civile (CSOs - Civil Society Organizations) e da quelle Organizzazioni non Governative (ONG), che comunemente chiamiamo *watch dogs*, perché sono realmente i 'cani da guardia' dei diritti umani a livello mondiale.

Dal punto di vista dell'attività svolta, le ONG che si dedicano alla protezione dei diritti umani si dividono principalmente in tre macro-tipologie, corrispondenti alle loro diverse *mission*: *Humanitarian*, *Service* ed *Advocacy*.

Nel primo caso, queste organizzazioni si occupano delle situazioni di emergenza, prestando soccorso e assistenza alle vittime di tragedie umanitarie quali guerre, catastrofi naturali, epidemie, ecc; nel secondo caso (*Service*), l'intervento della ONG consiste in un supporto diretto alle comunità bisognose che si sviluppa intorno ad un progetto determinato o ad una delimitata zona geografica (come ad esempio l'assistenza sanitaria o la costruzione di infrastrutture nei Paesi del Sud del mondo, ecc.). L'attività di *Advocacy* è invece quella sulla quale si concentrano gran parte delle ONG che si occupano di diritti umani e impresa ed anche quella che ha registrato lo sviluppo maggiore a livello globale negli ultimi decenni. Queste ONG svolgono attività di *lobbying*, di monitoraggio, di disseminazione delle informazioni, di assistenza e supporto nel ricorso ai meccanismi giurisdizionali, ciò che consente loro di esercitare una decisiva influenza sia all'interno che all'esterno dei contesti istituzionali. Questo tipo di influenza viene esercitata in primo luogo grazie agli speciali *status* accordati alle ONG presso gli organismi internazionali (come ad esempio il Comitato Economico e Sociale delle Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa), che hanno permesso loro di sviluppare forme sempre più incisive di azione, come la definizione dei contenuti dell'agenda internazionale, la presenza all'interno dei processi deliberativi e di elaborazione delle norme e degli *standard* in qualità di rappresentanti dei gruppi più vulnerabili delle comunità umane<sup>1</sup>.

Le ONG rappresentano però anche un potente strumento d'informazione, comunicazione e mobili-

tazione dell'opinione pubblica<sup>2</sup>. Celebri sono i rapporti di denuncia e le campagne di boicottaggio nei confronti delle grandi violazioni di diritti umani compiute dalle imprese, che hanno in molti casi permesso il raggiungimento di risultati straordinari. Basti pensare al caso *Nike*, che scoppiò negli anni '90 e che obbligò la società, pressata dalle accuse di sfruttamento di manodopera minorile (con un conseguente rilevante danno reputazionale), a risolvere tutti i contratti di subfornitura in Cambogia. Ed è ancor più significativo il caso *Big Pharma* in Sud Africa, ove la grande pressione esercitata sull'opinione pubblica mondiale da una coalizione di ONG ha portato 40 case farmaceutiche a ritirare l'azione legale che esse avevano intentato contro il Governo Sud Africano per la produzione senza licenza di medicinali antiretrovirali, essenziali per la cura dell'AIDS.

Altra fondamentale attività di questo tipo di organizzazioni è il supporto e l'assistenza alle vittime di abusi nei ricorsi giurisdizionali. In questi casi, le ONG vengono sempre più spesso autorizzate a partecipare ai procedimenti giudiziari, sia attraverso l'istituto dell'*Amicus Curiae*<sup>3</sup>, sia rappresentando le vittime in qualità di consulenti legali, come l'ONG Earth Rights International, che rappresenta in giudizio alcune famiglie colombiane nel procedimento contro la società *Chiquita*, accusata di aver finanziato le attività dei gruppi paramilitari, responsabili di gravi violazioni dei diritti umani. Un altro esempio significativo è l'ONG Accountability Counsel, che si occupa di assistere le vittime di abuso nei ricorsi di fronte agli organi di controllo delle grandi istituzioni finanziarie, come la Banca Mondiale.

Nella Tabella N. 3 sono stati sinteticamente proposti tre casi nel cui ambito il ruolo delle ONG è stato determinante: i) nella predisposizione di strumenti internazionali volti ad una maggiore protezione dei diritti umani; ii) nella previsione di meccanismi di compensazione per le vittime; iii) nell'interruzione dell'attività dell'impresa, con conseguenti danni finanziari e reputazionali.

### Tabella 3

| Settore                   | Caso   | Descrizione   | Azione ONG e risultati  |
|---------------------------|--|---|---|
| <b>Energetico</b>         | <b>BELOMONTE DAM</b><br><br>Brasile, 2009 <sup>4</sup> | Mega progetto di costruzione di dighe e canali per una centrale idroelettrica nella Regione del fiume Xingu in Brasile, che ha prodotto gravi danni ambientali (tra cui la diversione dei corsi d'acqua e deforestazione), con conseguenti ripercussioni sulla salute delle comunità locali e sui diritti dei popoli indigeni dell'area | L'attività delle ONG si è incentrata sulla mobilitazione e la protesta, tanto che il progetto è stato bloccato più volte, l'ultima nell'ottobre 2013  |
| <b>Difesa e Armamenti</b> | <b>CLUSTER BOMBS</b><br><br>Globale, 2000 <sup>5</sup> | Investimenti da parte di imprese pubbliche e private nella produzione di bombe a grappolo   | La campagna mediatica ha portato al disinvestimento da parte di molte imprese in questo settore e in altri correlati (come le armi nucleari); inoltre, la Cluster Munition Coalition, una campagna internazionale formata da oltre 350 ONG, ha contribuito all'adozione della International Convention on Cluster Munition (2008) |
| <b>Tessile</b>            | <b>RANA PLAZA</b><br><br>Bangladesh 2013 <sup>6</sup>  | Crollo di un edificio sede di numerosi stabilimenti tessili avvenuto nell'aprile 2013, che ha causato più di 1100 morti e 2000 feriti   | L'azione delle ONG ha portato alla costituzione di un fondo dedicato alle vittime del disastro. In Spagna si sono recentemente conclusi i primi processi che hanno previsto il risarcimento alle vittime da parte delle imprese tessili coinvolte   |

## Il ruolo dei giudici nazionali

Se può essere sufficiente una denuncia o una campagna mediatica per indurre un'impresa a rimediare ai torti eventualmente arrecati ed a modificare il proprio comportamento, è anche vero che l'accertamento di eventuali violazioni dei diritti umani, così come l'applicazione di sanzioni, restano ancora quasi totalmente affidati alle autorità nazionali. Se però tali autorità si rivelassero cieche, sorde o inefficaci nei Paesi ove si sono verificate le violazioni, sarebbe importante poter ottenere giustizia in quei Paesi ove gli organi preposti sono competenti, credibili ed efficaci. Più concretamente, il problema è quello di sapere se gli individui o le comunità lese (ad esempio di un Paese africano) potranno rivolgersi ai giudici degli Stati Uniti, a quelli francesi o inglesi, qualora l'impresa cui attribuiscono la responsabilità della violazione abbia la propria sede centrale in tali Paesi.

Sempre nell'obiettivo di comprendere e valutare il potenziale rischio in cui può incorrere l'impresa, occorre affrontare il delicatissimo problema della giurisdizione dei giudici nazionali, in particolare quelli dei Paesi più avanzati e democratici che potrebbero essere preferiti da molte vittime per imparzialità, competenza ed efficacia. Non essendo possibile in questa sede condurre un'ampia analisi delle posizioni dei giudici nazionali di un grande numero di Paesi, data la grande diversità delle stesse, basterà evocare le situazioni verificatesi negli Stati Uniti d'America ed in Europa, che si possono considerare come le più rilevanti e anche quelle più indicative dei *trend* attuali. Il problema è dunque quello di stabilire se coloro che si ritengono colpiti da una violazione dei diritti umani da parte di un'impresa possano perseguire quest'ultima non solo nel Paese ove la violazione si è verificata, ma anche presso quello in cui la detta impresa ha la propria sede, oppure al quale è in qualche modo fortemente collegata. A titolo esemplificativo, si può ipotizzare il caso di un'impresa mineraria con sede nel Regno Unito che sia accusata di violazioni dei diritti di associazione dei lavoratori compiute da una sua controllata (un'affiliata) in un Paese dell'America Latina. Non appare discutibile che i tribunali di questo Paese potrebbero giudicare del caso. Probabilmente però il livello di imparzialità, ma anche di competenza e di efficacia dei giudici di quel Paese (come di quelli di molti altri Paesi emergenti), suggerirebbe di rivolgersi ai giudici del Regno Unito, anche perché l'impresa in questione possiede ivi gran parte del proprio patrimonio, mediante il quale sarebbe possibile garantire un eventuale risarcimento alle vittime. Ma allora il problema che si pone è quello di stabilire se i giudici del Regno Unito accetterebbero di occuparsi del caso, ammettendo cioè - se vogliamo esprimere il concetto più tecnicamente - la loro giurisdizione sul comportamento di un'impresa britannica all'estero. Ecco perché i giuristi parlano di questo problema come di quello della giurisdizione extraterritoriale dei giudici nazionali, o, ancor più innovativamente, di giurisdizione universale in materia di diritti umani.

Fa certamente scuola in questo campo la situazione verificatasi negli Stati Uniti d'America: molte imprese multinazionali appartengono a questo Paese e quindi si è spesso tentato di far giudicare le loro eventuali violazioni dei diritti umani dai giudici statunitensi. In questo Paese una legge del 1789 - l'*Alien Tort Claim Act* (ATCA) - consentiva alle Corti federali americane di giudicare violazioni del diritto internazionale compiute a danno di stranieri (*aliens*). L'obiettivo era allora di dimostrare la 'credibilità' dei nuovi Stati Uniti d'America di fronte alla comunità internazionale, attraverso la possibilità garantita allo straniero di ottenere giustizia dalle Corti federali per qualsiasi violazione del diritto internazionale sul suolo americano. Tale legge però si prestava, però, ad essere utilizzata anche per portare dinnanzi ai giudici federali USA i responsabili di violazioni dei diritti umani (in quanto parte del diritto internazionale) compiute all'estero. L'ATCA venne quindi ad un certo momento (a partire dagli anni '80 con il caso *Filartiga v. Pena-Irala*), per così dire 'resuscitato', al fine di permettere ai giudici americani di decidere delle violazioni dei diritti umani commesse dalle società multinazionali americane all'estero. Le posizioni di diverse Corti del Paese non sono però state univoche: alcune affermarono che l'ATCA avrebbe potuto essere utilizzato soltanto per giudicare delle persone fisiche, e non invece delle società. Anche sul problema della giurisdizione le Corti federali hanno avuto nel tempo posizioni diverse. L'ultima parola in materia di giurisdizione sembrerebbe essere stata detta dalla Corte Suprema USA nell'ormai famoso e molto discusso caso *Kyobel* dell'aprile 2013<sup>7</sup>. La Corte, senza entrare nel merito della controversia - che

opponeva un cittadino nigeriano a Shell - ha negato la giurisdizione dei giudici americani, sulla base del principio secondo il quale la giurisdizione USA non era quella appropriata a giudicare del caso. Inoltre, essa ha specificato che, in considerazione della presunzione giuridica vigente che vieta la giurisdizione extraterritoriale dei giudici americani, per far sì che un caso potesse essere deciso dalle Corti americane, questo avrebbe dovuto *'touch and concern'* il territorio degli Stati Uniti in modo così intenso da permettere di fare eccezione a tale principio. Questa connessione non è stata riscontrata nel caso *Kyobel* perché, più specificamente, la condotta lesiva era avvenuta in Nigeria e la convenuta *Shell* aveva sede in Olanda.

Inutile dire quante critiche abbia sollevato questa pronuncia della Corte Suprema, che alcuni considerano come un vero e proprio diniego di giustizia, addirittura volto a difendere le posizioni delle società multinazionali americane. Sarebbe invece forse più prudente ricordare che ogni giudizio, ogni sentenza è il risultato di un'interpretazione della legge che è anche condizionata dalla situazione sociale, storica e per certi versi anche politica (sia a livello nazionale che internazionale), e che quindi, con il mutare delle circostanze, in un futuro caso anche la posizione della giurisprudenza americana potrebbe nuovamente mutare. Non sarà sempre un giudice a doversi pronunciare su ciò che di volta in volta possa *'touch and concern'* l'ambiente economico, o l'ordine sociale di un così grande Paese, caratterizzato da culture differenti e da una così grande sensibilità ai problemi etici?

Per quanto riguarda il problema della giurisdizione extraterritoriale, l'Europa sembra aver assunto una posizione più aperta. I Regolamenti UE detti Bruxelles 1 e 2 (Reg. 44/2001 e Reg. 1215/2012), che hanno sostituito la precedente Convenzione sulla giurisdizione civile e il riconoscimento delle sentenze straniere del 1968, stabiliscono infatti che la giurisdizione competente è quella del Paese ove è domiciliato il convenuto, ovvero il soggetto contro il quale viene proposta l'azione. Per quanto riguarda le società, si considera il Paese ove esse hanno la sede statutaria, l'amministrazione centrale o il centro principale di svolgimento dell'attività. In base a tale criterio la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha precisato, riguardo a un caso di presunta violazione dei diritti umani in discussione innanzi alle Corti britanniche, che i giudici dei Paesi membri dell'UE dovranno sempre giudicare (non potranno quindi negare la propria giurisdizione), allorché anche uno soltanto dei convenuti accusati di una presunta violazione dei diritti umani sia domiciliato in un Paese membro dell'Unione. Ciò avveniva appunto nel caso *Owusu v. Jackson*<sup>8</sup> ove soltanto uno dei convenuti, e non certo il più importante, era domiciliato nel Regno Unito. Pur in presenza della critica secondo la quale ciò comportava che i convenuti di maggiore importanza venissero di fatto 'trascinati' davanti a una giurisdizione con la quale non avevano alcun collegamento, la sentenza ha rappresentato un significativo contributo per la limitazione dell'uso del diniego di giurisdizione in base al criterio del *forum non conveniens* (utilizzato dalle Corti britanniche) e quindi a favore dell'ampliamento della giurisdizione dei giudici dei Paesi europei nella protezione dei diritti umani nei confronti delle attività delle imprese. E neppure aiuta far leva sul fatto che spesso le attività compiute all'estero dalle grandi imprese multinazionali sono condotte da società create in base al diritto locale e che quindi avrebbero una diversa personalità giuridica rispetto alle società madri. Infatti, in quasi tutti i Paesi del mondo, e salvo alcune eccezioni, i comportamenti delle società create localmente sono direttamente attribuiti alle società madri sulla base del criterio del controllo, e cioè allorché le società madri possono - di diritto o anche di fatto - orientare il comportamento delle affiliate, sia perché ne detengono il pacchetto di maggioranza, sia perché in altro modo ne determinano le azioni e le strategie, anche nominando e/o supervisionando il lavoro dei loro *manager*.

In ogni caso l'allargamento eccessivo della giurisdizione dei giudici nazionali dei Paesi più avanzati rimane oggi ancora un problema, non solo perché le grandi società multinazionali appartengono prevalentemente a tali Paesi e quindi esiste un innegabile interesse di questi ultimi a proteggerle, ma anche per una ragione obiettiva: i sistemi giudiziari nazionali sono finanziati dai bilanci statuali, e quindi dai contribuenti. Pretendere un eccessivo allargamento della loro giurisdizione equivarrebbe a porre sulle spalle dei cittadini delle democrazie occidentali la gran parte dei costi delle *litigation* in materia di rispetto dei diritti umani da parte delle imprese. D'altro canto però, non si può neppure sottovalutare la pressione dell'opinione pubblica che proprio nelle democrazie occidentali è sempre meno disponibile ad accettare l'impunità delle imprese per quelle gravi e odiose violazioni dei diritti umani commesse a danno delle

# La realtà dai casi: analisi della banca dati del gruppo di esperti

Numerosi e recenti avvenimenti balzati all'onore della cronaca hanno dimostrato l'importanza del rispetto dei diritti umani nell'esercizio delle attività imprenditoriali ed economiche in generale. Episodi che fino a qualche anno fa non sarebbero stati portati all'attenzione dell'opinione pubblica, oggi invece 'corrono sul web'. La diffusione delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione consente infatti di veicolare le informazioni provenienti dai diversi attori e da tutte le parti del mondo, mettendo a disposizione dell'opinione pubblica e degli esperti una notevole quantità di informazioni, in tempo reale e con sempre maggiore facilità. Per contro questa mole di dati è difficilmente gestibile dal singolo individuo.

Il Gruppo di Esperti che conduce dal 2009 uno studio sul tema *Business and Human Rights*, ha dedicato ampia parte della propria attività all'identificazione e all'analisi di casi significativi emersi negli ultimi 15 anni riguardanti le violazioni compiute direttamente o indirettamente dalle imprese, ma anche dalle istituzioni finanziarie. Molte sono state le fonti utilizzate per il reperimento dei dati (certamente i siti internet, ma anche - e soprattutto - *report* e documenti di organizzazioni internazionali e ONG, ricerche e testi accademici, articoli di giornali, nonché, ovviamente, decisioni di giudici e di tribunali arbitrali) effettuando poi un controllo incrociato (*crosscheck*) sulle informazioni acquisite. Il processo di selezione delle fonti è stato accurato, dando priorità ai documenti provenienti dalle corti nazionali ed internazionali e dagli organismi non giudiziali di soluzione di controversie (CAO Ombudman, Punti di Contatto Nazionali OECD, ecc.), mentre le notizie provenienti da documenti prodotti da ONG, centri di ricerca o da testate giornalistiche sono state pure considerate, ma come fonti secondarie.

Monitorando ed approfondendo dati provenienti da tutto il mondo (ma principalmente da Africa, America Latina e Sud-est Asiatico), si è reso necessario sistematizzare l'informazione ed a tal fine è stata realizzata una banca dati (in lingua inglese). La metodologia utilizzata dal Gruppo ricalca essenzialmente la struttura dello *UN Framework* del 2008, che elenca i diritti umani che possono essere violati da soggetti non statuali (diritti civili, politici, sociali, culturali ed economici, incluso il diritto allo sviluppo).

Oltre a sistematizzare le informazioni per così dire *standard* (e cioè, localizzazione geografica, soggetti coinvolti, settore industriale, descrizione del caso, fonti, ecc.), la banca dati permette di selezionare i casi per tre macro gruppi: quelli direttamente legati all'attività lavorativa; quelli non legati ad essa; e quelli connessi ai soggetti più vulnerabili (come donne, bambini, comunità indigene, ecc.). Moltissimi dei casi inseriti nella banca dati coinvolgono, oltre le imprese, anche banche, istituzioni finanziarie internazionali ed agenzie di credito all'esportazione: quando esse sono chiamate in causa, la banca dati permette di identificare la tipologia di attività attraverso la quale è avvenuta la violazione (come il credito generale, il *project finance*, l'emissione di lettere di credito, la gestione di portafoglio e di patrimoni, la consulenza, gli investimenti, l'apertura di conti correnti, i rapporti con i dipendenti, ecc.). È poi possibile classificare le informazioni per 'voci/temi', come: violazioni più frequenti dei diritti umani; settore industriale; ruolo dei diversi soggetti coinvolti (quali imprese nazionali, multinazionali e partecipate dagli Stati; banche ed istituzioni finanziarie, agenzie di credito all'esportazione; popolazioni indigene e comunità locali; Governi; società civile, organi giurisdizionali e non); danni subiti dalle imprese/banche (sia in termini economici che reputazionali) ed il relativo livello di gravità degli stessi.

Il Gruppo di Esperti ha quindi potuto analizzare un campione di 325 casi (aggiornati a tutto il 2012), i cui risultati sono esposti nel libro *Banks and Human Rights: pathways to compliance* (Roma, dicembre 2013), che ha segnato il punto d'arrivo della prima fase della ricerca. I risultati ottenuti non hanno certamente un valore universale (data la limitatezza del campione e la grande varietà delle fonti), ma hanno sicuramente il merito di contribuire a delineare il *trend* degli ultimi anni in materia di applicazione alle imprese dei principi e delle norme sui diritti umani



nelle loro varie dimensioni ed aspetti, come quello sociale, economico e, naturalmente, giuridico. Senza dubbio, infatti, l'analisi ha dimostrato un aumento dell'incidenza di questi casi a livello globale, soprattutto a causa delle campagne mediatiche lanciate dalle numerose ONG impegnate nella tutela dei diritti umani.

Al termine di questa prima fase, il Gruppo di Esperti ha voluto arricchire la banca dati migliorandola sia in termini qualitativi che tecnologici. 274 dei 325 casi sono stati rivisitati dal Gruppo che contestualmente sta provvedendo alla raccolta e sistematizzazione anche dei nuovi casi.

I grafici che sono proposti di seguito si riferiscono quindi ad un campione di 274 casi aggiornati al settembre 2014. Essi illustrano: settori industriali nel cui ambito si è verificata la maggior parte dei casi di violazione (con riferimento alle imprese e alle banche); diritti umani maggiormente violati; ruolo svolto dai giudici e dalla società civile.

Il **Grafico 1** rappresenta i settori industriali rilevati: com'è evidente, i settori dell'estrazione petrolifera, quello energetico e minerario risultano essere quelli con il maggior numero di casi di violazione (rispettivamente 21%, 18% e 12%). Sia il settore manifatturiero che quello finanziario rilevano poi comunque per il 9% della totalità dei casi considerati.

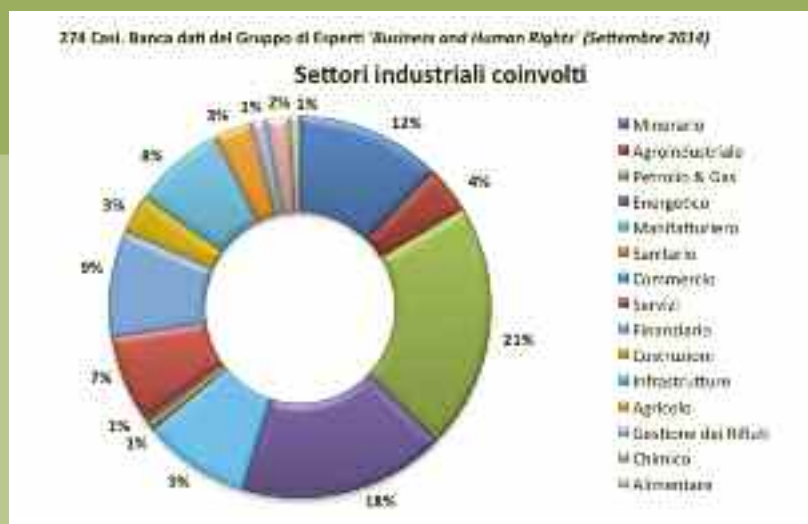
Il **Grafico 2** si riferisce invece alle specifiche categorie di diritti umani che hanno subito violazioni. Risultano chiaramente evidenti quelle derivanti da danni ambientali e inquinamento delle risorse naturali (31%), quelle riguardanti i diritti dei lavoratori (22%), seguite dal commercio e dall'utilizzo illecito di armi, dalle violazioni perpetrate ad opera di forze di sicurezza sia private che statali e da quelle compiute dai pubblici ufficiali (9%).

Il **Grafico 3**, invece, considera più specificamente le violazioni legate all'attività lavorativa: quelli maggiormente violati sono gli aspetti legati allo *standard* e alle condizioni di lavoro, alla discriminazione ed al salario minimo (rispettivamente 25%, 22% e 15%). Schiavitù e lavoro forzato risultano complessivamente al 21% (schiavitù, lavoro forzato e traffico di persone 14%; lavoro forzato minorile 7%).

Il **Grafico 4** si riferisce al tempo stesso all'origine e all'evoluzione delle denunce riguardanti violazioni di diritti umani. In particolare, la maggior parte dei casi (53%) ha avuto origine da azioni di ONG, quali - per esempio - forti campagne mediatiche. Il restante 47% riguarda casi presentati dinanzi ad organi giurisdizionali, il che non esclude ovviamente che, in quest'ultimo dato, rientrino anche quelli sollevati da campagne di ONG nazionali ed internazionali. Infatti, la società civile si adopera spesso anche nella presentazione di ricorsi ed istanze di fronte alle corti e nella difesa delle comunità interessate.

In conclusione, i dati contenuti in questi grafici mostrano da un lato un *trend* trasversale con riguardo ai settori industriali che registrano il maggior numero di violazioni e relativi danni (sfruttamento energetico e danni ambientali) e, dall'altro, un crescente numero di denunce da parte della società civile, che trova sempre più spesso udienza presso i giudici nazionali e i nuovi organismi non giudiziali.

**Grafico 1:**  
I settori industriali coinvolti (2014)





Dal momento che i grafici riportati sono stati costruiti sulla base delle informazioni raccolte nella banca dati, è utile richiamarne sinteticamente la struttura.

Il pannello di controllo (Immagine 1) è composto da tre voci. La prima voce - *Compilation Mode* - viene utilizzata dal Gruppo di Esperti per l'inserimento delle informazioni; la seconda voce - *Control Data* - ha la funzione di controllare i dati raccolti; mentre la terza - *Reports* - ordina i dati secondo la tipologia di analisi richiesta dall'utente. Il sistema consente poi di consultare le linee guida stabilite dal Gruppo per la raccolta, analisi e sistematizzazione delle informazioni (*Legend*).

### Immagine 1: Pannello di Controllo



La sezione *Compilation Mode* (Immagine 2) della banca dati si compone di tre principali moduli:

- **Step 1.** Informazioni di base sul caso (localizzazione geografica, soggetti coinvolti, settore industriale, descrizione del caso);
- **Step 2.** Informazioni riguardanti le violazioni dei diritti umani (quelli direttamente legati all'attività lavorativa, quelli non legati ad essa e quelli riferiti ai soggetti più vulnerabili);
- **Step 3.** Informazioni riguardanti i danni provocati dal comportamento illecito delle imprese/banche (danni ambientali, vittime, danni alla salute, ecc.); il ruolo svolto dai giudici e dalla società civile (casi sottoposti alle corti o agli organi di mediazione, casi denunciati da campagne mediatiche ed ONG, ecc.); il coinvolgimento delle banche, con riferimento alle attività bancarie e finanziarie maggiormente esposte alle violazioni.

### Immagine 2: Compilation Mode



Si è infine ritenuto opportuno selezionare tre casi di notevole rilievo ed interesse, sia per il settore industriale cui si riferiscono, sia per la tipologia di diritti umani violati, sia, infine, per la localizzazione geografica ed il ruolo svolto dai diversi soggetti coinvolti. Il primo caso proposto è quello dell'oleodotto *Baku-Tbilisi-Ceyhan*, che si estende per quasi 2000 km attraverso tre Paesi: esso dimostra come il settore energetico sia fra quelli che registrano il maggior numero di violazioni legate sia alla costruzione, che al funzionamento di grandi infrastrutture. Il secondo caso riguarda invece l'utilizzo delle forze di sicurezza private da parte di imprese per tutelare e difendere i propri siti produttivi: molto spesso tali forze sono state infatti coinvolte in azioni violente a danno della popolazione locale. Il terzo caso si riferisce allo sfruttamento dei lavoratori nelle attività di estrazione dei cosiddetti *conflict minerals* in Africa, alla base della produzione di alcuni componenti dei telefoni cellulari.

### L'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC)<sup>1</sup>

L'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) è adibito al trasporto di petrolio dal Mar Caspio al Mar Mediterraneo ed è il secondo più lungo al mondo (1768 km che attraversano Turchia, Georgia e Azerbaigian). Il progetto ha un valore di 4 miliardi di dollari e ha ricevuto finanziamenti per 2,7 miliardi di dollari da istituzioni finanziarie internazionali (fra le quali l'IFC, l'EBRD), da banche private (tra le quali UniCredit ed Intesa San Paolo), nonché coperture da alcune agenzie nazionali di credito all'esportazione. Il progetto - operativo dal 2005/2006 e realizzato da una *joint venture* (JV) il cui partner maggioritario è la British Petroleum (BP) - è stato accusato di aver prodotto notevoli danni all'ambiente con conseguenti ripercussioni sulla salute delle popolazioni locali, le quali non hanno neppure beneficiato della fornitura di energia. In particolare, le comunità locali hanno subito l'espropriazione dei loro terreni senza adeguata compensazione, provocando così anche un innaturale fenomeno di migrazione interna verso altre zone dei rispettivi Paesi. Inoltre, in Azerbaigian le specie ittiche della zona del porto di Baku sono state messe in pericolo, così come la flora e la fauna della Riserva Naturale Borjomi in Georgia. Infine non sembra essere stato adeguatamente valutato il fatto che l'oleodotto si estenda su alcune zone sismiche nei tre Paesi di transito. Attualmente l'oleodotto è di nuovo in funzione, seppure dopo alcune sospensioni, e nel periodo gennaio-giugno 2014 ha veicolato circa 2,3 milioni di tonnellate di petrolio. Il caso è stato preso in considerazione dagli OECD National Contact Points inglese e belga in merito alla violazione delle OECD Guidelines for Multinational Enterprises, anche con riferimento al ruolo delle banche finanziatrici. Anche il CAO Ombudsman dell'IFC ha ricevuto ricorsi in merito al progetto, l'ultimo conclusosi nel gennaio 2012 con una proposta di mediazione tra le parti. Le principali conseguenze subite dalle imprese responsabili del progetto sono quindi anche legate alle azioni intraprese dinanzi ai già citati organismi non-giurisdizionali da parte di gruppi di ONG per la tutela dell'ambiente e dei diritti umani, che hanno causato rilevanti danni economici e reputazionali alle imprese e alle banche coinvolte. In particolare, ancora molto attiva la campagna di denuncia (*Baku Ceyhan Campaign*, tra i cui partner figura fra l'altro persino una piccola ONG curda *The Kurdish Human Rights Project* - [www.bakuceyhan.org.uk](http://www.bakuceyhan.org.uk)) promossa da alcune importanti ONG, tra le quali *Friends of the Earth England, Platform, The Cornerhouse*. Il caso dell'oleodotto BTC è esemplificativo dell'impatto che un progetto che coinvolge più imprese e si sviluppa attraverso più Stati, possa avere su territori diversi anche se confinanti, e su popolazioni di diverse culture, etnie e background sociali. È ormai quasi scontato che progetti di questo tipo siano attentamente sorvegliati dai *watchdog* dei diritti umani, ciò che certamente impone alle imprese una particolare cura. Infine, il caso presenta interesse per il coinvolgimento diretto delle istituzioni finanziarie internazionali e delle banche private, che sono state considerate responsabili delle violazioni dei diritti umani alla stregua delle società petrolifere partner della JV. Il fatto che alcune di esse abbiano ritenuto opportuno ritirarsi dal progetto a causa di possibili danni economici e reputazionali è molto significativo. Queste istituzioni non solo sono state accusate delle violazioni nell'ambito delle campagne mediatiche, ma sono anche state coinvolte nei ricorsi davanti agli organi internazionali di accertamento e controllo attualmente operanti.

## Il caso Chiquita, Colombia<sup>2</sup>

La Colombia è teatro, da più di quarant'anni, di un conflitto interno tra le Forze Armate statali ed i gruppi di guerriglia o gruppi di autodifesa. Fin dal 2002 le *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), create per combattere i guerriglieri e riprendere il controllo del territorio, si finanziano in pratica con il traffico di droga e con atti di estorsione. Esse si sono rese responsabili della maggior parte delle sparizioni ed uccisioni di civili avvenute nel Paese. In questo contesto, la multinazionale Chiquita Brands International Inc.<sup>3</sup> - una delle maggiori produttrici di banane al mondo - è stata accusata dalle organizzazioni dei lavoratori, dalle associazioni ambientaliste e da quelle per la difesa dei diritti umani di essere responsabile di danni ambientali, sociali e alla salute, derivanti dal massiccio uso di pesticidi, dalla militarizzazione dei territori e dal frequente ricorso a pratiche repressive delle comunità locali ad opera dei detti gruppi armati, per operazioni volte alla protezione dei propri impianti produttivi. Tali abusi consistevano nell'occupazione di terre mediante il trasferimento forzato delle comunità locali, utilizzando la tortura e ricorrendo anche alle uccisioni di massa. Le accuse di complicità si basano non solo sul finanziamento delle forze paramilitari da parte della multinazionale, ma anche sulla fornitura di armi ed altre forme di assistenza che sono andate persino a beneficio di attività legate al narcotraffico. Nel 2007 varie associazioni di protezione dei diritti umani hanno presentato alla Corte Federale del New Jersey una denuncia contro Chiquita, riguardante 16 casi di omicidio, tortura, altre violazioni dei diritti umani e terrorismo. Tra i firmatari della denuncia figurano l'ONG *Earth Right International* (ERI), che rappresenta numerose famiglie colombiane vittime di abusi da parte delle AUC, il *Colombian Institute of International Law* e due studi legali statunitensi già coinvolti in altri casi di violazione dei diritti umani da parte delle multinazionali. Chiquita sosteneva invece di aver subito estorsioni da parte dei gruppi paramilitari e di aver dovuto pagare per proteggere i propri dipendenti. Ciononostante, i documenti presentati alla Corte provavano come il *management* della società fosse pienamente a conoscenza della situazione reale, e che quindi i finanziamenti fossero anche orientati ad ottenere la protezione degli interessi di Chiquita da parte dei gruppi paramilitari. La multinazionale si è alla fine trovata costretta a concludere un accordo con la Corte Federale degli Stati Uniti, allo scopo di evitare l'extradizione dalla Colombia dei funzionari indagati. Nel giudizio di appello del 24 luglio 2014 tuttavia, la 11th Circuit Court of Appeals ha dichiarato la propria incompetenza giurisdizionale sul caso, rinviandone la trattazione alla giustizia colombiana. Al riguardo, il Procuratore Generale della Colombia ha dichiarato che le prove raccolte evidenziavano l'aiuto diretto e la consapevolezza dell'impresa multinazionale della commissione dei crimini da parte dei gruppi paramilitari, colpevoli dell'assassinio di 4.000 civili nella regione di coltivazione delle banane. Oggi Chiquita deve affrontare ancora 9 processi negli Stati Uniti e uno in Colombia. Il caso è un esempio molto chiaro di complicità di un'impresa multinazionale con gruppi e forze irregolari di sicurezza, allorquando queste ultime ricorrono ad azioni illecite nella difesa degli interessi delle stesse imprese. Oltre ai danni reputazionali causati dai vari processi in corso, nel 2007 Chiquita Brands International è stata condannata a pagare una multa di 25 milioni di dollari dal Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti.

## L'industria elettronica e il conflitto del coltan, Congo<sup>4</sup>

Le enormi risorse economiche e naturali del territorio della Repubblica Democratica del Congo (RDC) avrebbero potuto da sempre rappresentare un formidabile fattore di sviluppo per questo Paese africano. Tuttavia la scarsa capacità del governo di controllo del territorio e l'instabilità politica che affligge il Paese hanno portato ad uno stato di disordine e guerra permanente. Sebbene nel 2003 la cosiddetta 'seconda guerra' fosse ufficialmente terminata, il Paese affronta ancora lunghe crisi alimentari, conflitti etnici e una profonda crisi economica. Sulla base di un Rapporto ONU del 2011, i principali motivi di conflitto nel Paese sono l'accesso, il controllo ed il commercio delle cinque maggiori risorse minerarie congolese, che assicurerebbero entrate per circa un milione di dollari al mese ai guerriglieri che in gran parte le controllano. In questo contesto, i proventi del commercio illegale del minerale conosciuto come columbo-tantalite o *coltan* alimentano la guerra civile, grazie anche al fatto che il fabbisogno mondiale di *coltan* è fortemente aumentato negli ultimi vent'anni, soprattutto a causa dell'espansione dell'industria della tecnologia cellulare e, prevedibilmente, continuerà a crescere. Si stima che le guerre per il controllo dell'estrazione del *coltan* abbiano provocato sinora circa 11 milioni di morti e l'utilizzazione di migliaia di bambini, sia come soldati che come lavoratori nelle miniere, esponendoli a notevoli danni alla salute. Inoltre, migliaia di persone sono state costrette a lasciare le proprie terre a causa delle espropriazioni forzate operate dalle imprese e dalle forze governative. Dopo la diffusione del Rapporto del Segretario Generale ONU *Implementation of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo*, alcune ONG hanno lanciato una campagna di denuncia (già precedentemente evocata con lo slogan 'Niente sangue sul mio Gsm', e che rientra tra le iniziative di una più ampia campagna mediatica contro le società del settore) per sensibilizzare le imprese e gli utenti sull'utilizzazione dei minerali provenienti da questo paese nell'industria della telefonia mobile. In conseguenza della pressione mediatica molte imprese - fra cui le società Motorola e Intel, ed alcune compagnie aeree - hanno volontariamente sospeso l'acquisto o il trasporto del coltan proveniente dalla regione. Inoltre, nel 2009 il Governo statunitense ha adottato il *Congo Conflict Minerals Act*, che proibisce l'acquisto di alcuni minerali prodotti nella Repubblica Democratica del Congo e nei Paesi confinanti - come Uganda, Ruanda, Burundi e Tanzania - e obbliga le imprese a verificare e rendere note le fonti di approvvigionamento di *coltan*, prevedendo anche che tutte le società monitorate dalla *Securities and Exchange Commission* debbano dichiarare la provenienza dei materiali utilizzati. Da parte sua l'OECD ha adottato la *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*: uno standard che fornisce precise raccomandazioni alle imprese operanti nel settore minerario, al fine di condurre le proprie attività nel rispetto dei diritti umani, ed evitando così che esse possano contribuire allo sviluppo di nuovi o vecchi conflitti. Infine, nel 2011 l'Organizzazione Internazionale per la Difesa dei Diritti Umani ha presentato all'ONU e all'Unione Europea un Protocollo per la certificazione della provenienza del *coltan*, sulla base del *Protocollo di Kimberly* (lo standard relativo alla produzione ed al commercio di diamanti). Il rinnovato sforzo della Comunità Internazionale ha costretto le imprese e le istituzioni finanziarie coinvolte nel commercio e nella produzione di *coltan* ad investire importanti somme per controllare e certificare l'origine delle materie prime provenienti dal Congo, ciò che ha comportato un aumento dei costi di produzione e di commercializzazione di molte apparecchiature elettroniche. La campagna mediatica e la forte pressione internazionale hanno finora certamente registrato un successo, anche se un consenso mondiale riguardo all'impatto sociale ed ambientale dell'estrazione del *coltan* proveniente dal Congo non può dirsi ancora definitivamente raggiunto, dal momento che alcune imprese asiatiche ed europee continuano ancora ad acquistare e commercializzare il minerale.

In conclusione, i casi sopra riportati possono essere considerati come *leading cases* all'interno del panorama di quelli analizzati sia nella prima, sia nella seconda fase della ricerca. Oltre a riferirsi a violazioni compiute in diversi settori e tristemente note all'opinione pubblica - anche grazie all'azione dei media e della società civile - essi esemplificano significativamente alcune situazioni in cui un'impresa o un'istituzione finanziaria possano trovarsi coinvolte in abusi ai danni dei propri lavoratori, delle comunità locali e dell'ambiente circostante.

## Note

<sup>1</sup> Principali fonti: IFC CAO Ombudsman database; OECD Guidelines for Multinational Enterprises UK National Contact Point – Revised Final Statement, 22 February 2011 - Specific Instance: BTC Pipeline; sito web Platform London: platformlondon.org; sito web The Cornerhouse [www.thecornerhouse.org.uk](http://www.thecornerhouse.org.uk).

<sup>2</sup> Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo, “*Guerre e Conflitti nel Mondo Colombia*”, sistema informativo a schede (2011), disponibile in [www.archiviodisarmo.it](http://www.archiviodisarmo.it); The National Security Archives: George Washington University, “*The Chiquita Papers*”, disponibile in [www2.gwu.edu](http://www2.gwu.edu); Centro di documentazione di Conflitti Ambientali, “*Chiquita Brands e finanziamenti ai gruppi armati irregolari*”, disponibile in [www.cdca.it](http://www.cdca.it); Noticias Uno, “*Primera condena por aportes de Chiquita Brands a paramilitares*”, disponibile in [noticiasunolaredindependiente.com](http://noticiasunolaredindependiente.com); Business and Human Rights Resource Center, “*Chiquita lawsuits (re Colombia)*”, disponibile in [business-humanrights.org](http://business-humanrights.org); Peace Reporter, Chiquita Connection, disponibile in [www.peacereporter.net](http://www.peacereporter.net).

<sup>3</sup> Attualmente i principali azionisti della Chiquita Brands International Inc. sono: Barclays Plc 3,47% (Inghilterra); Barrow, Hanley, Mewhinney & Strauss Inc 3,4%: (USA); Deutsche Bank AG 13,19% (Germania); Dimensional Fund Advisor Inc. 8.4% (USA); FMR Corp. (Fidelity Investments) 14.97% (USA); Goldman Sachs Group Inc. 6.14% (USA); Lindner Carl 14% (USA); Omega 5.2% (Israele); Oppenheimer Capital 7.2% (USA); Vanguard Group Inc. 2.71% (USA)

Principali fonti: sito web campagna *Blood in the Mobile*, disponibile in [bloodinthemobile.org](http://bloodinthemobile.org); Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo, *Repubblica Democratica del Congo*, disponibile in [www.archiviodisarmo.it](http://www.archiviodisarmo.it) (2012); La Repubblica.it, *Il costo umano di uno smartphone e tutto ciò che gira attorno al coltan*, di Mariagrazia Scaringella (2013); Centro Documentazione Conflitti Ambientali, *Repubblica Democratica del Congo - Miniere di Coltan nel Kivu Congo*, disponibile in [www.cdca.it](http://www.cdca.it) (2013); Michael J. K., *Miners Brave Congo's Warlord History as Demand for Tin Soars*, disponibile in [www.bloomberg.com/news/2014](http://www.bloomberg.com/news/2014) (2014); United Nation Security Council, *Report of the Secretary-General on the Implementation of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the Region*, disponibile in [www.un.org/en/ga/search/view,S/2014/153,5](http://www.un.org/en/ga/search/view,S/2014/153,5) (2014).

<sup>4</sup> Metallo piuttosto raro, utilizzato nella fabbricazione di filamenti di lampade, di apparecchiature chimiche, strumenti chirurgici, telefoni cellulari e computer. I maggiori giacimenti minerali di columbo-tantalite sono localizzati in Australia occidentale, Nigeria e, soprattutto, Brasile. Tuttavia, la Repubblica Democratica del Congo (provincia del Katanga), ha una produzione annua inferiore alle 50 tonnellate. L'entità delle riserve totali in Africa non è stata ancora stimata. Il termine *coltan* ha ottenuto un particolare riscontro da parte dei mass media ed è stato usato da ONG e gruppi di pressione per sottolineare le implicazioni sociali, etiche e politiche legate alla produzione ed al commercio di questo minerale.

popolazioni di Paesi che non sono in grado di difendersi, per la loro intrinseca debolezza, o per l'incapacità e inefficacia dei sistemi giudiziari o dei Governi, spesso anche autoritari e corrotti. Non ci si dovrà quindi meravigliare se si moltiplicheranno i casi di *'innovative'* o *'tactic' litigation*, che vedono i giudici nazionali farsi sempre più audaci, tanto da porre sotto inchiesta addirittura capi di Stato stranieri o potentissimi *manager*. E, proprio per rimediare a quelli che potrebbero risultare come veri e propri dinieghi di giustizia, molti Paesi hanno adottato il criterio del cosiddetto *forum necessitatis*, che permette ai giudici nazionali di trattare di un caso, allorché appaia manifestamente impossibile ottenere giustizia presso alcun altro giudice.

Infine, è innegabile che, pure in diversi modi e intensità, i vari sistemi giuridici nazionali stiano ampliando la loro sfera di applicazione per comprendere i crimini internazionali e in particolare quelli contemplati nello Statuto della Corte Penale Internazionale. Ed anche se quest'ultima può agire soltanto nei confronti degli individui, e non delle persone giuridiche (così come avviene per molti sistemi penali nazionali - tra cui ad esempio l'Italia - che si basano sulla responsabilità penale individuale, ma non anche per Australia e Canada che invece prevedono ad esempio la responsabilità penale delle imprese), rimane un fatto che la responsabilità per la violazione dei diritti umani da parte di una società può essere comunque attribuita ai suoi *manager*, quelli cioè che ne decidono in ultima analisi il comportamento criminoso. Essi possono quindi essere ritenuti penalmente responsabili di tali illeciti comportamenti. E coinvolgere singole persone, come i *manager*, rappresenta certamente un forte deterrente per questi ultimi nel decidere attività a rischio di violazione dei diritti umani. È poi anche vero che quei sistemi nazionali che non ammettono la responsabilità penale delle società, prevedono però sanzioni amministrative in presenza di attività illecite, nonché risarcimenti dei danni causati alle vittime. Infine, è doveroso far osservare che la tradizionale applicazione territoriale del diritto penale sta subendo crescenti estensioni, come provano le numerose norme nazionali contro la pedofilia, la corruzione o i reati finanziari, anche se compiuti all'estero. Trovarsi di fronte un giudice per una violazione dei diritti umani diventa quindi sempre più un rischio, tanto più insidioso quanto esso è difficile da prevedere. Il comportamento dei giudici nazionali, sia di quelli dei Paesi più avanzati che di quelli emergenti, sta infatti rapidamente mutando e non è quindi da escludere che *manager* o alti funzionari di grandi imprese si possano trovare un bel giorno inquisiti, se non addirittura arrestati, da un giudice europeo, ma anche da quello di un Paese latino-americano o asiatico.

## Nuovi organismi che favoriscono l'applicazione dei diritti umani alle imprese

Attualmente l'applicazione di norme o *standard*, soprattutto in materia economica, viene favorito attraverso l'opera di organismi con competenze amministrative, consultive e di mediazione, sprovvisti di poteri giurisdizionali *stricto sensu* intesi. Ad essi non è consentito di emanare sentenze, ma - più limitatamente - di acquisire informazioni e condurre istruttorie, proponendo alle parti in causa possibili metodi per prevenire, eliminare o mitigare gli effetti di violazioni possibili o già avvenute. Il ricorso a tali strumenti è certamente in crescita e quindi risulta molto opportuno illustrarne il ruolo ed i metodi.

Occorre rammentare che, negli ultimi anni, numerose organizzazioni internazionali hanno incorporato nelle proprie *policy* principi che accolgono e sanciscono la protezione dei diritti umani a vantaggio dei *Non State Actors - NSA*. Ne costituiscono un esempio importante i già menzionati *Performance Standards* dell'IFC, emanati per la prima volta nel 2006 e recentemente aggiornati nel 2012 (fra l'altro a seguito di una consultazione durata 18 mesi) che ha coinvolto Stati, Multilateral Development Banks (MDBs), ONG, banche private d'affari e CSOs. Le tre grandi riunioni aperte di Washington, Istanbul e Bruxelles per la discussione della nuova versione dello strumento hanno visto la partecipazione di oltre 500 *stakeholder*. Ne è scaturita una nuova versione del documento che riconosce, in particolare:

- il ruolo chiave giocato dalle popolazioni locali qualora coinvolte direttamente nella fase di *implementation* di un progetto, con una speciale attenzione per le comunità indigene;
- la centralità del consenso informato (*Free, Prior and Informed Consent*);



- l'importanza dell'applicazione di principi improntati alla trasparenza, in modo molto più significativo che in passato.

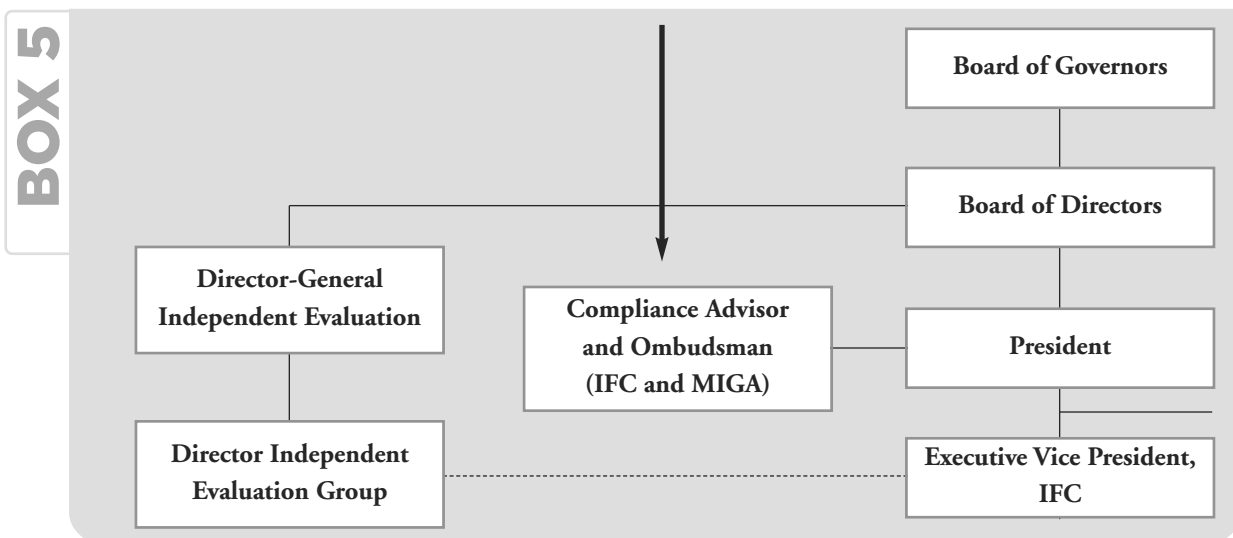
### L'Inspection Panel della Banca Mondiale

Il primo meccanismo storicamente chiamato a valutare le denunce proposte da individui o comunità che si ritenessero lesi dall'esecuzione di progetti è l'*Inspection Panel* (IP) della Banca Mondiale, istituito nel 1993. Tale organo, seppur privo di poteri giurisdizionali, ha svolto un ruolo di guida per l'ampiamiento della responsabilità delle organizzazioni intergovernative nella realizzazione dei progetti da essi finanziati.

Negli anni successivi, la maggior parte delle altre MDBs si è adeguata al modello creato dalla Banca Mondiale, imitandone struttura e funzioni e strutturando i propri meccanismi di risoluzione delle controversie proprio sulla falsariga dell'*Inspection Panel*.

### Il Compliance Advisor Ombudsman (CAO) di IFC

Un altro organismo di accertamento e mediazione è l'ufficio del Compliance Advisor Ombudsman - CAO. Istituito dall'IFC nel 1999, con sede a Washington, è un organismo indipendente che risponde del suo operato direttamente al Presidente della Banca Mondiale. Si tratta di uno strumento di ricorso per i progetti finanziati e/o garantiti da IFC e MIGA, le due istituzioni del Gruppo Banca Mondiale che finanziano il settore privato.



Uno dei compiti principali del mandato affidato al CAO<sup>9</sup> consiste nel ricevere denunce di singoli individui o comunità che lamentino la violazione dei loro diritti. Il lavoro del CAO mira anche a:

- migliorare gli *outcomes* dei progetti a impatto sociale e/o ambientale, il cui finanziamento sia stato erogato da IFC o garantito da MIGA;
- rendere più trasparenti le operazioni delle suddette istituzioni e promuoverne una maggiore responsabilizzazione.

Il procedimento innanzi al CAO è preceduto da una fase di verifica delle condizioni di ricevibilità del ricorso (*eligibility screening*) che sono le seguenti:

- che i ricorsi riguardino operazioni poste in essere durante l'esecuzione di progetti IFC o MIGA;
- che essi abbiano ad oggetto aspetti di natura sociale o ambientale;
- che i ricorrenti siano individui o comunità di individui direttamente danneggiati dalla realizzazione dei progetti.

### ***La metodologia di risoluzione delle controversie***

Quando esercita la funzione di mediatore, il CAO non formula un giudizio, né impone soluzioni o accerta eventuali responsabilità. Il suo unico obiettivo è quello di aiutare le parti a identificare strategie risolutive che esse stesse abbiano scelto e liberamente concordato. La valutazione del caso, che costituisce la fase nodale del procedimento, si sviluppa in un periodo di 120 giorni. L'obiettivo fondamentale è quello di chiarire le questioni sollevate dai ricorrenti; raccogliere informazioni; raccogliere il punto di vista degli altri soggetti coinvolti nella vicenda al fine di ottenere una visione di insieme del caso, quanto più imparziale possibile. Il CAO si avvale spesso dell'operato di mediatori esterni al fine di interagire con le comunità locali. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di esperti che operano nello stesso luogo di realizzazione del progetto e che possiedono il *background* culturale e linguistico necessario per lavorare con le comunità interessate.

In questa fase (*assessment of potential for achieving resolution*), gli specialisti del CAO lavorano con gli *stakeholder* per sviluppare un processo di negoziazione assistita e ricercare una soluzione fondata sul mutuo consenso. I *Terms of Reference* (ToR) che ne articolano specificamente il mandato, prescrivono le qualifiche dei soggetti chiamati a ricoprire questo ruolo. L'esito finale del procedimento, ovvero la risoluzione del caso, dovrà fondarsi su di una appropriata strategia per l'eliminazione o mitigazione dell'impatto negativo causato dai progetti.

A chiusura di questa fase, il CAO procede alla elaborazione di un *Memorandum of Understanding* e ne sorveglia costantemente il corretto adempimento. Qualora invece constati che una soluzione basata sul mutuo accordo non sia perseguibile, il caso viene trasferito al Dipartimento specificamente preposto alla funzione di *compliance*.

### ***Il 'compliance role'***

Il procedimento di *Compliance* viene avviato a seguito della constatazione dell'impossibilità di raggiungere un accordo o anche su espressa richiesta delle parti. È inoltre possibile deferire il caso alla sua competenza qualora ne facciano richiesta alcuni soggetti, e, più in particolare:

- su richiesta del Presidente del Gruppo Banca Mondiale o alti dirigenti di IFC o MIGA, o
- a discrezione del Vicepresidente del CAO.

Attraverso questo procedimento, il CAO verifica la modalità con la quale IFC e MIGA hanno realizzato il progetto a rischio di impatto sociale o ambientale, vagliandone la conformità alle politiche, *standard* e linee guida rilevanti. In primo luogo, viene valutata la necessità di un ulteriore controllo di conformità. Tale valutazione preventiva (*appraisal*) è diretta ad accertare l'esistenza di sostanziali problemi in materia sociale o ambientale e deve esaurirsi entro il termine di 45 giorni. Ove si accerti che le questioni sollevate non meritano una verifica ulteriore (eventuale fase di *audit*), il CAO chiuderà il caso. Per converso, qualora una prosecuzione si riveli necessaria, esso incaricherà un gruppo indipendente di esperti di condurre un'indagine. L'*audit* può basarsi sulla revisione di documenti progettuali, interviste allo staff IFC e MIGA e osservazioni dirette tanto delle attività per la messa in opera del progetto, che dei suoi risultati. I risultati dell'indagine confluiscono poi in un rapporto ufficiale, che viene sottoposto all'attenzione del *senior management* di IFC e MIGA, perché possano essere formulati commenti e osservazioni e, infine, al Presidente del Gruppo Banca Mondiale per la sua approvazione. Le eventuali valutazioni sulla responsabilità di IFC o MIGA contenute nel rapporto, seppure non possa essere loro attribuito valore giuridica-

mente vincolante, costituiscono indicazioni *de facto* di grande rilievo per le parti in causa, anche perché esse finiscono per condizionare la realizzazione del progetto in questione, ma anche di quelli futuri. Gli esiti possibili del procedimento sono i seguenti:

- si accerta che IFC/MIGA hanno agito in conformità alla loro *policy*, nel qual caso il CAO *Compliance* chiuderà la fase di *audit* con esito positivo;
- qualora IFC/MIGA abbiano in qualche modo contravvenuto ai principi che regolano l'esecuzione dei loro progetti, il CAO *Compliance* monitora la situazione assicurandosi che vengano intraprese le azioni correttive necessarie.

Infine, è bene notare che, a seguito dell'esperienza maturata dal CAO nella casistica, esso si occupa anche di fornire consulenza generale al Presidente della Banca e allo *staff* IFC e MIGA su politiche, procedure e linee guida.

### ***L'atteggiamento delle altre istituzioni finanziarie internazionali***

Numerosi sono gli esempi di MDBs che hanno creato, negli ultimi anni, appositi meccanismi per dar voce alle rimostranze di persone fisiche direttamente danneggiate dalla realizzazione di progetti di sviluppo. È interessante notare come la maggior parte degli organismi indipendenti creati dalle dette istituzioni sia articolata sia in una azione di *'problem-solving'* che in una *'compliance review' function*, con differenze relative solo agli aspetti procedurali ed alle condizioni di ricevibilità dei ricorsi e all'ampiezza dei poteri ad essi conferiti nella fase investigativa.

L'attenzione crescente per le modalità con cui operano tali nuovi organismi ha portato negli ultimi anni a revisioni sostanziali, quasi sempre al fine di potenziarne il ruolo e l'efficacia. Si pensi al *Project Complaint Mechanism* dell'*European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD), la cui disciplina procedurale di funzionamento è stata riformata nel 2014, e anche all'*Asian Development Bank*, che ha provveduto ad una revisione della *policy* del suo *Accountability Mechanism* nel 2012. Lo stesso dicasi per l'*Independent Review Mechanism* dell'*African Development Bank* (AfDB), istituito nel 2004 e attualmente oggetto di una importante riforma strutturale. Significativamente, in quest'ultimo caso, l'attenzione verso le comunità locali ha condotto al rafforzamento delle strategie di comunicazione (c.d. *outreach activities*).

Senza dubbio, la giurisprudenza di tutti gli *Accountability Mechanisms* creati sulla scorta dell'esempio dell'*Inspection Panel* della Banca Mondiale, costituisce un fondamentale criterio per la valutazione e l'identificazione di eventuali violazioni, ma c'è di più. Le misure da essi suggerite tendono a garantire la buona riuscita dei progetti; l'equo contemperamento di tutti gli interessi in gioco; la collaborazione da parte delle imprese, in particolare laddove la valutazione delle operazioni del settore privato sia inclusa nel loro mandato (si veda la Tabella 4).

## Tabella 4

|                   | Requisiti fondamentali del ricorso (condizioni di ricevibilità)   | Politiche e procedure sottoposte al vaglio dell'organismo | Natura dell'indagine e dei poteri investigativi  |
|-------------------|---|---|--|
| <b>IFC - CAO</b>  | Forma scritta espressamente richiesta. Nessuna prescrizione particolare circa la lingua da utilizzare.  | Mandato ampio   | Limitati all'accertamento dei fatti oggetto della controversia. È possibile formulare raccomandazioni. |
| <b>AFDB - IRM</b> | Le condizioni per la ricevibilità del ricorso vengono vagliate con grande flessibilità. Tuttavia, la forma scritta è requisito essenziale. I ricorsi devono essere debitamente sottoscritti e inviati al direttore del Compliance Review and Mediation Unit (CRMU). | Mandato ampio   | Limitati all'accertamento dei fatti oggetto della controversia. È possibile formulare raccomandazioni. |
| <b>ADB - AM</b>   | Le condizioni per la ricevibilità vengono vagliate con flessibilità. I ricorsi possono essere redatti in qualsiasi lingua di uno dei Paesi membri   | Mandato ampio   | Limitati all'accertamento dei fatti oggetto della controversia. È possibile formulare raccomandazioni. |
| <b>EDRB - PCM</b> | Le denunce possono essere presentate in qualsiasi forma purché scritta e redatte in una delle lingue di lavoro dell'organizzazione.   | Mandato limitato a specifiche politiche e procedure.      | Limitati all'accertamento dei fatti oggetto della controversia. È possibile formulare raccomandazioni. |

### Note

<sup>1</sup> È il caso del Diritto di Ginevra da parte del Comitato Internazionale della Croce Rossa, della Coalizione per l'istituzione della Corte Penale Internazionale e la Convenzione per i Diritti del Fanciullo.

<sup>2</sup> Tra le ONG più attive nel campo della *corporate accountability*: *Business and Human Rights Resource Centre* (Regno Unito), *Fidh* (Francia), *SOMO* (Paesi Bassi), *European Centre for Constitutional and Human Rights* (Germania), *ICAR* (Stati Uniti), *European Coalition for Corporate Justice* (Belgio).

<sup>3</sup> La figura dell'*amicus curiae* individua una forma di partecipazione al procedimento giurisdizionale consistente, in linea generale, nella presentazione da parte di un privato (una ONG, una persona giuridica o un individuo) della propria visione del caso. L'*amicus curiae*, letteralmente "amico della corte", è estraneo al giudizio ed il suo obiettivo è quello di presentare alla Corte osservazioni su questioni di fatto o di diritto relative alla controversia.

<sup>4</sup> Disponibile in [www.economist.com/news/americas/21577073-having-spent-heavily-make-worlds-third-biggest-hydroelectric-project-greener-brazil](http://www.economist.com/news/americas/21577073-having-spent-heavily-make-worlds-third-biggest-hydroelectric-project-greener-brazil); [www.facebook.com/pages/Stop-the-Belo-Monte-Dam/114520855235721](https://www.facebook.com/pages/Stop-the-Belo-Monte-Dam/114520855235721); <http://amazonwatch.org/work/belo-monte-dam>; [www.internationalrivers.org/campaigns/belo-monte-dam](http://www.internationalrivers.org/campaigns/belo-monte-dam).

<sup>5</sup> Disponibile in [www.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-08-01/vigore-convenzione-contro-cluster-183552.shtml?uid=AYTonEDC](http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-08-01/vigore-convenzione-contro-cluster-183552.shtml?uid=AYTonEDC); [www.disarmo.org/rete/a/38055.html](http://www.disarmo.org/rete/a/38055.html); <http://lnx.campagnamine.org/>; [www.analisdifesa.it/2014/07/il-nuovo-stabilimento-di-mbda-distruggera-le-cluster-bombs-francesi/](http://www.analisdifesa.it/2014/07/il-nuovo-stabilimento-di-mbda-distruggera-le-cluster-bombs-francesi/).

<sup>6</sup> Disponibile in [www.independent.co.uk/life-style/fashion/news/matalan-donates-to-rana-plaza-fund-for-victims-of-collapsed-bangladesh-clothing-factory-9638971.html](http://www.independent.co.uk/life-style/fashion/news/matalan-donates-to-rana-plaza-fund-for-victims-of-collapsed-bangladesh-clothing-factory-9638971.html); [www.facebook.com/cleanclothescampaign/](https://www.facebook.com/cleanclothescampaign/); [www.ranaplaza-arrangement.org/](http://www.ranaplaza-arrangement.org/); [www.cleanclothes.org/ranaplaza](http://www.cleanclothes.org/ranaplaza).

<sup>7</sup> Corte Suprema degli Stati Uniti, *Kiobel et al. v. Royal Dutch Petroleum Co et al*, Opinion 1491 US 2d S CT, (17 April 2013).

<sup>8</sup> Corte Europea di Giustizia, *Owusu v. Jackson and Others*, case C-281/02, Giudizio della Corte (Grande Camera), (1 March 2005).

<sup>9</sup> La procedura di funzionamento del CAO è regolata dalla sue *Operational Guidelines*, disponibili in ben 7 lingue e rivissitate nel corso del 2013 in vista di un potenziamento dell'effettività del suo ruolo. Compliance Advisor Ombudsman CAO, *Operational Guidelines 2013*, disponibile in [www.cao-ombudsman.org/howwework/documents/CAOOperationalGuidelines2013\\_ENGLISH.pdf](http://www.cao-ombudsman.org/howwework/documents/CAOOperationalGuidelines2013_ENGLISH.pdf).

# La complicità come insidiosa forma di coinvolgimento delle imprese in violazioni dei diritti umani

***La complicità dipende da quanto il complice sa riguardo all'utilizzazione di beni e servizi da lui forniti al colpevole, nonché dal livello di contributo che esso offre alla commissione del crimine, ma etica e diritto non sono sempre d'accordo sull'identificare un complice***

## Le dimensioni della complicità, quella giuridica e quella etica

**S**e può apparire abbastanza chiaro quando l'impresa compie un determinato atto che concretizza una violazione dei diritti umani, molto più complesso può risultare accertare se essa si sia resa complice di un atto di violazione compiuto da altri come altre imprese, singoli individui, associazioni private o addirittura Stati. La difficoltà di determinare quando si sia in presenza di una forma di complicità deriva non soltanto dalle differenti nozioni accolte nelle legislazioni nazionali e dalle interpretazioni dei giudici dei vari Paesi, ma anche, e soprattutto, dalla forte presenza di una concezione etica, morale e sociale della complicità, generalmente molto più ampia di quella comunemente prevalente nelle giurisprudenze nazionali. Come dire che si è ritenuti molto più facilmente complici dal punto di vista etico o sociale, che da quello giuridico.

Nell'obiettivo di poter guidare il comportamento delle imprese, minimizzando il rischio di violazione dei diritti umani, è bene considerare questi due livelli della responsabilità: prima di tutto quella giuridica, che può comportare condanne inflitte dagli organi giudiziari nazionali; in secondo luogo quella etico/sociale, che con il suo *'blame and shame'* può avere un impatto anche più grave sull'impresa, dal momento che essa ne colpisce l'immagine o la reputazione. Queste ultime hanno un grande valore non solo presso utenti e consumatori di prodotti o servizi, ma anche nei rapporti con le istituzioni pubbliche e con le agenzie di rating. Attualmente - e sempre più spesso - i finanziatori temono che il coinvolgimento di un'impresa in una violazione dei diritti umani possa comportare danni all'attività imprenditoriale, rallentamenti o addirittura l'interruzione dei progetti in corso.

## La dimensione giuridica della complicità

Al fine di comprendere la nozione giuridica di complicità è bene fare riferimento ai più importanti studi internazionali sul tema che offrono una visione comparativa di tale concetto ed alle Convenzioni internazionali in materia penale, perché esse rappresentano gli approcci più condivisi a livello mondiale.

Nella prevalente concezione anglosassone - condivisa da un grandissimo numero di Paesi - la complicità in un crimine si verifica quando un soggetto si rende responsabile di *'aiding and abetting'* ('aiutare e favorire') l'attività illecita compiuta dal soggetto principale. La Commissione Internazionale dei Giuristi (*International Commission of Jurists - ICJ*), in un suo approfondito studio del 1996<sup>1</sup>, afferma che la complicità dipende da quanto il complice sa riguardo all'utilizzazione di beni e servizi da lui forniti al colpevole, nonché dal livello di contributo che esso offre alla commissione del crimine. Tale concezione appare abbastanza omogenea sia nei Paesi di *Common Law* (mondo anglosassone) che in quelli di *Civil Law* (Europa continentale e America Latina), che la esprimono infatti come *l'aide et l'assistance, la fourniture des moyens*.

Più tecnicamente si ritiene che sia complice colui che condivide con il responsabile di un illecito sia l'*actus reus* (e cioè la commissione dello stesso), sia la *mens rea* (e cioè l'intenzione di commetterlo). È bene però osservare subito come con riguardo alla violazione dei diritti umani, la necessità della presenza di questo duplice requisito ponga qualche difficoltà. Infatti molto spesso l'intento può non essere condiviso, allorché, per esempio, l'obiettivo dell'impresa sia quello dello sfruttamento indisturbato di una miniera o di una fonte energetica, mentre gli organi di polizia dello Stato ove si svolge l'attività dell'impresa reprimono violentemente coloro che manifestano contro tale attività, soltanto per ottenere denaro o altri vantaggi. Ecco perché in talune giurisprudenze nazionali il requisito della condivisione dell'obiettivo illecito è stato integrato con quello della 'prevedibilità'. Ad esempio, in Germania ed Olanda, in base a tale criterio, un'impresa può divenire complice di un illecito qualora essa sia a conoscenza del fatto che un suo cliente, oppure un fornitore o un agente della sicurezza, sia stato implicato in violazioni dei diritti umani e che quindi sia prevedibile che fornirgli beni, servizi o denaro possa facilitare o favorire tali violazioni.

Per quanto riguarda le Convenzioni internazionali in materia penale basti considerare la concezione della complicità adottata nello Statuto della Corte Penale Internazionale del 1998. L'articolo 25 (3) definisce il complice come colui che «*orders, solicits or induces the commission of such a crime which in fact occurs or is attempted; [...] For the purpose of facilitating the commission of such a crime, aids, abets or otherwise assists in its commission or its attempted commission, including providing the means for its commission*» o «*in any other way contributes to the commission or attempted commission of such a crime by a group of persons acting with a common purpose*».

I requisiti della complicità indicati nello studio della ICJ forniscono parametri precisi che possono aiutare i *manager* ed i consulenti delle imprese a meglio comprendere quando essi potrebbero trovarsi in una posizione di complicità in rapporto al soggetto che compie una violazione dei diritti umani. Essi sono:

- causare o contribuire al comportamento vietato (*causation*);
- essere a conoscenza del fatto che tale comportamento contribuisca, o possa ragionevolmente contribuire, alla commissione dell'illecito (*knowledge*);
- essere in una situazione di prossimità (*proximity*) con il soggetto responsabile della violazione, anche con riguardo ai rapporti fra gli individui responsabili.

Nell'obiettivo poi di comprendere meglio il contenuto di tali requisiti, la stessa ICJ li articola ulteriormente.

È possibile causare o contribuire a causare il comportamento vietato:

- ponendo il responsabile nella condizione di compierlo (*enabling*). Ad esempio le forze di sicurezza del Governo locale potranno minacciare, torturare o addirittura uccidere i sindacalisti che operano in un'impresa solo se quest'ultima ne fornisca loro i nomi;
- accrescendo o amplificando gli effetti del comportamento vietato (*exacerbating*). Per esempio, quando l'impresa fornisce alle autorità locali macchinari ed attrezzature idonei a distruggere le abitazioni e/o le proprietà di persone o gruppi che il Governo intende abusivamente e forzatamente spostare dai luoghi di residenza;
- facilitando la commissione della violazione (*facilitating*). Ciò può ad esempio verificarsi quando un'impresa fornisce alle autorità governative locali attrezzature, *hardware* e/o *software* che consentono di identificare più efficacemente gruppi di dissidenti od oppositori nell'obiettivo di organizzare attività repressive.

Il secondo elemento è rappresentato dalla conoscenza che il complice deve avere circa il fatto che il suo apporto in beni e servizi contribuirà (o potrebbe contribuire) alle attività illecite del soggetto responsabile. Come si è già detto sopra però in molti sistemi giuridici nazionali non è più necessaria la concreta ed effettiva *knowledge* dell'atto illecito, perché è sufficiente che il complice abbia avuto la possibilità di prevederlo (*foreseeability*). Ciò comporta naturalmente un maggior rischio per l'impresa, che dovrà adottare un più alto livello di cautela nei confronti delle sue controparti, soprattutto di quelle che sono notoriamente accusate di violazioni dei diritti umani.

Il terzo elemento, e cioè la prossimità, è meno abituale, almeno nei sistemi giuridici continentali,

come quello italiano. Esso risponde però abbastanza bene all'esigenza di individuare correttamente l'eventuale complicità di grandi strutture, come le società multinazionali, che non sempre hanno stretti rapporti con le loro controparti. Bisogna notare quindi che la prossimità finirà spesso per costituire più un elemento di prova e conferma della complicità, od una sua aggravante, che non un fatto costitutivo della stessa.

In concreto, si può concludere sottolineando che un'impresa si rende complice di una violazione dei diritti umani quando fornisce un supporto al compimento della stessa, sapendo o potendo prevedere che esso avrebbe potuto essere utilizzato per il compimento di tale violazione.

Ma, nella dinamica dell'attuale economia globale, moltissime sono le forme di interazione e, quindi, di rapporti fra i soggetti che operano in campo economico. Imprese individuali e società, associazioni, singoli individui, ma anche Governi ed altre autorità pubbliche centrali e locali possono cooperare in una miriade di forme diverse, dai più semplici rapporti commerciali alle più sofisticate forme di investimenti e di *joint venture*. È ovvio che la tipologia dei rapporti condiziona profondamente i vari livelli di partecipazione alla responsabilità nel compimento di un atto. Il supermercato vende coltelli destinati ad un uso in cucina o sulle tavole: ciononostante esso fornisce certamente uno strumento utilizzabile anche per uccidere, ma in genere un supermercato non ha la conoscenza del delitto eventualmente meditato dall'occasionale compratore. È quindi la conoscenza, od anche la semplice prevedibilità, a manifestarsi come l'elemento essenziale della complicità, soprattutto quando si è in presenza di ordinarie transazioni commerciali.

Nell'era contemporanea il Tribunale di Norimberga fu tra i primi a confrontarsi con l'individuazione della complicità, ad esempio nei due casi dei banchieri *Rasche* e *Puhl*. Il primo era membro del Consiglio della *Dresdner Bank* durante il regime nazista: la banca aveva concesso finanziamenti e crediti a molte imprese tedesche accusate di aver beneficiato del lavoro forzato degli internati nei campi di concentramento. Il Tribunale lo assolse perché nell'ambito di ordinarie transazioni bancarie non era stato provato che egli avesse avuto conoscenza del lavoro forzato utilizzato dalle imprese finanziate. Invece, *Puhl* venne ritenuto complice, in quanto direttamente ed attivamente coinvolto nella gestione dei beni requisiti agli internati ed addirittura nel riciclaggio dell'oro ricavato dai loro denti e dai loro gioielli. Pur non avendo quindi partecipato direttamente all'attività di sterminio se ne era reso complice, così come i dirigenti della società *Krupp* che vennero ugualmente ritenuti colpevoli di complicità, in quanto avevano attivamente contribuito alla spoliazione delle vittime delle persecuzioni razziali, nonché alla loro utilizzazione in lavori forzati. Tuttavia, bisogna notare come tale partecipazione diretta possa meglio configurarsi come concorso nella violazione dei diritti umani, dal momento che si trattava di un coinvolgimento effettivo, più che di un supporto esterno.

Molto più di recente, il Tribunale per i crimini commessi nella ex-Jugoslavia nella sentenza del 1998 *Prosecutor v. Furundzija*<sup>2</sup> torna a fondare la complicità sui due tradizionali componenti: l'*actus reus* (la *practical assistance, encouragement, or moral support*, che abbia avuto un effetto sostanziale nella commissione della violazione) e la *mens rea* (consistente nella conoscenza o meglio nella coscienza di aver fornito supporto concreto alla commissione dell'atto). Il Tribunale specifica che la partecipazione del complice può essere diretta, indiretta o anche solo passiva (*silent*). Mentre quella diretta trova un buon esempio nel citato caso *Krupp*, quella indiretta - che consideriamo reale complicità - è stata correttamente identificata dal Tribunale di Norimberga nel caso (*Zyclon B Case*) della fornitura del gas Zyclon B ai campi di concentramento, essendo a conoscenza che esso sarebbe stato utilizzato per compiere crimini di massa, pur non avendo partecipato i fornitori alla commissione materiale di detti crimini. Un esempio di complicità passiva è invece senz'altro quello rilevato nel caso *Furundzija*, dove il comandante è stato condannato per non aver usato la sua autorità per impedire gli abusi di un suo subordinato nei confronti di una donna musulmana che stava interrogando.

Resta il fatto che, mentre il supporto alla commissione dell'illecito è relativamente semplice da dimostrare, molto meno lo è l'intenzione di commetterlo o la coscienza che esso avrebbe potuto essere commesso grazie al supporto offerto dal complice. Secondo il Tribunale per la ex-Jugoslavia non è necessario condividere l'intento criminoso, perché è sufficiente che il complice sappia, o possa ragio-

nevolmente sapere, i possibili effetti della sua collaborazione. Viene così introdotto il concetto di *reasonable knowledge* che rappresenta certamente un ampliamento della tradizionale concezione penale della complicità, fondata su una conoscenza concreta ed attuale. Non si chiede più al complice di condividere l'intenzione nel caso concreto, ma soltanto di poter ragionevolmente prevedere che la sua collaborazione avrebbe potuto tradursi in un supporto al responsabile.

Ancor più specifico si presenta il recente documento ONU *Commentary to the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* (giustamente ritenuto un'ottima interpretazione del comune sentire della comunità internazionale), secondo il quale è complice chi è o avrebbe dovuto essere a conoscenza (*were aware or ought to have been aware*<sup>3</sup>) del supporto fornito alla commissione dell'illecito. Viene così introdotta una presunzione di conoscenza che ogni giudice potrebbe considerare come accolta nel diritto internazionale. Essa però amplia notevolmente la responsabilità delle imprese, che non possono più limitarsi a provare di non aver avuto conoscenza della condotta illegale, ma dovranno invece dimostrare che tale conoscenza non rientrava nei loro compiti, nei loro doveri o addirittura nelle competenze professionali richieste per condurre l'attività loro affidata nell'ambito dell'impresa.

Inutile dire che tale nozione allargata di responsabilità/complicità è molto più in linea con quella invocata dalle organizzazioni della società civile e dai difensori dei diritti umani allorquando si tratta di definire il coinvolgimento delle imprese in tali abusi<sup>4</sup>.

Le Corti statunitensi, a lungo rimaste legate alla tradizionale visione della complicità come collaborazione nella singola violazione e non come un generale supporto al responsabile<sup>5</sup>, sembrano aver mutato opinione, almeno per quanto riguarda la complicità in atti terroristici, soprattutto a seguito dell'adozione dello *US Anti-Terrorism Act* (ATA) del 1992<sup>6</sup>, ammettendo che vi sono organizzazioni che «*are so tainted by their criminal conduct that any contribution to such an organization facilitates that conduct*»<sup>7</sup>.

E questa è esattamente la posizione delle organizzazioni della società civile e dei difensori dei diritti umani quando condannano finanziamenti e altre forme di aiuto ed assistenza fornite da banche o imprese a Governi che violano notoriamente e costantemente i diritti umani dei loro popoli. Tuttavia, se la presunzione di complicità nei confronti di chi fornisce supporto tecnico o finanziario ad organizzazioni terroristiche o a Paesi i cui Governi violano i diritti umani costituisce certamente un passo avanti, resta il fatto che in molti casi potrebbe non essere facile stabilire quali siano queste organizzazioni o questi Governi. Certamente possono essere considerate terroristiche associazioni od organizzazioni inserite in liste riconosciute a livello nazionale o internazionale create a partire dalla *Convenzione delle Nazioni Unite per la Soppressione del Finanziamento del Terrorismo* del dicembre 1999<sup>8</sup>, ma ciò non avviene per gli Stati.

Molti Paesi hanno ancora Governi, se non dittatoriali, certamente concentrati nelle mani di una sola persona o di piccole oligarchie. E in casi molto limitati il dittatore al potere concentra effettivamente su di sé ogni funzione dello Stato: se viola ripetutamente i diritti umani, rende certamente complici quelle imprese o banche che gli forniscono finanziamenti od ogni altro tipo di assistenza. In altri Paesi invece, anche se il potere è accentrato nelle mani di una sola o di poche persone, esso (o esse) non concentrano su di sé tutte le funzioni dello Stato: ciò significa che finanziare - per esempio - il Ministero dell'Agricoltura non equivale automaticamente a fornire assistenza alla polizia di quello Stato, spesso responsabile di brutalità verso i cittadini. Sarebbe stato certamente opportuno distinguere fra l'Iraq di Saddam Hussein e l'Egitto di Mubarak: nel primo caso il dittatore concentrava su di sé ogni potere, mentre nel secondo esisteva comunque un'organizzazione statale, anche in presenza dei rilevanti poteri del Presidente.

È interessante a questo punto proporre un esempio concreto di complicità riguardante i rapporti di un'impresa con gli apparati incaricati della sicurezza dei cantieri o degli impianti che essa gestisce. Il caso riguarda l'oleodotto *Yadana* nel Myanmar (Birmania) ed è anche molto significativo delle difficoltà e delle problematiche incontrate da grandi imprese multinazionali che operano in Paesi governati da dittature.



## Il caso dell'oleodotto Yadana Myanmar (Birmania)<sup>9</sup>

Fin dal 1994 le forze armate del Myanmar hanno compiuto frequenti e gravi violazioni dei diritti umani, in particolare utilizzando il lavoro forzato e commettendo omicidi, stupri e torture. Tali comportamenti hanno avuto luogo anche in funzione della realizzazione dell'oleodotto Yadana. Il caso trae origine dal progetto petrolifero gestito dalla Oil Company of California - UNOCAL - che aveva promosso la creazione di una *joint venture* (JV) con la società francese TOTAL e la locale Myanmar Oil and Gas Enterprise, per la costruzione e la gestione dell'oleodotto Yadana, destinato alla fornitura di gas alla Thailandia. UNOCAL era il *partner* di riferimento della *joint venture*, avendone sottoscritto il 25% del capitale. La sicurezza di tale infrastruttura era stata affidata alle forze militari del Myanmar. Un gruppo di abitanti della regione del Tanasserim, attraversata dall'oleodotto, ha ricorso alla Corte Distrettuale del New York, sostenendo che le forze armate avevano commesso varie violazioni dei diritti umani e che la UNOCAL ne era a conoscenza - anche per la loro consolidata pratica di commettere abusi di questo genere - e quindi essa poteva esserne ritenuta complice. Al fine di poter provare tale complicità la Corte riteneva fosse necessario il concorso dei tre elementi *causation*, *proximity* e *knowledge*. In merito al primo elemento, i ricorrenti affermarono che la UNOCAL oltre ad avere scelto di affidare alle forze armate locali la sicurezza dell'impianto, aveva fornito loro una concreta collaborazione, costituita da aereo-fotogrammetrie, rilevamenti di precisione e mappe topografiche, al fine di permettere la migliore localizzazione degli eliporti e delle altre attrezzature necessarie per garantire la sicurezza. Infine, le imprese partner della JV avevano direttamente remunerato, in denaro o derrate alimentari, gli abitanti dei villaggi che collaboravano con le forze militari per la realizzazione delle attività del progetto. Riguardo all'elemento della *proximity*, secondo la Corte appariva poi difficilmente discutibile che vi fossero strettissimi rapporti tra i funzionari della UNOCAL e i comandanti delle forze armate, dal momento che essi tenevano riunioni giornaliere. Come in tutti i casi di presunta complicità è però la conoscenza/coscienza di fornire supporto alla commissione di un illecito a creare le maggiori difficoltà di prova. In questo caso il primo e forse il più evidente elemento di prova era ovviamente costituito dalla notorietà dei comportamenti illeciti dei quali le forze armate erano frequentemente ritenute responsabili. Infatti, anche i consulenti nominati da UNOCAL (il *Control Risk Group*) avevano ampiamente confermato l'uso dei lavori forzati da parte delle forze armate, nonché la frequente commissione di altre gravi violazioni dei diritti umani. Inoltre, il vicepresidente di UNOCAL nella sua deposizione ha affermato chiaramente che i comportamenti delle forze armate locali non sarebbero probabilmente stati in linea con quanto desiderato dall'impresa. Allo stesso modo un altro alto funzionario aveva detto di ritenere che negare l'uso di lavoro forzato da parte delle forze armate per lo sviluppo delle attività di progetto non avrebbe 'retto' ad una seria inchiesta. Infine, in una comunicazione e-mail fra UNOCAL e TOTAL erano fornite informazioni riguardanti gli spostamenti forzati degli abitanti dei villaggi in relazione alla realizzazione dell'oleodotto; anzi, l'autore di quella comunicazione, pur affermando che le due società petrolifere non potevano in alcun modo essere ritenute responsabili delle azioni compiute dalle forze armate, ammetteva che, per quanto riguardava il lavoro forzato, non si poteva negare che UNOCAL e TOTAL si trovassero in una sorta di *grey zone*. La Corte accerta quindi la complicità di UNOCAL nella commissione delle violazioni dei diritti umani perpetrate dalle forze armate del Myanmar, fondandosi sui due tradizionali canoni della partecipazione all'*actus reus* - avendo ad esse fornito concreta assistenza - e della condivisione della *mens rea* - essendo a conoscenza di tali violazioni e del sostanziale effetto che il supporto fornito avrebbe assicurato per commetterle. Infine, a conferma della non sempre facile identificazione della complicità - in quanto figura di supporto alla commissione di un atto illecito - è utile ricordare la posizione dissenziente del giudice Reinhardt. Egli da un lato non ritiene si possa ancora affermare che il diritto internazionale penale offra una nozione consolidata della complicità (neppure facendo ricorso alle pronunzie dei tribunali per la ex-Jugoslavia e quello per il Ruanda), dall'altro che invece sarebbe bastato fare riferimento alle molto più tradizionali e condivise nozioni di *Common Law* circa rapporto di joint-venture o quello di agenzia<sup>10</sup>. In conclusione, la Corte, pur non ritenendo possibile considerare UNOCAL complice di

tortura, ha ritenuto ragionevole concludere che essa potesse essere ritenuta responsabile di aver *aided and abetted* - e cioè fosse complice - delle forze armate nella commissione di omicidi, stupri ed uso di lavoro forzato. È quindi interessante notare che essere soci o partner del soggetto che compie una violazione dei diritti umani potrebbe comportare una responsabilità congiunta oppure la complicità, a seconda dei livelli di coinvolgimento e delle concezioni giuridiche applicate dai diversi giudici nazionali.

Un secondo elemento molto utile a corroborare la presunzione di conoscenza deriva dalla natura dei beni o servizi in questione. Nel caso *Doe v. Nestle*<sup>11</sup> (uno dei casi sollevati negli Stati Uniti concernente il periodo dell'*apartheid* in Sudafrica), la Corte statunitense si trova a dover comparare la vendita di *bulldozer* con la fornitura di veicoli militari. Appare quasi ovvio che prevedere un uso illecito di veicoli militari sia più semplice che per quanto riguarda prodotti od attrezzature di normale commercio, che sono in genere utilizzate per ordinarie attività economiche. In particolare, i *bulldozer* sono normali macchine per il movimento terra nei cantieri, anche se possono essere utilizzate durante conflitti per presunte violazioni dei diritti umani, come avvenne allorquando alcuni ipotizzarono che l'impresa produttrice (*Carterpillar*) potesse essere complice del Governo israeliano che aveva utilizzato tali macchine per distruggere le case dei sospettati di terrorismo.

Le fonti e la casistica internazionale ci permettono quindi di stabilire che se non la diretta conoscenza, almeno la ragionevole prevedibilità possa essere più facilmente presunta in funzione di tre principali elementi:

- in primo luogo la notoria natura o attività del soggetto cui venga fornita assistenza o supporto;
- in secondo luogo la natura dei beni o servizi forniti;
- infine, e certamente non da ultimo, la capacità del potenziale complice di conoscere o prevedere e valutare le proprie controparti e l'uso che esse potrebbero fare di tali beni e servizi.

## Il senso etico e morale della complicità

Si è cercato fin qui di illustrare il concetto giuridico di complicità, e cioè in pratica il livello di collaborazione di un'impresa verso il responsabile di una violazione dei diritti umani che potrebbe essere mediamente considerato dai giudici nazionali come una forma di complicità (si deve naturalmente dire mediamente, perché i giudici dei diversi Paesi adottano ancora criteri diversi ed anzi certamente il concetto stesso di complicità è oggetto di interpretazioni restrittive o estensive, anche in funzione della pressione dell'opinione pubblica, come si dirà qui di seguito).

Come si è accennato già alcune volte però, le organizzazioni della società civile dedicate alla difesa dei diritti umani propugnano una visione molto più ampia della complicità, soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento delle grandi imprese multinazionali e delle banche nelle violazioni dei diritti umani compiute dalle loro occasionali controparti, che possono essere fornitori o destinatari di beni o servizi, *partners* o associati, ma anche Governi ed autorità pubbliche. Nella visione di questi importantissimi attori del sistema internazionale di protezione dei diritti umani - esaminati e che includono soggetti dell'importanza di *Amnesty International* o *Human Rights Watch* - la presunzione della coscienza di fornire supporto o assistenza ad atti che violano i diritti umani si amplia in modo sostanziale. In pratica si passa dal considerare complice colui che sapeva, o avrebbe potuto ragionevolmente sapere, al ritenerlo tale perché 'doveva sapere', o peggio ancora, 'non poteva non sapere'. Del resto anche Ruggie afferma che la '*responsibility to respect*' che incombe alle imprese impone loro, per evitare di essere coinvolte come complici in una violazione di diritti umani compiuta da terzi, una attenzione maggiore di quella che sarebbe necessaria per evitare una delle forme di complicità giuridicamente rilevanti. In altre parole, le imprese sarebbero comunque tenute ad evitare ogni tipo di azione che potesse tradursi in un supporto ad altri soggetti nella violazione dei diritti umani. In pratica, come si dirà meglio, la responsabilità delle imprese per il rispetto dei diritti umani amplia indiscutibilmente anche il concetto di complicità, pur se

è certamente ancora difficile determinare in che misura. Quindi, se non vi sono ancora parametri certi e definiti per stabilire quando un'impresa potrà essere ritenuta complice di una violazione, è certo che il metodo più sicuro, se non per eliminare, almeno per affrontare e gestire costruttivamente il rischio, è certamente l'adozione di un corretto ed approfondito processo di *due diligence*. Esso potrà tuttavia rivelarsi efficace soltanto qualora non si riduca ad un mero accertamento del livello del rischio, ma si estenda all'identificazione di tutte quelle misure che potranno essere messe in opera per far fronte agli impatti negativi delle attività dell'impresa sulle comunità locali, ed in particolare quelli che potrebbero concretizzare violazioni dei diritti umani.

Il caso che proponiamo, pur riguardando il settore delle banche, risulta molto significativo dell'ampliamento del concetto di complicità propugnato dalla società civile. Esso pone una domanda alla quale oggi non è certamente possibile fornire una risposta univoca: fino a dove deve spingersi il livello di informazione e di conoscenza di un'impresa - e quindi la sua responsabilità - per quanto riguarda la filiera produttiva del bene o servizio trattato?

### Lo sfruttamento dei lavoratori minori nella raccolta del cotone in Uzbekistan<sup>12</sup>

In alcuni Stati dell'Asia centrale, in particolare in Uzbekistan, la raccolta del cotone avviene notoriamente a mano e da parte di minori e studenti, prelevati forzatamente dalle scuole dalle forze di polizia (circa 2,7 milioni di studenti ogni anno vengono obbligati a partecipare a questa attività). L'Uzbekistan è fra i primi cinque maggiori produttori ed esportatori di cotone al mondo, insieme agli Stati Uniti, alla Cina, al Pakistan e all'India. Questa attività economica, secondo diverse e autorevoli fonti, è però anche responsabile della stagnazione economica e del degrado ambientale del territorio in cui si sviluppa. Oltre alle imprese locali produttrici e a quelle multinazionali importatrici di cotone (Louis Dreyfus Commodities Suisse S.A, DEVCOT e Cargill), sono state coinvolte in questa attività anche talune banche commerciali, come ABN-AMRO, BNP Paribas, Credit Suisse e Citybank, che finanziavano in vario modo la produzione o il commercio del cotone uzbeko. Recentemente, nel 2013, alcune di queste banche, fra le quali BNP Paribas hanno deciso di sospendere ogni tipo di finanziamento, a causa delle continue violazioni dei diritti umani da parte del Governo uzbeko. È da notare fra l'altro che l'Uzbekistan ha firmato e ratificato tutti i trattati in materia di lavoro minorile e di lavoro forzato di persone di età inferiore a diciotto anni, nonché quelli riguardanti i lavori pericolosi per l'incolumità personale e la salute, conclusi in ambito ONU e ILO<sup>13</sup>. Nel settembre 2013 la *Human Rights Society* uzbeka ha presentato una richiesta di indagine all'*Inspection Panel* della Banca Mondiale in merito ad un progetto di sostegno alle imprese uzbeche impegnate nella raccolta e produzione del cotone e il caso è stato considerato meritevole di ulteriori indagini da parte del *Board of Governors* della Banca. Del resto, già nel 2008 un numero considerevole di dissidenti e attivisti uzbeci aveva denunciato lo sfruttamento dei lavoratori minori, utilizzati nel Paese sin dall'epoca sovietica. Data l'enorme pressione mediatica e il protrarsi delle pratiche denunciate, nel 2010 una coalizione di ONG ha chiesto alla Comunità Internazionale - Unione Europea, Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (EBRD), Banca Mondiale, UNICEF, ILO e alcuni Stati (tra cui Stati Uniti, Cina e Russia) - di cessare l'acquisto di cotone uzbeko e di negare ogni tipo di sostegno a tale Stato. Queste stesse ONG, insieme ad altri gruppi di pressione, hanno anche organizzato operazioni di boicottaggio ed una grande campagna mediatica sul web ([www.cottoncampaign.org](http://www.cottoncampaign.org)), che coinvolge un numero considerevole di soggetti e svolge un ruolo di piattaforma di scambio di informazioni, di sito di riferimento per pubblicazioni online e di strumento di comunicazione per i *social network*. Se da un lato la campagna ha raggiunto l'obiettivo per cui era stata lanciata, riuscendo a sensibilizzare l'opinione pubblica sul caso uzbeko e provocando danni reputazionali ai soggetti coinvolti, dall'altro bisogna ammettere che i proventi derivanti dalla vendita del cotone sul mercato internazionale - ancora molto rilevanti - continuano fra l'altro ad essere convogliati su conti correnti e fondi di investimento dei quali è difficile individuare la titolarità. Ciononostante è indiscutibile che la mobilitazione dell'opinione pubblica con-

tro le violazioni dei diritti umani perpetrate nella raccolta del cotone in Uzbekistan abbia prodotto alcuni e rilevanti risultati, dal momento che molte delle grandi multinazionali che importavano o commercializzavano prodotti ottenuti con il cotone uzbeko, come le sopra citate Louis Dreyfus Commodities Suisse S.A, DEVCOT e Cargill abbiano deciso di riesaminare i contratti e addirittura non trattare più il prodotto originario di quel paese, e ciò essenzialmente al fine di evitare il grave danno reputazionale che stavano subendo, venendo considerate complici delle autorità di quel paese nella commissione di gravi violazioni dei diritti umani. Il caso presenta però un notevole interesse anche per quanto riguarda l'individuazione del rapporto di complicità. Molte delle imprese coinvolte nella campagna mediatica infatti non importavano direttamente il cotone dall'Uzbekistan, ma si limitavano a commercializzare prodotti ottenuti con tale materia prima. Il loro rapporto con le autorità del paese, colpevole delle violazioni dei diritti umani, era quindi del tutto indiretto, e certamente non tale da permettere, secondo una visione tradizionale della complicità, di affermare che esse condividesse la *mens rea*, e cioè l'intenzione di commettere l'atto illecito. È un fatto però che certamente tutte le imprese che a vario titolo trattavano il cotone uzbeko traessero vantaggio dal suo prezzo, sicuramente competitivo, proprio a causa del fatto che la raccolta del cotone era compiuta attraverso lo sfruttamento del lavoro forzato assicurato da una manodopera minorile. Così facendo ci si avvia però verso una complicità quasi oggettiva, che considererebbe complice qualunque soggetto, che, a qualsiasi livello della filiera, trattasse un prodotto ottenuto attraverso una manodopera sottopagata, o costretta a lavorare in condizioni contrarie al rispetto della dignità umana. Il caso conferma quindi l'esistenza di una visione etica della complicità accanto a quella più propriamente giuridica, visione che - non appare oggi discutibile analizzando la casistica - sembra stia progressivamente influenzando ed ampliando la seconda.

È vero che la maggior parte delle giurisdizioni nazionali non accoglierebbero ancora l'idea che può essere ritenuto complice anche colui che 'non poteva non sapere'. Ma le grandi imprese multinazionali e le banche internazionali dispongono di organizzazioni potenti, nonché di relevantissime risorse economiche che permettono certamente loro di acquisire rapidamente ed efficacemente tutta l'informazione disponibile sulle loro casuali controparti e sui servizi o prodotti che intendono acquistare o fornire. Esse possono anche ricorrere a consulenti ed esperti, come oggi d'altronde abitualmente fanno, soprattutto allorché ricorrono ad approfonditi processi di *due diligence* per valutare le conseguenze ed i rischi di iniziative commerciali e produttive sull'ambiente naturale, e attualmente, sempre di più, anche su quello sociale. Ma, come dice chiaramente Ruggie, un conto è chiedere alle imprese di rispettare i diritti umani, un altro conto è renderle sempre e comunque responsabili di proteggerli.

Allo stato attuale possiamo soltanto constatare l'inevitabile tendenza evolutiva del concetto di complicità. Ove non arriva la sanzione dei giudici nazionali - soprattutto in termini di risarcimenti alle vittime, ma prevedibilmente anche di condanne penali ai *manager* delle imprese o agli alti funzionari responsabili - arriva senz'altro il '*blame and shame*' delle campagne mediatiche scatenate dalla società civile e dai difensori dei diritti umani. Esse colpiscono imprese e banche nella reputazione e nell'immagine, che hanno notoriamente un valore anche maggiore del denaro, soprattutto per quelle imprese che vivono del mercato, e cioè del consenso dei consumatori dei loro prodotti e degli utilizzatori dei loro servizi. Né è possibile dimenticare che molte di tali campagne sono sfociate in azioni di boicottaggio di tali prodotti o servizi, come nel caso dei palloni da calcio prodotti dalla *Nike*, accusata di utilizzare il lavoro minorile. E se la società civile si muove più rapidamente dei giudici, dobbiamo constatare come questi ultimi molto spesso tendano a seguirla: chi avrebbe mai pensato che i giudici spagnoli avrebbero posto in stato di accusa addirittura un capo di Stato straniero, come il dittatore cileno Pinochet?

## Note

<sup>1</sup> Commissione Internazionale di Diritto Internazionale, *Report on the work of its forty-eighth session*, V. YearIC (6 May- 26 July 1996), Vol. II, Part 2, at 21 (A/CN.4/SER.A/1996/Add.1 (Part. 2) U.N. Doc. A/51/10, (1996).

Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia, *Prosecutor v. Furundzija*, ICTY, IT 95 17/1 (10 dic 1998), § 1. Il testo integrale della sentenza è rinvenibile sul sito [www.un.org](http://www.un.org). Il caso è stato anche citato dallo UN Special Representative to the Secretary General on Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, *The International Law Standard for Corporate Aiding and Abetting Liability*, (July 2006).

Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, *Commission on Human Rights Sub-Commission on Promotion & Prot. of Human Rights, Commentary on the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, (2003).

<sup>2</sup> Al riguardo, M Robinson sostiene: «*a company that promoted, or assisted with, the forced relocation of people in circumstances that would constitute a violation of international human rights could be considered directly complicit in the violation*». Mary Robinson, *Beyond Good Intentions: Corporate Citizenship for a New Century*. (London: Ed. Kevin Boyle, 2002).

<sup>3</sup> «*Supplying [of] a violator of the law of nations with funds - even funds that could not have been obtained but for those loans - is not sufficiently connected to the primary violation to fulfill the 'actus reus' requirement of aiding and abetting a violation of the law of nations.*» Sabine Michalowski, *No Complicity Liability for Funding Gross Human Rights Violations?*, Berkeley Journal of International Law., Volume 30, Issue 2, Article 5. (2012).

<sup>4</sup> Congresso degli Stati Uniti, *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (AEDPA)*, 18 U.S.C. § 2339B, (Sec 301 Findings and Purpose).

<sup>5</sup> Infatti, in *Weiss v. National Westminster Bank PLC* la Corte ritiene che: «*an organization designated as a terrorist organization and consequently an entity whose nature and objectives the bank is expected to know.*» Specificamente la sentenza afferma che, per sollevare il caso davanti alla Corte, la parte ritenuta lesa deve «*allege, for example, that the funds supplied by the defendant were used to buy the specific weapons and train the specific men who killed or injured the plaintiffs. (...) «to prove proximate cause, it would be sufficient to assert, as the plaintiffs did, that NatWest reasonably foresaw that funds provided directly to known terrorist groups would be used to perpetrate terrorist attacks.*» V. *Weiss v. Nat'l Westminster Bank PLC*, 453 F. Supp. 2d 609, n.17 (2006), p.631e 632.

<sup>6</sup> La Convenzione ha esteso gli strumenti utilizzati nel contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale. Le norme e indicazioni internazionali hanno formato oggetto di diversi provvedimenti nazionali, le cui previsioni sono state raccolte e sistematizzate nel D.Lgs. n.109/2007 emanato in recepimento della Direttiva 2005/60/CE. La Norma impone ai soggetti obbligati di: congelare i fondi e le risorse economiche di soggetti designati in regolamenti comunitari; comunicare le relative misure di congelamento alle autorità competenti; segnalare come sospette le operazioni, i rapporti e ogni altra informazione disponibile, riconducibile ai soggetti contenuti nelle liste diffuse; e segnalare operazioni sospette che, in base alle informazioni disponibili, siano direttamente o indirettamente riconducibili ad attività di finanziamento del terrorismo.

<sup>7</sup> Vuyelwa Kuuya, *Corporate Complicity in Human Rights Abuses*, Discussion Paper n.155, Lauterpacht Centre for International Law, (Cambridge: University of Cambridge, 2012).

<sup>8</sup> Infatti, un partner di una *joint venture* è congiuntamente responsabile dell'attività degli altri (UNOCAL era membro della *joint venture* allo stesso modo che le forze armate del Myanmar). Se si fosse invece trattato di un rapporto di agenzia, sarebbe certamente spettato ad UNOCAL sorvegliare l'attività delle forze armate, avendo ad esse delegato il compito di assicurare la sicurezza. In ogni caso sarebbe stato applicabile al comportamento di UNOCAL il concetto di *reckless disregard*, in base al quale diviene colpevole di un atto illecito colui che, avendo il dovere di prevenirlo, ed essendo a conoscenza della possibilità che esso si verifici, ometta di agire per evitarlo. Ciò che certamente ricorda il concetto di *silent complicity* del caso *Furundzija*.

<sup>9</sup> Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, Corte d'appello 9 Circuito, *John Doe I, John Doe II, John Doe III, Individually And On Behalf Of Proposed Class Members; Global Exchange, V. Nestle Usa, Inc.; Archer Daniels Midland Company; Cargill Incorporated Company; Cargill Cocoa*, Order And Opinion, No. 10-56739 D.C. & No. 2:05-Cv-05133-Svw-Jtl (2 December 2013).

Vedere: Uzbek-German Forum for Human Rights, *Human Rights Due Diligence and World Bank Funding in Uzbekistan's Agricultural Sector*, (June 2014) vedere anche, *Forced Labor in Uzbekistan Report on the 2013 Cotton Harvest*. Reperibili su [www.uzbekgermanforum.org](http://www.uzbekgermanforum.org). V anche; *End Forced Labor in the Cotton Sector of Uzbekistan*, reperibile su [www.cottoncampaign.org](http://www.cottoncampaign.org); *Cotone in Asia centrale: povertà, degrado ambientale e sfruttamento della manodopera* (30 April 2005); *Contro lo sfruttamento dei minori, boicottare il cotone uzbeko* (22 August 2008); *Stop dell'Europa al cotone uzbeko raccolto con lavoro minorile* (08 October 2011), reperibile in [www.asianews.it](http://www.asianews.it).

<sup>10</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 44/25; ILO Convention No. 105 concerning Abolition of Forced Labor; ILO Convention No. 29, Forced Labor Convention; ILO Minimum Age Convention No. 138 concerning Minimum Age for Admission to Employment; ILO Convention No. 182 on the Worst Forms of Child Labor concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor.

# Prevenzione e gestione del rischio di violazione dei diritti umani: il processo di due diligence

***È proprio la due diligence a costituire il principale adempimento a quella 'responsibility to respect' che viene attribuita alle imprese con il rapporto Ruggie***

**I**l processo comunemente definito *due diligence* ebbe origine con la legge degli Stati Uniti sui titoli, il *Securities Act* del 1933. Esso prevedeva che un *broker* di titoli avrebbe potuto evitare di essere ritenuto responsabile di una insufficiente informazione della clientela solo dimostrando di aver condotto un processo di *due diligence*. Questo processo viene in genere concepito come la ricerca e l'analisi di situazioni ed elementi di fatto da porre in relazione ad un determinato *standard* regolamentare. Nel nostro caso tale *standard* è rappresentato dai principi e dalle norme in materia di protezione dei diritti umani, e quindi, come si è già detto sopra, essenzialmente il *Bill of Rights*, integrato ovviamente da quegli *standard* che lo interpretano, soprattutto quando l'impresa vi avesse volontariamente aderito (si tratta di quelli generali, come le *OECD Guidelines*, oppure di quelli riguardanti specifici settori, come per esempio il *Kimberley Process* nel settore dei diamanti). Anzi, per meglio dire è proprio la *due diligence* a costituire il principale adempimento a quella *'responsibility to respect'* che viene attribuita alle imprese con il rapporto Ruggie.

Il concetto di rischio è però ovviamente molto più ampio, dal momento che esso si riferisce ad ogni tipo di minaccia o potenziale danno riguardante l'attività dell'impresa, che può avere una natura completamente diversa. Un terremoto rappresenta un rischio provocato da eventi naturali, la caduta di un Governo costituisce un rischio politico, una nuova legge che impone oneri aggiuntivi all'impresa rappresenta un rischio legislativo, la svalutazione di una moneta concretizza un rischio di cambio. Allo stesso modo l'uso della violenza da parte delle forze di sicurezza di un'impresa rappresenta un rischio di complicità in una possibile violazione dei diritti umani.

La metodologia di un processo di *due diligence* non è quindi soltanto di tipo giuridico. Essa è multidisciplinare, necessitando di competenze e tecniche diverse, adatte ad apprezzare i molteplici aspetti delle situazioni nelle quali un'impresa può incorrere nei diversi contesti geografici, politici, economici e sociali, nei quali essa può trovarsi ad operare. I rischi più noti alla cultura d'impresa vengono dalla necessità di tutelare l'ambiente naturale, ma più recentemente anche quello sociale, rappresentato dal rispetto delle etnie, delle culture, delle religioni e delle altre tradizioni che identificano le comunità umane ed i gruppi che vivono nei luoghi ove l'impresa intende sviluppare la sua attività. Sarebbe quindi auspicabile che anche la *due diligence* riguardante il rispetto dei diritti umani venisse sempre inquadrata nei normali sistemi ed apparati di mitigazione del rischio regolarmente utilizzati dalle imprese, anche per fornire al *management* una visione globale dell'ambiente nel cui ambito l'impresa si prepara ad operare. Questo rischio verrebbe così a far parte integrante dell'ordinaria gestione dell'impresa, permettendo ad essa di tener conto della sua crescente importanza e pericolosità - ampiamente dimostrate dall'analisi della casistica compiuta dal Gruppo di Lavoro - e anche se questo particolare rischio varia ovviamente a seconda del settore industriale e delle aree e/o dei Paesi ove essa opera.

È bene però notare sin d'ora come il processo comunemente definito *due diligence* non sia regolato da principi e norme che ne assicurano l'omogeneità e l'efficacia, poiché sotto tale definizione potrebbero celarsi procedimenti di natura molto diversa e soprattutto facenti parte di un processo *ongoing*. Società

di consulenza molto affermate, studi legali, ONG ed altri soggetti propongono spesso modelli di *due diligence* complessi e costosi, e quindi inadatti ad imprese o progetti di piccola e media dimensione. Né esiste attualmente alcun certificatore ufficiale di tale percorso, per modo che potrebbe essere definita *due diligence* una semplice e rapida analisi documentale, così come il processo molto più completo ed articolato che si cercherà di illustrare qui di seguito, evitando comunque di proporre modelli del tipo *'one size fits all'*.

## A cosa serve la due diligence?

Prima di tutto però occorre rispondere ad una fondamentale domanda, anche se essa può apparire scontata. A cosa serve il processo di *due diligence*? Nella sua concezione tradizionale la si intende principalmente come un'analisi che conduce all'accertamento di una situazione reale. Prima di acquistare un immobile o un'azienda occorre conoscerne il valore. Non è difficile però capire che tale accertamento è molto diverso per quanto riguarda un rischio. Esso si riferisce infatti per definizione ad un evento/situazione che non si è ancora verificato, nell'obiettivo di evitarlo, quando è possibile, oppure almeno di ridurne le conseguenze qualora si verificasse. Molto intelligentemente ed efficacemente un recente studio paragona la valutazione del rischio di violazione dei diritti umani a quella che fa ogni compagnia di assicurazione prima di assicurare un suo cliente od una specifica operazione<sup>1</sup>. Alla compagnia di assicurazione non interessa solo la gravità, e cioè la dimensione del rischio, bensì anche la sua probabilità e quindi, la sua accettabilità. Infatti, continuando in questo efficace paragone, a seguito dell'analisi del rischio la compagnia assicuratrice sarà in grado di decidere se concedere la copertura e di strutturare il contratto e la polizza sulla base della probabilità del verificarsi dei rischi assicurati. Questa ottica aiuta molto a comprendere l'obiettivo ed il senso di un processo di *due diligence* applicato al rischio di violazione dei diritti umani: esso non dovrà limitarsi all'accertamento della probabilità e della gravità, ma dovrà permettere di valutarne l'accettabilità da parte di una determinata impresa in un preciso momento e in uno specifico contesto ambientale e sociale. Il processo dovrà quindi correttamente partire da un'analisi della situazione, individuando però - ciò che è ancor più importante - i mezzi, le azioni e le misure eventualmente utilizzabili per prevenire o gestire il rischio. Una efficace *due diligence* dovrebbe quindi dimostrare al *management*, per esempio, che sussiste un rischio di violazione dei diritti umani, dal momento che la realizzazione di quella infrastruttura presuppone lo spostamento forzato di alcune comunità che vivono nelle zone ove essa sarà realizzata. Nel contempo, però, la stessa *due diligence* - od un'altra analisi ad essa strettamente contigua e collegata - dovrà anche individuare le misure che possono mitigare tale rischio, per esempio compensando adeguatamente tali comunità attraverso l'acquisto o la predisposizione dell'area di ricollocamento, oppure prevenirlo modificando la progettazione dell'infrastruttura in maniera da non rendere necessario spostarle. Se anche le misure identificate non fossero percorribili o efficaci, allora la *due diligence* dimostrerebbe che il rischio sarebbe in quel caso inaccettabile, e quindi il *management* dell'impresa non avrebbe altra scelta che astenersi dall'operazione. Del resto queste sono le conclusioni cui si giunge valutando la casistica, ma anche basandosi sull'esperienza dei contesti ambientali, sociali e culturali di tutti quei Paesi emergenti (ma non solo), ove il rischio di violazione di diritti umani da parte di attività economiche è generalmente più alto. Si tratta in pratica di prefigurare e realizzare anche un buon processo di *stakeholder management* che le grandi imprese già utilizzano, includendovi esplicitamente anche il rischio di violazione dei diritti umani. Come dire alla fine che un buon percorso di *due diligence* non dovrebbe solo dirci se fare o non fare, ma soprattutto, e molto più utilmente, come fare.

## Il coinvolgimento dell'impresa nella violazione dei diritti umani

In questo specifico settore il rischio dipende dal coinvolgimento diretto o indiretto dell'impresa nella violazione di una norma a protezione dei diritti umani. Quello più insidioso è certamente il coinvolgimento

indiretto, spesso definito come complicità e del quale si è già trattato. I casi studiati rivelano infatti quanto possa essere frequente il coinvolgimento dell'impresa, ma anche del finanziatore, in attività illecite - o ritenute tali - condotte da altri soggetti con i quali essa abbia rapporti, sia istituzionali che contrattuali, ma anche soltanto di fatto. E questo maggior rischio deriva a volte non tanto dal coinvolgimento reale, ma da quello percepito dalla comunità umana ove essa opera o dalle organizzazioni della società civile che ne rappresentano gli interessi: in molti casi, infatti, sono le aspettative dei singoli o dei gruppi, spesso molto elevate, a non essere soddisfatte a pieno e a comportare quindi una percezione a volte errata e a volte eccessiva del coinvolgimento.

## Il processo di assessment del rischio di violazione dei diritti umani

Benché sia difficile standardizzare un processo così delicato e multidisciplinare, sono state progressivamente sviluppate procedure che - anche se diverse dal punto di vista del contenuto e della complessità - vengono comunemente strutturate su due principali fasi:

- l'acquisizione di informazioni *desk*, presso la sede centrale dell'impresa e nel Paese in cui essa ha sede, prevalentemente attraverso documenti esistenti, volta ad ottenere un primo quadro di riferimento sulla stessa impresa, sul settore in cui opera, sull'attività o sul progetto che intende sviluppare, nonché sulla situazione di protezione dei diritti umani esistente nel Paese e nell'area interessata;
- una successiva fase di *field*, che si svolge nel Paese e nell'area di operazione, che consente una prima ed iniziale interazione con i cosiddetti *stakeholder* e cioè quei soggetti che sono in diversa misura interessati o coinvolti dall'attività dell'impresa, dal momento che possono subirne gli effetti (spesso negativi), oppure sono in qualche modo in grado di interferire con tali attività, soprattutto quando le percepiscano come dannose o contrarie ai loro interessi. La fase di *field* si sostanzia quindi in contatti ed interviste - individuali o collettive - con questi soggetti e con altri utili *informant* presenti nel Paese.

A queste due fasi, quelle che possiamo definire 'classiche' della *due diligence*, si ritiene opportuno aggiungere una terza di identificazione delle misure ed attività concrete di *engagement*, che dovranno essere poste in essere per prevenire o gestire il rischio di violazione dei diritti umani. D'altronde, potrebbe trattarsi di un'analisi autonoma, non formalmente inserita nella *due diligence*, ma è importante che essa sia complementare e contigua a tale processo, per completarne i risultati. Se utilizzate insieme tali fasi permettono di ottenere la miglior valutazione possibile del livello di accettabilità del rischio e di prevedere le relative misure di gestione e controllo, soprattutto quando esso non possa essere completamente eliminato.

In ogni caso, i settori di indagine sono: l'attività dell'impresa, l'ambiente ove essa opera, il suo coinvolgimento e la percezione degli effetti delle attività dell'impresa da parte degli *stakeholder*.

### L'analisi desk

Essa è finalizzata a raccogliere informazioni su:

- l'impresa e la sua attività, ivi compresa la *corporate culture*;
- la relativa pericolosità del settore con riferimento al potenziale verificarsi di violazioni dei diritti umani;
- l'attività o il progetto che essa intende sviluppare;
- gli *stakeholder* interni ed esterni all'impresa;
- il livello del suo coinvolgimento con altri soggetti per lo sviluppo di tale attività o progetto;
- la situazione politica ed economica nel Paese e nell'area interessata;
- il livello di protezione dei diritti umani che si presenta nel Paese ove avvengono le operazioni dell'impresa, con riferimento alla legislazione ivi esistente nonché alla sua pratica applicazione.



## *I documenti*

La fase di *desk* è finalizzata alla ricerca, raccolta e selezione dei documenti già disponibili presso l'impresa, le diverse strutture specializzate ed in rete, nonché alla organizzazione di incontri e contatti con tutte le fonti di informazione che si trovano nel Paese ove l'impresa ha sede.

In particolare si dovranno acquisire tutte quelle informazioni, in genere reperibili nei documenti interni dell'impresa o attraverso colloqui con il *management*, che permettano di comprendere il tipo di attività normalmente svolta dall'impresa, le sue passate esperienze, le sue prassi operative - che includono ovviamente la *corporate culture* - nonché i fornitori di beni e servizi dei quali essa ha normalmente bisogno per lo sviluppo delle sue attività e tutti gli altri soggetti che possano essere interessati od interessare l'attività dell'impresa. È necessario, infatti, identificare in questa fase tutti gli *stakeholder* interni ed esterni, che abbiano quindi con essa una forte relazione, in modo da poter poi verificare nella fase di *field* le informazioni rilevate a riguardo.

Moltissime sono poi le fonti dalle quali si possono trarre utili informazioni sulla situazione dei diritti umani nel Paese od area *target*. Comunque è sempre opportuno cominciare da una buona Guida Paese (come per esempio le *Guide to Country Profiles* della CIA - Central Intelligence Agency, USA), per poi passare a quegli specifici *report* che analizzano appunto la situazione del rispetto dei diritti umani nei singoli Paesi, per esempio quelli redatti dalle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, tra le quali l'UNDP (*UN Development Programme*). Non vanno poi trascurati i *report* disponibili sulla valutazione del rischio Paese, come quelli messi a disposizione dalle agenzie nazionali di assicurazione del credito (in Italia la SACE). Questi *report* riguardano in genere il rischio politico, quello catastrofico e quello relativo al cambio, ma si possono talora reperire anche valutazioni dei rischi ambientali e sociali. Sarà poi certamente utile l'esame di una delle banche dati specializzate nella raccolta dei casi di violazione dei diritti umani, come quella del *Business and Human Rights Resource Centre*. Infine, non si deve mancare di consultare i siti internet delle associazioni internazionali di categoria, che esistono per quasi tutti i settori industriali, ed in particolare quelli ove si concentrano gli investimenti delle grandi società multinazionali nei Paesi emergenti (come per esempio l'IPIECA per il settore petrolifero). Ed è chiaro che se tali associazioni od organizzazioni hanno anche promosso ed adottato specifici *standard* (come avviene per esempio per l'industria estrattiva, per il cotone, per i diamanti, ecc.) allora si avrà una ragione di più per procedere ad un'attenta analisi dei rischi di violazione dei diritti umani più probabili in quel settore.

## *Interviste con il management dell'impresa ed altri testimoni ed esperti*

Anche in questo caso i contatti che potrebbero rivelarsi utili per confermare e controllare le informazioni assunte dai documenti possono essere i più svariati. Inutile dire che il *management*, ma anche i funzionari di grado minore dell'impresa, devono costituire il primo punto di riferimento per l'acquisizione dell'informazione: essi sono infatti in grado non solo di illustrare l'attività dell'impresa, ma anche, e soprattutto, l'approccio pratico ed operativo, che rappresenta poi quella cultura d'impresa che può offrire un essenziale contributo nel rispetto dei diritti umani durante le attività operative. Un risultato efficace può essere quasi sempre ottenuto contattando l'associazione nazionale di categoria del Paese ove ha sede l'impresa (come in Italia la Federtessile), e/o l'associazione delle Camere di Commercio (in Italia Unioncamere), l'ambasciata presso il Paese *target* ed i *manager* o funzionari di imprese nazionali che operano in quel Paese.

Questa fase, spesso affidata a consulenti, può certamente essere condotta anche dai funzionari dell'impresa ai quali sia stata attribuita la responsabilità della *due diligence* e della valutazione del rischio eventualmente connesso con la violazione dei diritti umani. Sarebbe però sempre opportuno associare al *team* interno all'impresa un esperto esterno indipendente, in grado di assicurare una visione specialistica ed oggettiva nella raccolta ed analisi dell'informazione.

## Fase di field

Inutile sottolineare che questa fase riveste un'importanza essenziale, perché permette di raccogliere informazioni direttamente dagli *stakeholder* e quindi di verificare i risultati della fase *desk*, con l'importante corollario di iniziare un rapporto di contatto e collaborazione con le comunità locali. È utile tenere a mente le tipologie di *stakeholder* che, in linea di massima, sarà bene incontrare ed intervistare.

- in primo luogo naturalmente le autorità centrali del Paese, competenti per il settore industriale cui appartiene l'impresa, che si trovano d'abitudine nelle capitali, assieme ai rappresentanti delle associazioni imprenditoriali, Camere di Commercio, banche, nonché le imprese più importanti che operano in loco;
- visitando poi l'area geografica ove l'impresa andrà ad operare, è auspicabile incontrare tutti i rappresentanti dei principali *stakeholder* ed in particolare le comunità locali, identificati nella fase di *desk*. Oltre a formulare domande atte a valutare la loro relativa importanza (come il numero dei membri, le attività condotte, l'appartenenza a gruppi religiosi, etnici o tribali, ecc.) sarà naturalmente essenziale conoscere la loro posizione per quanto riguarda le attività imprenditoriali eventualmente già sviluppate nell'area e nello stesso settore, nonché richiedere la loro opinione sui progetti dell'impresa. Non si dovrà mai mancare di chiedere a ciascuno degli *stakeholder* incontrati quali siano gli altri *stakeholder* che hanno, o potrebbero avere a suo avviso, un importante interesse o impatto sull'attività dell'impresa. L'incrocio delle risposte a quest'ultima domanda permetterà una finalizzazione efficace della lista degli *stakeholder*, nonché la verifica della loro importanza, con riferimento al progetto, con l'ulteriore risultato di contribuire alla definizione dei rischi, del loro livello di probabilità ed intensità. Per quanto possibile gli incontri, soprattutto quelli con le comunità locali, dovranno essere il meno formali possibile, e preferibilmente avvenire presso le sedi di dette comunità, o nei luoghi che maggiormente le caratterizzano, anche al fine di ottenere informazioni spontanee e veritiere. Molto spesso in questa fase può essere opportuno ed utile servirsi anche di personale od esperti del Paese, per la loro maggiore familiarità con le comunità locali, le lingue parlate, le tradizioni, ecc. A volte il ricorso a collaboratori locali è addirittura inevitabile, per esempio quando le condizioni di sicurezza del paese o dell'area in questione non consentano l'accesso ai funzionari dell'impresa o ad esperti stranieri. In questo caso però, per garantire la completezza e l'oggettività dell'attività di ricerca ed analisi dell'informazione, occorre che il personale o gli esperti utilizzati non appartengano alle comunità o gruppi che verranno intervistati, oppure che ad essi vengano associati esperti, per esempio di Paesi confinanti, che non vengano percepiti come stranieri dalle comunità locali, ma che non presentino alcun legame o comune interesse con esse;
- possono inoltre anche rivelarsi ottime fonti i rappresentanti, qualora ci siano, delle più importanti organizzazioni internazionali di cooperazione residenti nel Paese, come l'UNDP o l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) - che hanno quasi sempre un rappresentante residente in tutti Paesi emergenti - l'UNIDO (*UN Industrial Development Organization*), che promuovendo progetti di sviluppo industriale conosce molto bene la realtà del Paese e, naturalmente, la Banca Mondiale, o quella fra le banche internazionali regionali che è attiva nel Paese in questione (la EBRD - *European Bank for Reconstruction and Development*, per quanto riguarda l'Europa dell'Est e il Mediterraneo), l'AfDB - *African Development Bank* (per l'Africa) e l'ADB - *Asian Development Bank* (per i Paesi asiatici);
- sia nella capitale che nell'area ove opera l'impresa, sarà infine utile incontrare il *management* espatriato, naturalmente se l'impresa opera già in quell'area, oppure dirigenti e funzionari di altre imprese straniere ivi presenti. Anche per quanto riguarda questi *manager*, gli obiettivi delle interviste e degli incontri saranno grosso modo analoghi a quelli perseguiti nei contatti con il *management* centrale. In ogni caso nell'incontro con il *management* locale sarà importante trattare della ripartizione delle responsabilità della sede centrale e della *branch* locale per quanto riguarda la gestione dei rischi ed in particolare di quelli relativi ad eventuali violazioni dei diritti umani. Uno degli scopi di un processo di *due diligence* che si voglia efficace è infatti anche quello di suggerire sistemi di prevenzione e ge-

stione dei rischi, nonché di attenuazione dei loro effetti, ciò che sarà reso più difficile, se non addirittura impossibile, in assenza di una definizione chiara delle responsabilità del *management* centrale in rapporto a quello locale, nonché dei metodi di coordinamento utilizzati in questo settore fra le due compagini.

## La fase di engagement per la prevenzione e la gestione del rischio di violazione dei diritti umani

Se il processo di *due diligence* è finalizzato alla identificazione e valutazione del rischio di violazione dei diritti umani, il suo principale obiettivo non potrà essere che la prevenzione e la gestione di tale rischio, attraverso la tutela delle comunità umane *affected* dall'attività dell'impresa. Conseguentemente il risultato delle analisi di cui sopra potrebbe essere nel senso che non vi sono rischi di questo genere nell'espletamento delle attività o nella realizzazione dei progetti previsti. Più spesso invece, soprattutto per i Paesi emergenti - e più ancora per quelli che consideriamo meno sviluppati - la *due diligence* potrebbe far emergere la presenza di rischi di minore o maggiore gravità, che sono tuttavia sempre connessi all'impatto o, meglio, agli effetti dell'attività dell'impresa sui territori ove vivono, o dalle cui risorse naturali ed economiche traggano sostentamento le comunità umane o i loro sottogruppi presenti nell'area interessata. La strategia di *engagement* dovrebbe quindi essere identificata in questa fase contigua alle due precedenti, proprio al fine di prevenire il danno che tali comunità riceverebbero da una violazione dei diritti umani, oppure quanto meno a renderlo accettabile attraverso una sua sostanziale attenuazione. Se le comunità e i vari gruppi sono stati correttamente identificati ed intervistati, sarà possibile la compilazione di quello che viene comunemente definito lo *stakeholder register*, che offre un quadro sinottico contenente tutte le informazioni relative a ciascuna delle comunità interessate (si veda Box N. 6).

### BOX 6

Il processo di mappatura dello *stakeholder* si svolge attraverso l'identificazione, la categorizzazione e l'analisi dei vari *stakeholder* (sia esterni che interni) all'impresa. Lo *stakeholder* è rappresentato da ogni persona, gruppo o organizzazione che possa influenzare o essere influenzato dalle politiche, attività e strategie poste in essere dall'impresa. Accanto all'identificazione dello *stakeholder*, il processo di *Stakeholder Management Plan* prevede l'analisi del rischio, l'identificazione del potenziale impatto sulle attività di impresa e l'adozione di una strategia di coinvolgimento dello *stakeholder* al fine di ridurre al minimo i rischi negativi. Le principali fasi si articolano come segue.

| STAKEHOLDER MANAGEMENT PROCESS   | INFORMAZIONE   | DEFINIZIONE  |
|--|----------------|--|
| 1° STEP:<br>IDENTIFICAZIONE E<br>CATEGORIZZAZIONE DELLO<br>STAKEHOLDER | Tipologia      | Indica le diverse categorie di <i>stakeholder</i> , esterni e/o interni, all'impresa (istituzioni, comunità locali, clienti, fornitori, azionisti, media, organizzazioni non governative, ecc.). |
|  | Requisiti      | Indica le necessità, le aspettative e i bisogni dello <i>stakeholder</i> rispetto all'attività dell'impresa.   |
|  | Localizzazione | Identifica lo <i>stakeholder</i> con riguardo ad uno specifico progetto e/o area geografica.   |
|  | Impatto        | Definisce i possibili impatti (positivi e/o negativi) che lo <i>stakeholder</i> può avere sull'attività dell'impresa.  |

# BOX 6

| STAKEHOLDER MANAGEMENT PROCESS             | INFORMAZIONE                                    | DEFINIZIONE  |
|--|---|--|
|  | Interesse                                       | Indica il livello di interesse dello <i>stakeholder</i> rispetto alle attività dell'impresa.   |
|  | Partecipazione                                  | Indica il livello di conoscenza e/o di partecipazione dello <i>stakeholder</i> all'attività dell'impresa.  |
| 2° STEP:<br>IDENTIFICAZIONE<br>DEL RISCHIO | Valutazione iniziale                            | Analisi della disposizione originale dello <i>stakeholder</i> nei confronti dell'impresa e l'eventuale potere dello stesso di influenzare l'attività dell'impresa (es. Istituzioni, ONG, ecc.) |
|  | <i>Network</i>                                  | Analisi delle possibili relazioni, legami organizzativi e/o conflitti di interesse fra i vari <i>stakeholder</i> .   |
|  | Analisi e classificazione del rischio           | Identificazione ed analisi del rischio connesso con lo <i>stakeholder</i> , probabilità di verifica e misura del grado di impatto sull'impresa.  |
|  | Misure di prevenzione e mitigazione del rischio | Elaborazione di misure di controllo, prevenzione e mitigazione del rischio.  |
| 3° STEP:<br>STRATEGIA DI ENGAGEMENT        | Attività di <i>engagement</i>                   | Disegnare e definire le modalità di coinvolgimento (informazione, consultazione, collaborazione, ecc.) dello <i>stakeholder</i> al fine di ridurre il rischio di impatto.                      |
|  | Fase post-mitigazione                           | Valutazione dei risultati ottenuti <i>post-engagement</i> in termini di rischio connesso con lo <i>stakeholder</i> .   |

Nell'obiettivo però di comprendere meglio il senso e la finalità concreta delle azioni di prevenzione o attenuazione del rischio di violazione dei diritti umani, può essere utile distinguere alcuni casi abbastanza comuni, da considerare tuttavia con la necessaria approssimazione.

- La prima tipologia comprende quelle situazioni nel cui ambito il danno alle comunità umane che deriverebbe dalla violazione dei loro diritti è facilmente identificabile e prevenibile. Per esempio, qualora il fabbisogno di acqua dei processi produttivi dell'impresa possa compromettere la quantità necessaria alla vita delle comunità umane residenti nell'area, potrebbe non essere difficile creare nuove fonti, o per alimentare i bisogni dell'impresa, o per soddisfare quelli delle comunità locali. In questo caso quindi il rischio può essere prevenuto ed eliminato.
- La seconda tipologia include invece rischi che, pur essendo facilmente identificabili, non siano né completamente prevenibili, né del tutto evitabili. Un tipico esempio è quello della necessità di spostare comunità o gruppi che risiedono o traggono sostentamento da aree che siano direttamente coinvolte dall'attività dell'impresa, come la creazione di un oleodotto, o di una grande infrastruttura. In un Paese industrializzato si provvederebbe in questo caso ad espropriare i terreni necessari, fornendo adeguata compensazione ai proprietari. In moltissimi altri Paesi, tuttavia, una semplice compensazione in denaro potrebbe essere del tutto insufficiente a prevenire il danno arrecato ad una famiglia o ad un'intera comunità. Potrebbe infatti non essere affatto facile per queste ultime stabilirsi in luoghi diversi,

anche disponendo del denaro per acquistare i terreni: questi ultimi infatti potrebbero non essere disponibili in zone limitrofe o, per esempio, non essere adatti alle attività agricole od economiche cui tradizionalmente si dedicavano le comunità soggette a spostamento. Ciò significa che, anche se il sistema giuridico locale prevedesse il modello espropriazione/compensazione, l'impresa potrebbe non evitare di compiere una violazione dei diritti umani delle popolazioni interessate. Conseguentemente, in questo caso, l'attività di prevenzione e mitigazione del rischio potrebbe richiedere di acquistare ed attrezzare l'area di ricollocamento delle popolazioni colpite, ottenendo fra l'altro anche il loro consenso, ciò che potrebbe rivelarsi difficile e forse anche costoso. Altrimenti si potrebbe decidere di spostare il tracciato dell'oleodotto o il luogo di realizzazione di una determinata infrastruttura, ma questo potrebbe non essere sempre possibile. Resta il fatto che in questa seconda tipologia di casi l'identificazione delle attività di mitigazione del rischio si rivela certamente molto più costosa, complessa e di esito incerto.

- La terza tipologia riguarda invece il palesarsi di rischi che nessuna attività potrebbe prevenire o mitigare. Un esempio particolarmente evidente è quello di un'attività imprenditoriale o di un progetto che dovesse venire realizzato attraverso la distruzione o la seria compromissione di un luogo considerato sacro dalle comunità indigene, tribali o religiose che vivono nell'area interessata. In questo caso il giacimento minerario o la diga non potrebbero essere realizzati senza incorrere in una grave violazione dei diritti umani di queste comunità, ciò che renderebbe quasi impossibile l'attuazione del progetto, se non mutandone completamente la localizzazione e la struttura.

Queste tipologie di rischi e di conseguenti metodi di prevenzione ed attenuazione rappresentano necessariamente una semplificazione delle situazioni reali, che possono essere, e spesso sono, molto più complesse ed articolate. Esse vanno quindi considerate come semplici esemplificazioni, utili ad una migliore comprensione della delicatissima attività di identificazione preventiva di misure di *engagement*.

## Una prevenzione fondata sullo Stakeholder Management Plan

Vi sono però rischi ancora più insidiosi perché soltanto indirettamente collegabili all'attività dell'impresa. Essi derivano molto spesso dalla percezione e dalle aspettative delle comunità umane che vivono nell'area interessata dalle attività economiche. Infatti, è abbastanza naturale che queste comunità ritengano che lo sfruttamento di risorse naturali o la realizzazione di una grande infrastruttura nel territorio nel quale esse tradizionalmente vivono, dovrebbe comportare un conseguente miglioramento delle loro condizioni di vita. Queste aspettative non sono certo esclusivamente quelle delle comunità più povere dei Paesi in via di sviluppo, dal momento che le rileviamo molto spesso anche nei Paesi industrializzati. Consideriamo naturale che il Comune interessato alla costruzione di una discarica di rifiuti esiga una compensazione in termini di servizi e infrastrutture, così come avviene quasi sempre che gli abitanti di un luogo ove si prevede la costruzione di una raffineria di petrolio si attendano la creazione di posti di lavoro. Anzi, più povere ed arretrate sono le comunità umane interessate, più le percezioni e le aspettative divengono alte. D'altro canto, però, il mancato soddisfacimento delle aspettative finisce per essere molto spesso la causa di un malessere sociale che si tramuta facilmente in atteggiamenti ostili delle popolazioni verso le imprese, che possono generare anche atti di danneggiamento o di boicottaggio, con il rischio di repressioni a volte violente - e quindi generatrici di gravi violazioni dei diritti umani - da parte delle autorità pubbliche o delle forze private di sicurezza, utilizzate dalle imprese per difendere i siti produttivi o i cantieri. Benché in questi casi il rischio di violazione dei diritti umani possa apparire in un primo momento come eventuale e molto indiretto, l'esperienza dei casi studiati ci mostra quanto invece esso possa successivamente manifestarsi come reale, pericoloso e molto spesso anche grave. Inoltre, prescindendo dall'aspetto della tutela dei diritti umani, è prassi oramai consolidata fra le imprese, in particolar modo quando esse operano in Paesi a diverso livello di sviluppo, che venga preliminarmente condotta un'analisi degli *stakeholder* finalizzata alla predisposizione di quello che viene denominato *Stakeholder Management Plan*. Tale documento serve appunto ad identificare tutti i soggetti interessati o coinvolti nelle attività

dell'impresa; a conoscere e valutare l'impatto negativo che da essi potrebbe derivare o viceversa che tali attività potrebbero causare agli *stakeholder*; a definire tutte le tipologie di rischio connesse (economico-finanziario, operativo, di sicurezza, reputazionale e sociale); ad elaborare le misure di controllo e gestione del rischio, contenute nella strategia di *engagement*. In pratica quindi lo *Stakeholder Management Plan* ha l'obiettivo di evitare interferenze negative tra l'attività dell'impresa e le comunità umane interessate, ed anzi di instaurare con esse un clima di fiducia e collaborazione, che contribuisce in modo sostanziale ad evitare i rischi, tra cui anche quelli di violazione dei diritti umani. Il documento si concluderà con l'identificazione delle attività necessarie alla gestione degli *stakeholder*, e cioè di tutti quegli interventi che da un lato eliminano gli impatti negativi nei loro confronti e, dall'altro, sostengono e migliorano la loro condizione economica e sociale, assicurando il normale e proficuo sviluppo delle attività dell'impresa. Ovviamente è molto meno facile ipotizzare attività di prevenzione di violazioni dei diritti umani che non siano direttamente legate ad un rischio attuale e concreto, soprattutto perché normalmente lo *Stakeholder Management Plan* è focalizzato su tutti gli aspetti relativi all'attività d'impresa e tocca solo marginalmente il rispetto dei diritti umani. Anche in questo caso un esempio può essere di aiuto. Molti dei casi esaminati dal Gruppo di Esperti hanno avuto ad oggetto violazioni dei diritti umani compiute dalle forze di sicurezza che le imprese utilizzano per proteggere siti produttivi e cantieri. Naturalmente molti di questi episodi abusivi e violenti verso le comunità locali sono stati causati dall'esigenza di prevenire o limitare atti ostili di queste comunità contro l'impresa, come distruzione, danneggiamento o furto di mezzi ed attrezzature, oppure addirittura minacce o sequestro del personale. È chiaro che tali attività abusive delle forze di sicurezza possono essere prevenute o limitate fissando regole circa le loro attività e controllando da vicino il loro operato, ma questa rischia di essere una soluzione palliativa qualora non vengano progressivamente eliminate le cause del malcontento delle comunità locali. Offrire posti di lavoro ai membri di queste comunità, eventualmente dopo aver loro fornito una formazione adeguata, oppure affidare loro servizi necessari all'impresa - come la fornitura di prodotti alimentari, le pulizie, i trasporti, ecc. - possono rivelarsi molto più efficaci e durevoli per la facilitazione dell'attività dell'impresa, ma anche per la prevenzione di violazioni dei diritti umani. Anzi, occorre sottolineare come questi interventi, che creando opportunità di lavoro incidono direttamente sulle condizioni di vita delle popolazioni locali, dovrebbero oggi essere preferiti ai più tradizionali progetti sociali, come la costruzione di scuole od ospedali, che pur fanno parte della tradizione dello *Stakeholder Management* delle grandi imprese nel quadro delle operazioni da esse condotte nei Paesi emergenti. Infine, è quasi inutile ricordare che, sulla scorta dell'esperienza di molte società multinazionali, è più produttivo ed efficace operare a favore delle comunità locali attraverso programmi integrati pluriennali con esse condivisi, piuttosto che rispondere a singole ed occasionali richieste di intervento.

Molto spesso però questi diversificati e complessi interventi a favore delle comunità locali non fanno parte dell'esperienza di imprese minerarie, petrolifere, manifatturiere o del settore della costruzione. È sempre auspicabile quindi che il *management* dell'impresa sia assistito od affiancato da specialisti con esperienza in programmi di cooperazione allo sviluppo.

## Note

<sup>1</sup> *Human Rights, Corporate Complicity and Disinvestment*, A cura di Gro Nystuen, Andreas Follesdal, Ola Mestad, (Cambridge: Cambridge University Press, 2001) Il paragone si riferisce alle valutazioni compiute dai fondi di investimento per evitare il rischio di violazione dei diritti umani, ma esso appare molto efficace anche per quanto riguarda gli altri settori.

# Il ruolo della comunicazione nelle denunce di violazione dei diritti umani

***Without openness, without the right to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers, the information revolution will stall, and the information society we hope to build will be stillborn***



Nell'introduzione a questo *paper* sono già stati menzionati il caso dei *conflict minerals* e quello dell'accusa di inquinamento dell'Artico da parte di *Shell*, nel quale le ONG promotrici hanno coinvolto la *Lego*. Vale la pena di analizzarli più specificamente perché essi sono anche e soprattutto il risultato di importanti campagne mediatiche, organizzate dalle ONG che proteggono i diritti umani, fra l'altro servendosi di video e cortometraggi particolarmente significativi, che provano il ricorso a forme di comunicazione sofisticate e idonei ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica. Il primo caso è rappresentato efficacemente da un breve trailer di un film documentario intitolato *'Blood in the Mobile'*<sup>1</sup>, realizzato dal giornalista inglese Frank Poulsen e disponibile su internet dal 2010. Esso mostra immagini particolarmente dure dei bambini che lavorano nelle miniere di *coltan* in Congo (RDC) in drammatiche condizioni di salute e senza alcun adeguato strumento di protezione, in evidente contrapposizione con le immagini successive della presentazione di un telefono cellulare *Nokia*. Il messaggio è forte: chi utilizza un telefono *Nokia* contribuisce ad abusi sui minori, sostenendo indirettamente *Nokia* che ne è ritenuta corresponsabile. Il secondo esempio di comunicazione visuale è quello realizzato dall'agenzia pubblicitaria Don't Panic nel luglio 2014 con il corto animato *'Everything is not awesome'*<sup>2</sup>. Come si è detto nell'introduzione, la violazione dei diritti umani viene compiuta da *Shell* nel quadro delle sue attività nell'Artico, coinvolgendo però anche la *Lego* che continua a servirsi della rete *Shell* per la vendita dei suoi prodotti. Il video utilizza mattoncini e personaggi *Lego* per riprodurre la natura e la fauna dell'Artico, mentre esse vengono progressivamente sommerse ed annerite dalla fuoriuscita del petrolio, inquinando l'ambiente.

Se è vero che i due filmati colpiscono particolarmente per l'intensità del messaggio e le tecniche utilizzate, la comunicazione rimane l'artefice principale di molte altre campagne di grande portata che hanno evidenziato il pesante coinvolgimento di grandi imprese. Come è stato infatti sottolineato dall'allora Segretario Generale ONU Kofi Annan, proprio in merito al coinvolgimento di alcune multinazionali del settore della comunicazione in casi di violazione dei diritti umani «*Without openness, without the right to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers, the information revolution will stall, and the information society we hope to build will be stillborn*» (2006). È interessante quindi considerare tre ulteriori e significativi casi: il crollo del Rana Plaza in Bangladesh, la costruzione della Diga di Belo Monte in Brasile e quello della campagna mondiale contro le bombe a grappolo.

## Il crollo del Rana Plaza, Bangladesh<sup>3</sup>

Il 24 aprile 2013 nel complesso immobiliare del Rana Plaza a Savar (sub-distretto di Dacca, capitale del Bangladesh) si verificò il crollo di un edificio di otto piani che ospitava, oltre ad un complesso commerciale, molte fabbriche di abbigliamento, una banca, appartamenti e numerosi negozi. Le operazioni di

soccorso e ricerca dei dispersi si prolungarono per quasi un mese, e la stima finale registrò 1.129 vittime e circa 2.500 feriti. Questo incidente è considerato il più grave che abbia coinvolto imprese tessili, dovuto al più letale cedimento strutturale accidentale mai rilevato prima. Nonostante l'avviso di evacuazione dell'edificio a seguito della scoperta di crepe (apparso il giorno prima dell'incidente), ai lavoratori tessili fu ordinato di tornare al lavoro il giorno successivo - quello del disastro. Tuttavia il Rana Plaza è solo l'ultimo di una lunga serie di gravi eventi legati allo sfruttamento dei lavoratori dell'industria tessile e che hanno dato vita a grandi campagne mediatiche. Tra queste spicca la *'Clean Clothes Campaign'* ([www.cleanclothes.org/ranaplaza](http://www.cleanclothes.org/ranaplaza)) attiva dal 2013 e che è certamente fra le più efficaci, non solo per la quantità e qualità delle informazioni raccolte sul disastro ed il continuo monitoraggio della situazione dei risarcimenti, ma anche per la capillare campagna di sensibilizzazione dei consumatori e dei commercializzatori. La campagna è presente su Facebook e Twitter e in occasione del primo anniversario dell'incidente sono state anche organizzate varie manifestazioni in tutto il mondo in ricordo delle vittime. Le notizie relative al disastro e all'evoluzione del caso hanno anche occupato le principali testate giornalistiche internazionali, come la *BBC*, *The Guardian*, *The New York Times* ed altri. Proprio sul *Guardian* è apparsa nel luglio 2014 la notizia della presenza di alcune etichette, apposte da mani ignote su taluni capi di abbigliamento, per ricordare la provenienza e le condizioni dei lavoratori che li avevano confezionati. Infine, l'*Industrial Global Union*, il sindacato mondiale dei lavoratori tessili, ha organizzato una campagna online a sostegno dei sindacati del Bangladesh, per chiedere la riforma del diritto del lavoro nel Paese. Per far fronte alle gravi denunce relative al caso del Rana Plaza, nel marzo 2014, 7 dei 29 marchi tessili coinvolti hanno contribuito a creare un Fondo Fiduciario (*Donor Trust Fund*) a favore delle vittime, promosso dall'ILO (nel quale tuttavia è stata però finora versata solo una parte dei contributi necessari). A margine dell'*OECD Global Forum on Responsible Business Conduct* di quest'anno (giugno 2014), i Governi di Olanda, Italia, Spagna, Francia, Germania, Gran Bretagna e Danimarca hanno nuovamente richiesto alle loro imprese tessili coinvolte nel disastro di versare quanto dovuto al Fondo, considerato l'unico strumento legittimo per garantire a tutte le vittime almeno il giusto risarcimento. Lo sfruttamento dei lavoratori nel settore tessile, soprattutto in alcune aree dell'Asia (come Cambogia e Bangladesh) resta un problema grave, nonostante la particolare risonanza che esso ha avuto negli ultimi anni. Le iniziative promosse dal Governo del Bangladesh (tra le quali ad esempio aumentare il salario minimo degli operai tessili del 77%) sono rimaste inattuare e continuano a verificarsi incidenti che causano la morte od il ferimento degli operai, costretti a lavorare in condizioni disumane e degradanti. Nonostante gli sforzi intrapresi dalla Comunità Internazionale il sistema internazionale di protezione dei diritti dei lavoratori (Dichiarazioni e Convenzioni ILO a tutela dei diritti dei lavoratori, anche quelle riguardanti i lavoratori minori) non è stato e non è ancora rispettato. Anche se il caso del Rana Plaza ha duramente riportato alla ribalta le condizioni di lavoro nel settore tessile, ed ha causato ripercussioni sull'immagine delle imprese dei paesi industrializzati che si servivano delle manifatture localizzate in quell'edificio, la necessità di produrre a basso costo imposta dalla globalizzazione del mercato rende ancora molto difficile il rispetto dei diritti umani in questo settore. Non è quindi difficile prevedere che molte ONG rafforzeranno le loro azioni di denuncia, eventualmente dando vita ad atti di dimostrazione ancor più spettacolari, con prevedibili danni reputazionali per le imprese coinvolte, soprattutto se gli abusi riguarderanno la manodopera minorile, o in alcuni casi addirittura il lavoro forzato. Ed infine, come si è fatto notare per quanto riguarda l'utilizzazione del cotone proveniente dall'Uzbekistan, le imprese del settore dovrebbero riflettere sull'affermarsi di una sorta di principio di complicità etica oggettiva, che impone un significativo aumento della responsabilità delle imprese, ad ogni livello della filiera.

#### **Il caso della Diga di Belo Monte, Brasile<sup>4</sup>**

Il Governo brasiliano ha previsto di costruire nel territorio dell'Amazzonia 60 dighe nei prossimi 20 anni, provocando il *displacement* di migliaia di persone e mettendo in pericolo la sopravvivenza dell'intero ecosistema amazzonico. Questo vasto programma è motivato dall'aumento del fabbisogno



energetico della popolazione brasiliana, che potrà essere soddisfatto solo aumentando di 6000 megawatt (MW) all'anno l'attuale offerta. Nonostante le riserve offshore di gas e petrolio, il Brasile gode del terzo potenziale idroelettrico al mondo (dopo Cina e Russia) e la politica governativa è orientata a sfruttare ulteriormente le risorse idroelettriche del Paese. In particolare, il progetto idroelettrico di Belo Monte, iniziato nel 2009, ha comportato negli anni il trasferimento di circa 40.000 persone e ha provocato l'inquinamento di 1.500 km<sup>2</sup> di territorio, incluse le terre popolate dalle popolazioni indigene locali. Il progetto prevede la costruzione di 4 dighe, 27 bacini, 3 canali di rifornimento, 7 canali di recepimento e un gigantesco canale di by-pass, che dovrebbe deviare il fiume Xingu. Inoltre sarà necessaria l'inondazione di circa 668 km<sup>2</sup>, dei quali 400 km<sup>2</sup> di foresta pluviale, prosciugandone un tratto di 100 chilometri. La capacità pianificata è di 11.233 (MW), che ne farebbero la seconda diga idroelettrica più grande del Brasile e la terza al mondo. Il consorzio che guida la realizzazione dell'infrastruttura (Norte Energia) è composto al 75% di società controllate dal Governo brasiliano ed esso è finanziato principalmente dalla Banca Nazionale Brasiliana di Sviluppo (BNDES). Nonostante l'*Environmental Impact Assessment* (EIA) avesse previsto un forte impatto ambientale, in particolare sulla fauna della zona interessata dal progetto, le attività hanno preso avvio, per poi essere interrotte più volte da dimostrazioni della popolazione locale, appoggiata da ONG brasiliane e internazionali, nonché sostenuta anche da alcune sentenze dei giudici brasiliani. Nell'ottobre 2013 la Corte Federale Regionale ha accolto la richiesta di sospendere la licenza di Norte Energia per le operazioni di costruzione della diga iniziate nel 2011. Inoltre, essa ha vietato il proseguo dei finanziamenti da parte della BNDES alla società, finché le condizioni previste per il rilascio della licenza non fossero state adempiute. Oltre ai danni economici subiti dal consorzio coinvolto - dovuti al blocco dei finanziamenti da parte della BNDES a favore di Norte Energia - vanno considerati anche i danni reputazionali subiti dalle imprese, ma anche dalle banche facenti parte del consorzio guidato dal Banco do Brasil (Itaú, Bradesco, Santander, e Caixa Econômica Federal), per non aver rispettato i Principi 4 e 5 degli *Equator Principles*. La popolazione locale, e cioè le 24 tribù indigene, il cui territorio è interessato dalla realizzazione del progetto, ha subito non solo il *displacement* forzato dalle proprie terre ancestrali, ma anche l'inquinamento del terreno e delle falde acquifere, con conseguente rischio di estinzione per alcune specie della flora e della fauna locali sulle quali è basata la loro sopravvivenza. Inoltre, la 'migrazione forzata' ha provocato problemi sociali, dovuti al reinserimento di queste popolazioni in altri ambienti. Per quanto riguarda invece la campagna mediatica relativa a questo caso, essa continua a portare all'attenzione dell'opinione pubblica i danni provocati dal progetto Belo Monte ed è principalmente condotta da alcune ONG particolarmente dedicate ai progetti per la costruzione di dighe ed impianti idroelettrici in Amazonia e/o alla protezione delle popolazioni indigene, come per esempio *International Rivers* ([www.internationalrivers.org](http://www.internationalrivers.org)) ed *Amazon Watch* ([amazonwatch.org](http://amazonwatch.org)). Inoltre, il caso ha ovviamente coinvolto anche alcuni grandi testate giornalistiche internazionali, come *The Economist* e *Forbes*. Infine, la campagna è presente anche sui principali social network (Facebook 'Stop Belo Monte Dam') ed è stata oggetto di un documentario prodotto dal regista hollywoodiano James Cameron, intitolato *Message from Pandora*. Questo caso può essere quindi considerato come un classico esempio di danno ambientale, con grandi effetti sui diritti umani delle popolazioni locali, legato al danneggiamento del territorio e delle risorse naturali, che coinvolge sia imprese controllate dallo Stato che i Fondi Sovrani e le banche private finanziatrici. In considerazione poi della sua localizzazione nel delicatissimo ecosistema naturale e sociale dell'Amazonia, il caso mostra come debba essere molto più attentamente considerato il ruolo che può essere attualmente svolto dalle popolazioni indigene, soprattutto per la rilevanza che i media e le ONG del settore possono conferire alle loro azioni di protesta e boicottaggio, aiutandole a rivendicare i propri diritti ancestrali. Anche se il progetto è attualmente ancora in corso, non c'è dubbio che le numerose sospensioni imposte dai tribunali brasiliani abbiano creato danni economici, oltre che reputazionali, a tutte le imprese e banche coinvolte. Infine, è utile ricordare il ruolo di alcune organizzazioni internazionali, come l'ILO e l'OAS (*Organization of American States*), nell'individuare e denunciare la violazione delle norme a protezione dei diritti umani ed in particolare quelli delle popolazioni indigene.

## La campagna mondiale contro le bombe a grappolo<sup>5</sup>

Le bombe a grappolo (*cluster bombs*) sono armi che uccidono e feriscono sia al momento del loro utilizzo nei conflitti in corso, che durante i mesi ed anche gli anni successivi. Esse restano infatti attive a lungo, e la quantità di ordigni inesplosi rende per anni pericolosa la vita degli esseri umani nei territori nei quali sono state poste. Il loro uso è contrario ai principi consolidati del diritto internazionale umanitario, dati i loro effetti indiscriminati su militari e civili. Il Trattato di Ottawa del 1997 e la Convenzione sulle Bombe a Grappolo del 2008 hanno affrontato il problema ed in parte contribuito a ridurre la minaccia. Ad oggi, 161 Stati hanno aderito al Trattato di Ottawa, mentre 111 hanno aderito alla Convenzione sulle Bombe a Grappolo. Grazie a questi trattati, centinaia di chilometri quadrati di terreno prima infestati sono stati bonificati, più di 46 milioni di mine antiuomo sono state raccolte e 750.000 bombe a grappolo contenenti 85 milioni di sub-munizioni sono state distrutte. Il numero di vittime causate da queste armi è quindi progressivamente diminuito in modo significativo fino a meno di 5.000 casi, rispetto ai 20.000 di qualche anno fa. I membri della campagna internazionale per la messa al bando delle mine antiuomo e della coalizione delle bombe a grappolo attiva in 50 Paesi di tutto il mondo, chiedono agli Stati di porre immediatamente fine all'uso sia delle mine antiuomo che delle bombe a grappolo, operando per arginarle e rimuoverle. Durante lo svolgimento di questa campagna, alcune ONG di tutto il mondo hanno individuato 137 istituzioni finanziarie pubbliche e private che, in violazione delle convenzioni internazionali in materia, continuano ad investire importanti somme (circa 43 milioni di dollari) per la produzione e lo sviluppo delle bombe. Fra le istituzioni finanziarie individuate dalla campagna rientrano: Citigroup, JP Morgan Chase, Goldman Sachs, Deutsche Bank e China Merchants Bank. Infatti, un recente rapporto pubblicato da IKV Pax Christi *'Worldwide Investments in Cluster Munitions: a shared responsibility'* dimostra che durante gli ultimi anni le istituzioni finanziarie hanno fornito prestiti e assistenza alle industrie di armamenti per almeno 4.1 milioni di dollari e sono proprietarie di azioni e bond per quasi 30.4 milioni di dollari. Nel 2012, a seguito della pressione da parte della società civile e dell'azione degli Stati firmatari delle convenzioni, e certamente anche a causa delle perdite economiche e dei danni reputazionali, altre istituzioni finanziarie hanno iniziato una politica di *disinvest*, nota come *comprehensive policy*, volta ad interrompere i finanziamenti a questo settore. I più importanti sforzi sono stati quelli dell'*Australian Future Fund*, del *Luxembourg Compensation Fund*, di SNS REAAL (Olanda) e di WestLB (Germania). Il movimento contro questo tipo di munizioni ha fra l'altro creato un precedente importante in alcuni Stati particolarmente 'impegnati' nell'industria degli armamenti, così che, il Belgio, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo e la Nuova Zelanda hanno adottato specifiche leggi in materia. Ciononostante, importanti Stati sono ancora produttori di queste munizioni e dei loro componenti e non hanno ancora firmato la Convenzione, tra cui Stati Uniti, Russia, Cina, India, Israele, Pakistan e Brasile. Infine, nel 2010 è stata firmata la Convenzione ONU che proibisce di fabbricare, esportare e conservare in depositi le bombe a grappolo. La lotta contro queste armi è stata attuata attraverso molte grandi campagne mediatiche animate da ONG di tutto il mondo: fra le più note vanno ricordate la *Cluster Munition Coalition* ([www.stopclustermunitions.org](http://www.stopclustermunitions.org)); *A Global Network Working for a World Free of Landmines* ([www.icblcmc.org](http://www.icblcmc.org)); *Landmine and Cluster Munition Monitor* ([www.the-monitor.org](http://www.the-monitor.org)); *Campagna Italiana Contro il Disarmo* ([www.disarmo.org](http://www.disarmo.org)). Evidentemente, il movimento mondiale contro le bombe a grappolo è stato un importante strumento di pressione mediatica ad ogni livello, ottenendo risultati positivi quali il ritiro dei finanziamenti da parte di molte banche ed istituzioni finanziarie alle imprese del settore. Il caso contribuisce significativamente a comprendere in che misura anche le banche siano oggi coinvolte in violazioni dei diritti umani delle quali esse non sarebbero quasi certamente responsabili in termini rigorosamente giuridici. Molto spesso infatti le banche forniscono finanziamenti generali a grandi imprese o gruppi multinazionali che producono molti tipi di armi, spesso oltre ad una vasta gamma di prodotti di consumo. La destinazione dei finanziamenti non può essere quindi individuata con certezza: ciononostante le organizzazioni a protezione dei diritti umani coinvolgono anche i finanziatori, richiedendo loro più la garanzia positiva conseguente alla verifica della destina-

zione dei finanziamenti, che un semplice accertamento negativo del loro mancato coinvolgimento in attività di produzione e commercio di beni e servizi utilizzabili per violazioni dei diritti umani.

I tre casi proposti non hanno bisogno di commenti: essi però provano gli effetti che possono essere raggiunti con le grandi campagne mediatiche promosse dai *watch dogs*. Certamente non necessita di commento l'effetto negativo prodotto all'immagine di imprese e di banche coinvolte che si sono certamente ripercosse sull'atteggiamento dei consumatori, ma anche sui funzionari delle amministrazioni pubbliche e delle altre controparti delle imprese coinvolte. Occorre però ricordare che spesso tali effetti sono imprevedibili e quindi particolarmente insidiosi per i *manager* che ne hanno la responsabilità.

## Note

<sup>1</sup> Il trailer del film è disponibile al link [www.youtube.com/watch?v=wQhLUbWotE#t=138](http://www.youtube.com/watch?v=wQhLUbWotE#t=138).

<sup>2</sup> Il corto animato è disponibile al link <http://vimeo.com/100203987>.

<sup>3</sup> Fonti: Campagna Clean Clothes, [[www.cleanclothes.org/ranaplaza](http://www.cleanclothes.org/ranaplaza)]; Shahnaz Parveen, *Rana Plaza factory collapse survivors struggle one year on*, BBC, (April 2014); *OECD Statement by the National Contact Points for the OECD Guidelines on Multinational Enterprises one year after Rana Plaza*, (Paris: June 2014).

<sup>4</sup> Fonti: *The Economist*, *Dams in the Amazon: The rights and wrongs of Belo Monte*, (May 2013); International Rivers, *Belo Monte. Massive Dam Project Strikes at the heart of the Amazon*, (May 2012); Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, *Belo Monte: mega projecto mega riscos*, Ed International Rivers (Dec 2010).

<sup>5</sup> Fonti: Ivi Pax Kristi, *Worldwide Investments in Cluster Munitions: a shared responsibility*, pubblicato da IKV Pax Christi (Belgium: January 2012), reperibile in [www.fairfin.be](http://www.fairfin.be); United Nations Office of Disarmament Affairs, *Cluster Munitions*, reperibile in [www.un.org](http://www.un.org); United Nations Mine Action Service (UNMAS), *UNMAS Annual Report*, reperibile in [www.mineaction.org](http://www.mineaction.org); Cluster Munition Coalition, reperibile in [www.stopclustermunitions.org](http://www.stopclustermunitions.org); BankTrack, *World's leading banks invest in cluster bomb producers*, reperibile in [www.banktrack.org](http://www.banktrack.org); Campagna italiana contro le mine, reperibile in <http://Inx.campagnamine.org>.

# Le principali fonti internazionali in materia di tutela dei diritti umani rilevanti per le imprese

African Charter on Human and Peoples' Rights, 1981

Charter of Fundamental Rights of the European Union (Nice Charter), 2001

Charter of the United Nations (Chapter VII), 1945

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A renewed EU strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility

Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva, 1949

Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea. Geneva, 1949

Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War. Geneva, 1949

Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 1949

Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Council of Europe), 1950

Convention on Cluster Munitions, 2008

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979

Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, 1972

Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (Chemical Weapons Convention), 1993

Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006

Convention on the Rights of the Child, 1989

Decision on Granting a EU guarantee to the European Investment Bank against losses on their financing operations supporting investment projects outside the Union, 2013

Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health (Essential medicines), 2001

Equator Principles, 2013

European Social Charter (Council of Europe), 1996

Global Compact, 2000

Global Reporting Initiative G3.1 Guidelines, 2011

Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework proposed by UN Special Representative John Ruggie, 2011

Hague Convention (and its Annex), 1899

Hague Convention, 1907

Hydropower Sustainability Assessment Protocol, 2010

IFC Policies and Performance Standards 2012

ILO C169 Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989

ILO Convention No. 138 on the minimum age for admission to employment and work, 1973  
ILO Convention No. 182 on the worst forms of child labour, 1999  
ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998  
ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration), 1977  
Inter-American Convention on Human Rights, 1969  
International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 1997  
International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965  
International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, 1978  
International Covenant Civil & Political Rights, 1966  
International Covenant Economic, Social & Cultural Rights, 1966  
International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & proliferation (the FATF Recommendations), 2012  
ISO 26000 Social Responsibility, 2010  
Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, 2011  
OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, 2012  
OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011  
Principles and Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil, 2013  
Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 1977  
Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 1977  
Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare. Geneva Protocol to Hague Convention, 1925  
Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (the “Common Approaches”), OECD Council, 2012  
SA 8000 - Social Accountability 8000, 2014  
Statute of International Criminal Court, 1998  
The Climate Principles, 2008  
The EIB Transparency Policy, 2010  
The Principles for Responsible Investment, 2006  
Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1968  
United Nations Convention against Corruption, 2003  
United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000  
United Nations Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999  
United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007  
United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework, 2008  
United Nations International Convention on the Rights of all Migrant Workers and their Families, 1990  
Universal Declaration of Human Rights, 1948  
Voluntary Principles on Security and Human Rights (Extractive sector), 2000

# Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework

I *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework* sono stati redatti dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale ONU per le imprese e i diritti umani e adottati dal Consiglio dell’ONU per i Diritti Umani con la risoluzione 17/4 del 16 giugno 2011. I *Guiding Principles* sotto riportati senza il commento. Il documento completo è disponibile sul sito dell’Alto Commissariato ONU per i Diritti Umani.

## GENERAL PRINCIPLES

These Guiding Principles are grounded in recognition of:

- (a) States’ existing obligations to respect protect and fulfill human rights and fundamental freedoms;
- (b) The role of business enterprises as specialized organs of society performing specialized functions, required to comply with all applicable laws and to respect human rights;
- (c) The need for rights and obligations to be matched to appropriate and effective remedies when breached.

These Guiding Principles apply to all States and to all business enterprises, both transnational and others, regardless of their size, sector, location, ownership and structure.

These Guiding Principles should be understood as a coherent whole and should be read, individually and collectively, in terms of their objective of enhancing standards and practices with regard to business and human rights so as to achieve tangible results for affected individuals and communities, and thereby also contributing to a socially sustainable globalization.

Nothing in these Guiding Principles should be read as creating new international law obligations, or as limiting or undermining any legal obligations a State may have undertaken or be subject to under international law with regard to human rights.

These Guiding Principles should be implemented in a non-discriminatory manner, with particular attention to the rights and needs of, as well as the challenges faced by, individuals from groups or populations that may be at heightened risk of becoming vulnerable or marginalized, and with due regard to the different risks that may be faced by women and men.

## I. THE STATE DUTY TO PROTECT HUMAN RIGHTS

### A. FOUNDATIONAL PRINCIPLES

1. States must protect against human rights abuse within their territory and/or jurisdiction by third parties, including business enterprises. This requires taking appropriate steps to prevent, investigate, punish and redress such abuse through effective policies, legislation, regulations and adjudication.

2. States should set out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction respect human rights throughout their operations.

## **B. OPERATIONAL PRINCIPLES**

### **General State regulatory and policy functions**

3. In meeting their duty to protect, States should:

- (a) Enforce laws that are aimed at, or have the effect of, requiring business enterprises to respect human rights, and periodically to assess the adequacy of such laws and address any gaps;
- (b) Ensure that other laws and policies governing the creation and ongoing operation of business enterprises, such as corporate law, do not constrain but enable business respect for human rights;
- (c) Provide effective guidance to business enterprises on how to respect human rights throughout their operations;
- (d) Encourage, and where appropriate require, business enterprises to communicate how they address their human rights impacts.

### **The State-business nexus**

4. States should take additional steps to protect against human rights abuses by business enterprises that are owned or controlled by the State, or that receive substantial support and services from State agencies such as export credit agencies and official investment insurance or guarantee agencies, including, where appropriate, by requiring human rights due diligence.

5. States should exercise adequate oversight in order to meet their international human rights obligations when they contract with, or legislate for, business enterprises to provide services that may impact upon the enjoyment of human rights.

6. States should promote respect for human rights by business enterprises with which they conduct commercial transactions.

### **Supporting business respect for human rights in conflict-affected areas**

7. Because the risk of gross human rights abuses is heightened in conflict-affected areas, States should help ensure that business enterprises operating in those contexts are not involved with such abuses, including by:

- (a) Engaging at the earliest stage possible with business enterprises to help them identify, prevent and mitigate the human rights-related risks of their activities and business relationships;
- (b) Providing adequate assistance to business enterprises to assess and address the heightened risks of abuses, paying special attention to both gender-based and sexual violence;
- (c) Denying access to public support and services for a business enterprise that is involved with gross human rights abuses and refuses to cooperate in addressing the situation;
- (d) Ensuring that their current policies, legislation, regulations and enforcement measures are effective in addressing the risk of business involvement in gross human rights abuses.

### Ensuring policy coherence

8. States should ensure that governmental departments, agencies and other State-based institutions that shape business practices are aware of and observe the State's human rights obligations when fulfilling their respective mandates, including by providing them with relevant information, training and support.

9. States should maintain adequate domestic policy space to meet their human rights obligations when pursuing business-related policy objectives with other States or business enterprises, for instance through investment treaties or contracts.

10. States, when acting as members of multilateral institutions that deal with business-related issues, should:

- (a) Seek to ensure that those institutions neither restrain the ability of their member States to meet their duty to protect nor hinder business enterprises from respecting human rights;
- (b) Encourage those institutions, within their respective mandates and capacities, to promote business respect for human rights and, where requested, to help States meet their duty to protect against human rights abuse by business enterprises, including through technical assistance, capacity-building and awareness-raising;
- (c) Draw on these Guiding Principles to promote shared understanding and advance international cooperation in the management of business and human rights challenges.

## II. THE CORPORATE RESPONSIBILITY TO RESPECT HUMAN RIGHTS

### A. FOUNDATIONAL PRINCIPLES

11. Business enterprises should respect human rights. This means that they should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved.

12. The responsibility of business enterprises to respect human rights refers to internationally recognized human rights - understood, at a minimum, as those expressed in the International Bill of Human Rights and the principles concerning fundamental rights set out in the International Labour Organization's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.

13. The responsibility to respect human rights requires that business enterprises:

- (a) Avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities, and address such impacts when they occur;
- (b) Seek to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships, even if they have not contributed to those impacts.

14. The responsibility of business enterprises to respect human rights applies to all enterprises regardless of their size, sector, operational context, ownership and structure. Nevertheless, the scale and complexity of the means through which enterprises meet that responsibility may vary according to these factors and with the severity of the enterprise's adverse human rights impacts.

15. In order to meet their responsibility to respect human rights, business enterprises should have in place policies and processes appropriate to their size and circumstances, including:

- (a) A policy commitment to meet their responsibility to respect human rights;
- (b) A human rights due diligence process to identify, prevent, mitigate and account for how they address their impacts on human rights;
- (c) Processes to enable the remediation of any adverse human rights impacts they cause or to which they contribute.



## B. OPERATIONAL PRINCIPLES

### Policy commitment

16. As the basis for embedding their responsibility to respect human rights, business enterprises should express their commitment to meet this responsibility through a statement of policy that:

- (a) Is approved at the most senior level of the business enterprise;
- (b) Is informed by relevant internal and/or external expertise;
- (c) Stipulates the enterprise's human rights expectations of personnel, business partners and other parties directly linked to its operations, products or services;
- (d) Is publicly available and communicated internally and externally to all personnel, business partners and other relevant parties;
- (e) Is reflected in operational policies and procedures necessary to embed it throughout the business enterprise.

### Human rights due diligence

17. In order to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts, business enterprises should carry out human rights due diligence. The process should include assessing actual and potential human rights impacts, integrating and acting upon the findings, tracking responses, and communicating how impacts are addressed. Human rights due diligence:

- (a) Should cover adverse human rights impacts that the business enterprise may cause or contribute to through its own activities, or which may be directly linked to its operations, products or services by its business relationships;
- (b) Will vary in complexity with the size of the business enterprise, the risk of severe human rights impacts, and the nature and context of its operations;
- (c) Should be ongoing, recognizing that the human rights risks may change over time as the business enterprise's operations and operating context evolve.

18. In order to gauge human rights risks, business enterprises should identify and assess any actual or potential adverse human rights impacts with which they may be involved either through their own activities or as a result of their business relationships. This process should:

- (a) Draw on internal and/or independent external human rights expertise;
- (b) Involve meaningful consultation with potentially affected groups and other relevant stakeholders, as appropriate to the size of the business enterprise and the nature and context of the operation.

19. In order to prevent and mitigate adverse human rights impacts, business enterprises should integrate the findings from their impact assessments across relevant internal functions and processes, and take appropriate action.

- (a) Effective integration requires that:
  - (i) Responsibility for addressing such impacts is assigned to the appropriate level and function within the business enterprise;
  - (ii) Internal decision-making, budget allocations and oversight processes enable effective responses to such impacts.
- (b) Appropriate action will vary according to:
  - (i) Whether the business enterprise causes or contributes to an adverse impact, or whether it is involved solely because the impact is directly linked to its operations, products or services by a business relationship;
  - (ii) The extent of its leverage in addressing the adverse impact

20. In order to verify whether adverse human rights impacts are being addressed, business enterprises should track the effectiveness of their response. Tracking should:

- (a) Be based on appropriate qualitative and quantitative indicators;

- (b) Draw on feedback from both internal and external sources, including affected stakeholders.

21. In order to account for how they address their human rights impacts, business enterprises should be prepared to communicate this externally, particularly when concerns are raised by or on behalf of affected stakeholders. Business enterprises whose operations or operating contexts pose risks of severe human rights impacts should report formally on how they address them. In all instances, communications should:

- (a) Be of a form and frequency that reflect an enterprise's human rights impacts and that are accessible to its intended audiences;
- (b) Provide information that is sufficient to evaluate the adequacy of an enterprise's response to the particular human rights impact involved;
- (c) In turn not pose risks to affected stakeholders, personnel or to legitimate requirements of commercial confidentiality.

### **Remediation**

22. Where business enterprises identify that they have caused or contributed to adverse impacts, they should provide for or cooperate in their remediation through legitimate processes.

### **Issues of context**

23. In all contexts, business enterprises should:

- (a) Comply with all applicable laws and respect internationally recognized human rights, wherever they operate;
- (b) Seek ways to honour the principles of internationally recognized human rights when faced with conflicting requirements;
- (c) Treat the risk of causing or contributing to gross human rights abuses as a legal compliance issue wherever they operate.

24. Where it is necessary to prioritize actions to address actual and potential adverse human rights impacts, business enterprises should first seek to prevent and mitigate those that are most severe or where delayed response would make them irremediable.

## **III. ACCESS TO REMEDY**

### **A. FOUNDATIONAL PRINCIPLE**

25. As part of their duty to protect against business-related human rights abuse, States must take appropriate steps to ensure, through judicial, administrative, legislative or other appropriate means, that when such abuses occur within their territory and/or jurisdiction those affected have access to effective remedy.

### **B. OPERATIONAL PRINCIPLES**

#### **State-based judicial mechanisms**

26. States should take appropriate steps to ensure the effectiveness of domestic judicial mechanisms when addressing business-related human rights abuses, including considering ways to reduce legal, practical and other relevant barriers that could lead to a denial of access to remedy.

### **State-based non-judicial grievance mechanisms**

27. States should provide effective and appropriate non-judicial grievance mechanisms, alongside judicial mechanisms, as part of a comprehensive State-based system for the remedy of business-related human rights abuse.

### **Non-State-based grievance mechanisms**

28. States should consider ways to facilitate access to effective non-State-based grievance mechanisms dealing with business-related human rights harms.

29. To make it possible for grievances to be addressed early and remediated directly, business enterprises should establish or participate in effective operational-level grievance mechanisms for individuals and communities who may be adversely impacted.

30. Industry, multi-stakeholder and other collaborative initiatives that are based on respect for human rights-related standards should ensure that effective grievance mechanisms are available.

### **Effectiveness criteria for non-judicial grievance mechanisms**

31. In order to ensure their effectiveness, non-judicial grievance mechanisms, both State-based and non-State-based, should be:

- (a) Legitimate: enabling trust from the stakeholder groups for whose use they are intended, and being accountable for the fair conduct of grievance processes;
- (b) Accessible: being known to all stakeholder groups for whose use they are intended, and providing adequate assistance for those who may face particular barriers to access;
- (c) Predictable: providing a clear and known procedure with an indicative time frame for each stage, and clarity on the types of process and outcome available and means of monitoring implementation;
- (d) Equitable: seeking to ensure that aggrieved parties have reasonable access to sources of information, advice and expertise necessary to engage in a grievance process on fair, informed and respectful terms;
- (e) Transparent: keeping parties to a grievance informed about its progress, and providing sufficient information about the mechanism's performance to build confidence in its effectiveness and meet any public interest at stake;
- (f) Rights-compatible: ensuring that outcomes and remedies accord with internationally recognized human rights;
- (g) A source of continuous learning: drawing on relevant measures to identify lessons for improving the mechanism and preventing future grievances and harms;

Operational-level mechanisms should also be:

- (h) Based on engagement and dialogue: consulting the stakeholder groups for whose use they are intended on their design and performance, and focusing on dialogue as the means to address and resolve grievances.



Ottobre 2014

Finito di stampare nel mese di Novembre 2014  
presso Stamperia Lampo - Roma