



BUSINESS E DIRITTI UMANI

Come vincolare la libertà di impresa
al rispetto dei diritti umani

SOMMARIO

INTRODUZIONE: LA SOSTENIBILITÀ INTEGRALE DEL BUSINESS	04
<i>Giosuè De Salvo (Mani Tese)</i>	
GLOBALIZZAZIONE ECONOMICA E DIRITTI UMANI: COME RENDERLI COMPATIBILI?	08
<i>Roberto Antonietti (Università degli Studi di Padova)</i>	
L'EVOLUZIONE DELLA TUTELA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI	13
<i>Martina Buscemi (Università degli Studi di Milano)</i>	
IL DOVERE DELLO STATO DI PROTEGGERE	18
<i>Marta Bordignon (Temple University, Rome Campus e HRIC)</i>	
I PIANI DI AZIONE NAZIONALI	21
<i>Giada Lepore (già consulente del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani)</i>	
LA RESPONSABILITÀ DELLE IMPRESE DI RISPETTARE I DIRITTI UMANI	24
<i>Angelica Bonfanti (Università degli Studi di Milano)</i>	
I MECCANISMI DI RIMEDIO PER LE VITTIME	27
<i>Marco Fasciglione (CNR)</i>	
LA PORTATA STORICA DI UN TRATTATO VINCOLANTE PER LE IMPRESE	30
<i>Nicoletta Dentico (Fondazione Finanza Etica)</i>	
QUALE COMMERCIO INTERNAZIONALE RENDE LO SVILUPPO SOSTENIBILE?	34
<i>Monica Di Sisto (Fairwatch, Campagna Stop TTIP)</i>	
CHI CONTROLLA IL CONTROLLORE? I LIMITI DELL'AUTOREGOLAZIONE DEL MERCATO	39
<i>Deborah Lucchetti (Fair, Campagna Abiti Puliti)</i>	
UN'AZIONE, UN VOTO. DI PROTESTA. LA FORZA DELL'AZIONARIATO CRITICO	43
<i>Mauro Meggiolaro (Shareholders for Change)</i>	
IL GIUDIZIO CIVILE DEL POPOLO IKEBIRI CONTRO ENI	47
<i>Avv. Luca Saltalamacchia (Studio Saltalamacchia di Napoli)</i>	
LA PARTECIPAZIONE ALLA VITA DELLE IMPRESE IN UN'OTTICA DI DEMOCRAZIA ECONOMICA	50
<i>Simone Siliani (Fondazione Finanza Etica)</i>	
LO HUMAN RIGHTS IMPACT ASSESSMENT NELLE FILIERE AGROALIMENTARI	54
<i>Giorgia Ceccarelli (Oxfam Italia)</i>	
LE MULTISTAKEHOLDER INITIATIVES NELLA GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI	59
<i>Alessandra Prampolini (WWF Italia)</i>	

A cura di: Giosuè De Salvo

Progetto grafico: Valentina Oliana, Federica Piria, Chiara Como

Data di chiusura: 30.10.2019

Questa pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto "New Business for Good. Educare, informare e collaborare per un nuovo modo di fare impresa" con il contributo dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. I contenuti di questa pubblicazione sono di esclusiva responsabilità di Mani Tese e non rappresentano necessariamente il punto di vista dell'Agenzia.

manitese*
UN IMPEGNO DI GIUSTIZIA

con il contributo di



INTRODUZIONE: LA SOSTENIBILITÀ INTEGRALE DEL BUSINESS

Giosuè De Salvo (Mani Tese)

Il libricino che avete tra le mani è il frutto di un ciclo di incontri, organizzati nella primavera del 2019, che aveva come obiettivo quello di condividere tra gli operatori della cooperazione e della solidarietà internazionale italiani una serie di innovazioni nel diritto internazionale e nelle pratiche di "engagement" del settore privato che nel resto d'Europa, in particolare nel nord del continente e in Gran Bretagna, segnano ormai il dibattito in tema di "business e diritti umani".

Ciò che intendiamo con questa etichetta è un approccio alla sostenibilità integrale del business che va ben oltre la filantropia e la responsabilità sociale di impresa e lo spinge a coniugare, in maniera non derogabile, la produzione di valore monetario con la produzione di valore sociale e ambientale, attraverso la subordinazione del fare profitto al rispetto dei diritti umani e dell'ambiente.

Un approccio che sta al cuore dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e che si può rappresentare plasticamente raggruppando i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, interconnessi e indivisibili tra loro, attraverso una torta. Si chiama "SDG Wedding Cake" ed è fatta di tre strati: il primo raggruppa gli obiettivi relativi alla tutela della biosfera, il

secondo quelli relativi al funzionamento delle società umane e il terzo che indica lo spazio di azione per gli attori economici, siano essi produttori, consumatori o regolatori.

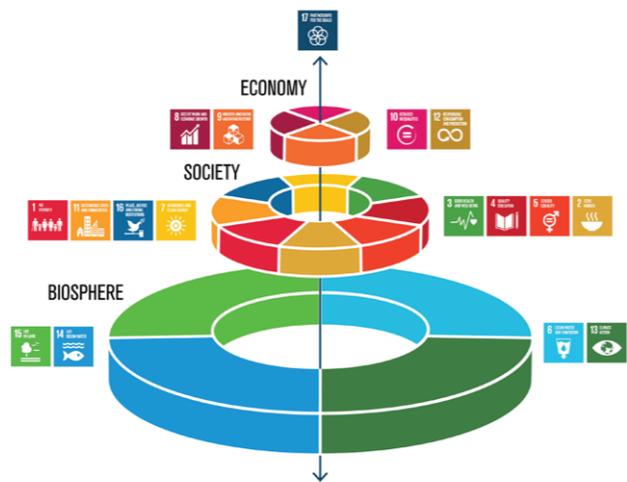


Figura 1 - Presentata per la prima volta da Johan Rockström and Pavan Sukhdev all'EAT Food Forum di Stoccolma il 13 giugno 2016.

Uno spazio di azione che Kate Raworth, ricercatrice della Oxford University, ex Oxfam e ex UNDP, nonché autrice del best seller "Doughnut Economics", chiama "spazio equo e sicuro per l'umanità" e disegna così:

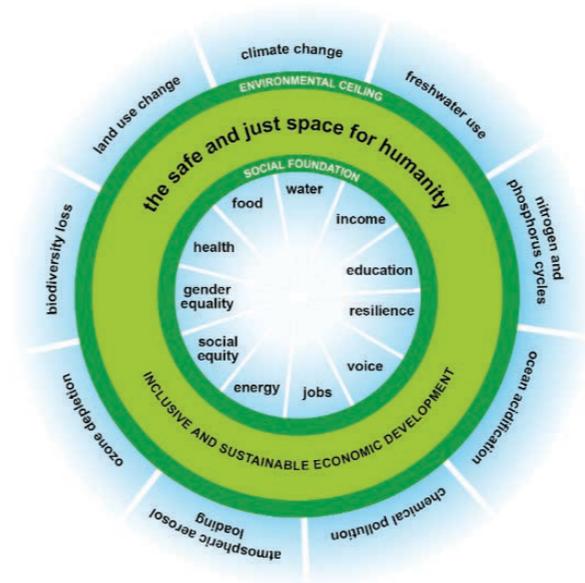


Figura 2 - Dal libro "L'economia della ciambella" di Kate Raworth, 2017, Edizioni Ambiente

Mantenendo la metafora pasticciera, siamo di fronte a una ciambella che ha come cerchio più esterno i cosiddetti "Planet boundaries" e come cerchio più interno i diritti sociali che determinano la sostanza delle nostre democrazie. Al centro lo "spazio equo e sicuro" in cui i popoli della terra possono darsi uno "sviluppo economico sostenibile e inclusivo". Una ciambella che, arricchendola di dati, ci spiega perché uno degli assunti più condivisi mentre si discuteva l'Agenda 2030 era che "business as usual is not an option anymore".

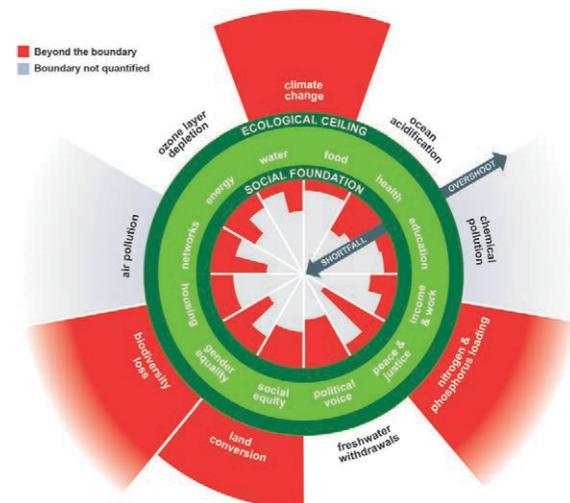


Figura 3 - Dal libro "L'economia della ciambella" di Kate Raworth, 2017, Edizioni Ambiente

Se si considerano il superamento già avvenuto di 4 su 9 dei limiti del pianeta e la percentuale di abitanti della terra che ancora non godono dei diritti individuali e sociali, così come sanciti dalle principali convenzioni internazionali, diventa palese che il modo in cui abbiamo gestito, e continuiamo a gestire, l'economia e il modo in cui abbiamo fatto, e continuiamo a fare impresa, sono incompatibili con l'ambizione di collocare l'umanità all'interno di uno spazio equo e sicuro e quindi di centrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030!

Ma qual è il livello di consapevolezza e quali sono i segnali di attenzione reale che si registrano dal mondo delle imprese e di quelle transnazionali in particolare, che, per ovvie ragioni, sono chiamate ad essere il punto di riferimento del mercato, coloro che indicano la strada del cambiamento anche alle PMI?

Tra i pochi studi che circolano, ce n'è uno che appare più significativo degli altri. Si chiama "Corporate Human Rights Benchmark 2018" ed è prodotto da un consorzio di organizzazioni della società civile, grandi investitori e agenzie governative, con il fine di fornire una graduatoria internazionale sui comportamenti di impresa quanto a tutela e promozione dei diritti umani.

La metodologia utilizzata si basa sui Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani (che verranno ampiamente trattati in seguito) e prevede 6 temi di indagine, con pesi diversi, riguardanti politiche, pratiche, processi e governance messe in campo per prevenire, gestire e rimediare i rischi di impatto sui diritti umani.

Nella sua ultima edizione, quella del 2018 per l'appunto, questa metodologia è stata applicata a 101 imprese multinazionali di 3 settori ritenuti paradigmatici (agroalimentare, abbigliamento ed estrattivo), diffuse su quattro continenti.

A fronte di un punteggio massimo totalizzabile di 100%, lo score medio è stato del 27%.



Figura 4 - 2018 RESULTS - ACROSS INDUSTRIES 27%
per approfondimenti visitare <https://www.corporatebenchmark.org>

Andando più nel dettaglio delle analisi svolte, ci sono una serie di "key messages" che rafforzano, in negativo purtroppo, il dato di cui sopra e ci offrono risposte puntuali alla domanda che ci siamo fatti: "quanta consapevolezza e quanta attenzione reali ai diritti umani ci sono in questo momento storico in azienda?":

- il 40% delle imprese monitorate non sembrano avere in essere meccanismi di *human rights due diligence* ovvero il principale strumento nelle mani del top e middle management per rilevare i rischi di violazione diritti umani, prevenirli, gestirli e porvi eventualmente rimedio in sede extra giudiziale;

- praticamente nessuna compagnia dimostra un forte impegno per garantire salari dignitosi per i propri lavoratori e quelli delle loro catene di fornitura;

- solo 1 su 10 ha una qualche politica che riguardi la protezione dei difensori e delle difensore dei diritti umani;

- meno della metà delle accuse documentate di serie violazioni dei diritti umani sono state prese in considerazione e solo nel 3% dei casi di richiesta di rimediare a torti subiti da parte delle vittime, le vittime stesse si sono dichiarate soddisfatte.

Se vogliamo vedere il bicchiere mezzo pieno – e forse è il modo giusto di vederlo – il CHRB report ci dice che ci sono diverse compagnie leader che hanno visto un incremento del 25% del loro "total score", se paragonato con lo studio pilota del 2017. Il che dimostra che se c'è la volontà di cambiare, il cambiamento può avvenire rapidamente.

Tempo e volontà, due parole chiave del nostro tempo che fanno rima con responsabilità. La responsabilità di essere tutti all'altezza della sfida di ripensare l'economia, superando i dogmi novecenteschi, e rimettere l'attività economica di imprese private e pubbliche al servizio del genere umano, senza alterare gli equilibri ecologici del pianeta.

Nei capitoli che seguiranno questa introduzione, troverete una prima parte dedicata all'evoluzione del quadro giuridico ed economico internazionale, con approfondimenti, commenti e studi di caso relativi ai Principi Guida dell'ONU su Imprese e Diritti umani e al Trattato vincolante sulle società transnazionali che si sta negoziando a Ginevra presso il Consiglio ONU per i diritti umani.

Nella seconda parte, vi verranno raccontate, direttamente dai loro protagonisti, alcune delle

esperienze di "engagement" del settore privato da parte di organizzazioni della società civile ritenute, dai promotori di questa iniziativa, tra le più interessanti e utili nel nostro Paese.

La condivisione di tali esperienze mira a promuoverne la diffusione e a rafforzare la nostra capacità aggregata, come associazioni, sindacati e Ong, di esercitare la nostra responsabilità verso il cambiamento di rotta necessario e, di conseguenza, il nostro impatto politico sui decisori economici e istituzionali che devono guidare tale cambiamento.

GLOBALIZZAZIONE ECONOMICA E DIRITTI UMANI: COME RENDERLI COMPATIBILI?

Roberto Antonietti (Università degli Studi di Padova)

Il fenomeno che prende il nome di "globalizzazione economica" sta conducendo ad un deterioramento del rispetto dei diritti umani su scala mondiale? In particolare, la crescente attività di investimento all'estero da parte delle grandi multinazionali ha portato ad un maggiore o ad un minore rispetto dei diritti umani nei paesi in via di sviluppo? Per rispondere a queste domande, occorre innanzitutto chiarire le idee su cosa si intende per globalizzazione economica e per imprese multinazionali.

La globalizzazione economica non è un fenomeno recente, ma nasce e si sviluppa nei secoli ed è di difficile datazione. Quello che è evidente è che, a partire dalla seconda metà degli anni '90, abbiamo assistito ad un'accelerazione improvvisa di quattro grandi fenomeni: (i) i flussi bilaterali di commercio di beni e servizi; (ii) i flussi internazionali di capitale; (iii) i flussi migratori di persone; (iv) il trasferimento internazionale di tecnologia. A guidare questo processo di crescente integrazione commerciale, finanziaria e tecnologica tra paesi sono stati essenzialmente quattro grandi fenomeni: la

crescente deregolamentazione finanziaria, la costante diminuzione nelle barriere tariffarie al commercio, la rivoluzione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT) e i grandi cambiamenti istituzionali occorsi tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90.

Particolare interesse ha suscitato la forte espansione di una delle componenti dei flussi di capitale tra paesi: gli investimenti diretti all'estero (IDE). Secondo le linee guida del Fondo Monetario Internazionale e dell'OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, questi rappresentano investimenti, per lo più di tipo *equity*, effettuati da imprese multinazionali al fine di stabilire interessi duraturi nei paesi di destinazione. Tali forme di investimento prendono tipicamente due forme: fusioni e acquisizioni di società esistenti (*mergers & acquisitions*) o creazione di nuove attività (*greenfield*). I dati dell'UNCTAD, la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo, mostrano come i flussi mondiali di IDE siano cresciuti a ritmo sostenuto a partire dalla seconda metà degli anni '90, originando prevalentemente da paesi avanzati

e destinati, altrettanto prevalentemente, verso le medesime regioni. Tuttavia, le tendenze più recenti mostrano come i paesi in transizione ed in via di sviluppo, soprattutto nel Sud-est Asiatico e nell'Est Europa, stiano non solo attraendo IDE quasi quanto i paesi più industrializzati, ma stiano anche dando origine a numerosi casi di imprese multinazionali che effettuano IDE sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo.

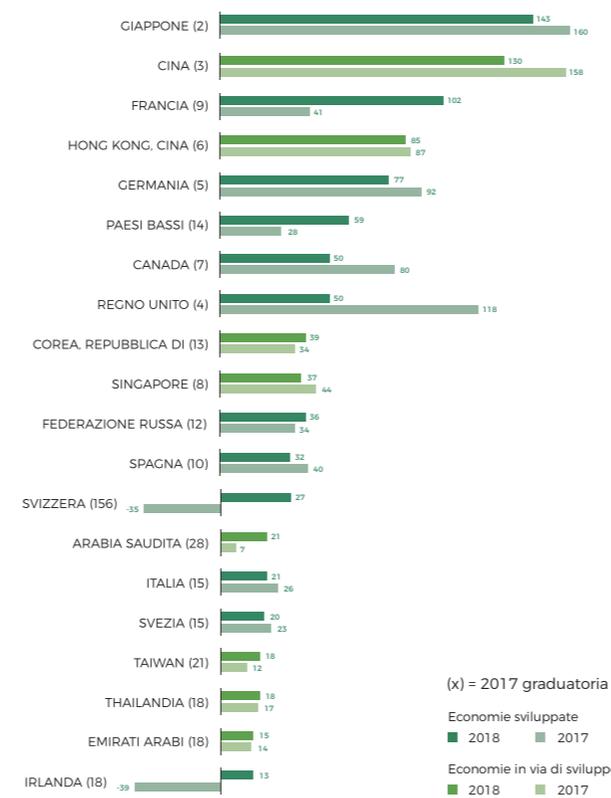


Figura 5 - Foreign direct investment outflows, top 20 home economies 2017 and 2018. Fonte: UNCTAD, FDI/MNE database

La letteratura economica e di "international business" ha ampiamente documentato gli effetti diretti e indiretti legati ad una maggiore attrazione di IDE, soprattutto con riferimento ai paesi in via di sviluppo.

Tali effetti si manifestano tipicamente sotto forma di *spillover* di conoscenza indotti dalla presenza di sussidiarie controllate da multinazionali e trasferiti alle imprese locali sotto forma di flussi di conoscenze e competenze, asset tecnologici tangibili e intangibili, pratiche manageriali o anche semplicemente per imitazione. Il risultato di tutto questo si traduce, in linea teorica, in uno spiazzamento delle imprese meno produttive e in un aumento della produttività e della profittabilità delle imprese che riescono a competere con le multinazionali stesse o che agiscono come fornitori specializzati all'interno delle loro catene globali del valore. Tuttavia, come la letteratura empirica ha più volte dimostrato (Borensztein et al., 1998; Alfaro et al., 2004), i benefici degli IDE sulla crescita economica dei paesi riceventi non sono automatici, bensì dipendono dalla presenza di alcune (pre) condizioni macroeconomiche che facilitano la capacità di assorbimento (*absorptive capacity*) di conoscenza da parte dei territori: una sufficiente dotazione di capitale umano, un sufficiente grado di apertura al commercio estero, un sistema finanziario sufficientemente sviluppato e un gap tecnologico con i paesi investitori non troppo elevato. Ciò che invece è rimasto relativamente poco studiato è l'impatto degli IDE sul rispetto dei diritti umani nei paesi di destinazione.

Numerose evidenze aneddotiche hanno mostrato come le imprese multinazionali siano spesso coinvolte in episodi di sfruttamento del lavoro (anche minorile), delle risorse naturali, di corruzione o di sradicamento di intere comunità dai propri territori di origine. Tuttavia, altrettante evidenze mostrano come le multinazionali siano anche gli attori chiave per l'innovazione e il cambiamento strutturale delle economie locali verso produzioni più *skill-intensive* e per la creazione di valore aggiunto.

Dunque, se le multinazionali siano in assoluto responsabili dello sfruttamento dei diritti umani non è questione facile a risolversi. Tanto più se pensiamo al paradosso che sembra caratterizzare il nuovo millennio (Fiaschi et al., 2011): da un lato il crescente utilizzo di pratiche di *corporate social responsibility* (CSR) da parte delle grandi multinazionali e dall'altro il crescente numero di episodi di (presunta) violazione, diretta o indiretta, di diritti umani da parte delle stesse. La semplice adozione di strategie di CSR non sembra essere sufficiente a "scagionare" le multinazionali dalle proprie responsabilità in tema di diritti umani: anzi, il rischio che tali strategie vengano adottate dopo il coinvolgimento in presunti abusi, al fine di porre rimedio alla conseguente perdita di reputazione, pone il legittimo dubbio che la CSR altro non rappresenti che uno "specchietto per le allodole" (*window-dressing strategy*). Affinché tali pratiche possano invece condurre ad una minore violazione di diritti umani, favorendo la transizione *rights-oriented* delle imprese e dei cluster

industriali (Giuliani, 2016), occorre che le imprese stesse accumulino un sufficiente ammontare di esperienza ed apprendimento nella gestione di tali strategie.

La risposta al quesito originario richiede anche un approccio multidisciplinare, che coinvolga non solo le scienze economiche e aziendali, ma anche il diritto internazionale, le relazioni internazionali e la sociologia. Da questa prospettiva, la rassegna condotta da Giuliani e Macchi (2014) consente di identificare alcuni fattori che "filtrano" la relazione tra IDE, CSR e diritti umani. Tali fattori sono sia interni alle imprese multinazionali che esterni.

Tra i primi vanno menzionati il paese di origine della multinazionale stessa, che in qualche modo ne identifica i tratti culturali, la motivazione strategica sottostante le strategie di investimento all'estero (*resource seeking, asset seeking o market seeking*), la performance innovativa e il grado di autonomia delle sussidiarie all'estero. L'adozione di pratiche di CSR tende a favorire tanto più il rispetto dei diritti umani quanto più le multinazionali perseguono strategie orientate al mercato anziché all'efficienza o allo sfruttamento di risorse naturali, quanto più elevata è l'innovatività dei propri prodotti e/o processi e quanto minore è il grado di autonomia delle sussidiarie rispetto alla casa madre. In più, le multinazionali di origine europea sembrano essere più inclini all'impiego di pratiche di CSR rispetto a quelle di origine nordamericana.

Figura 6 - CSR adoptions' pattern (1990-2006)

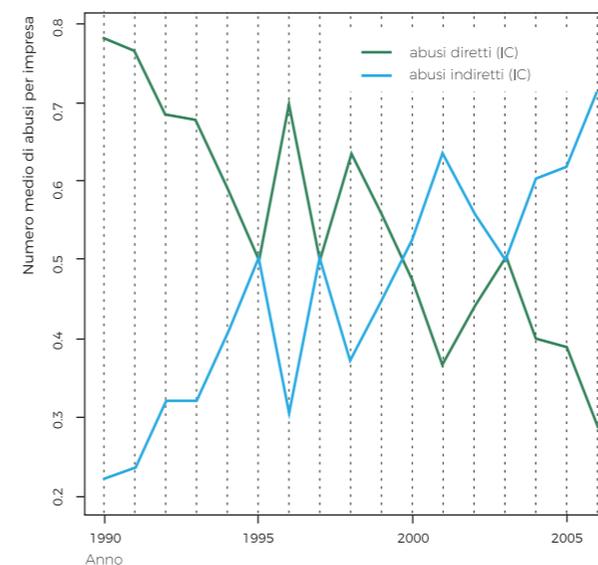
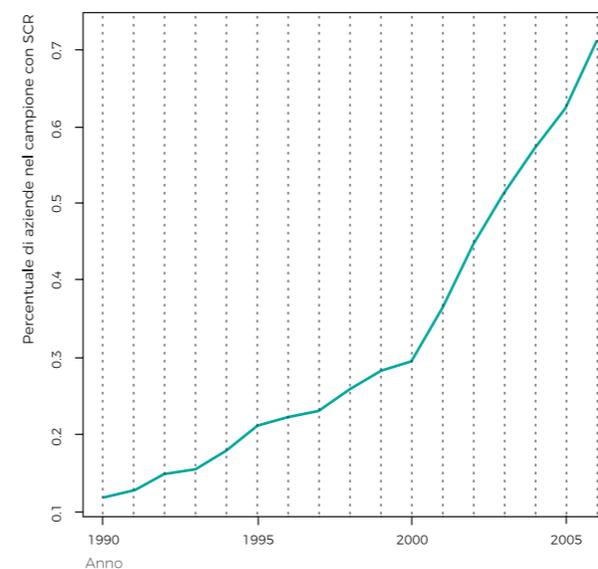


Figura 8 - Relative share of direct and indirect jus cogens abuses (1990-2006)

Figura 7 - Human rights abuses' pattern by type of abuse (jus cogens; non jus cogens) (1990-2006)

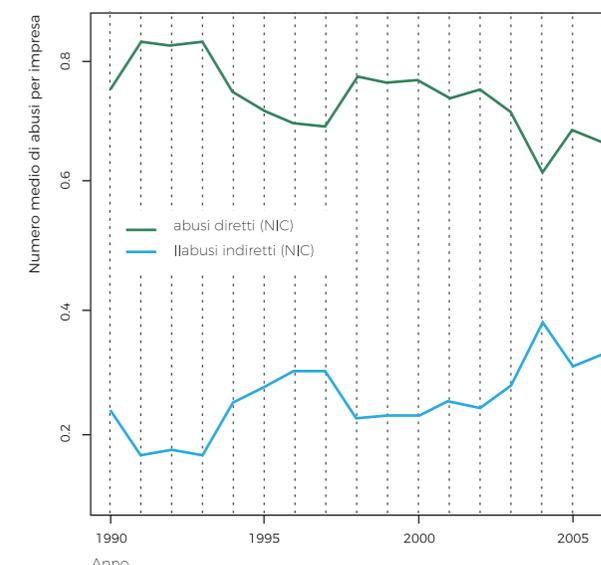
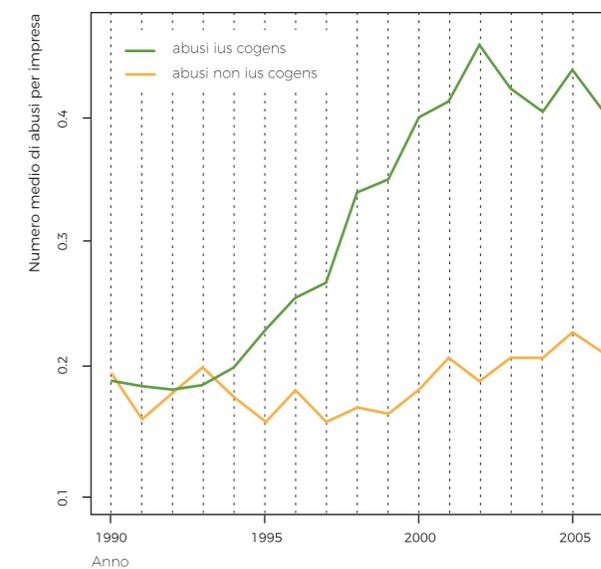


Figura 9 - Relative share of direct and indirect non jus cogens abuses (1990-2006)

Tra i fattori esterni, invece, occorre distinguere quelli riguardanti il paese di destinazione da quelli inerenti al settore di appartenenza della multinazionale.

Nel primo caso, le attività di investimento saranno tanto più rispettose dei diritti umani quanto maggiore è: (i) la dotazione di capitale umano e tecnologico delle imprese locali; (ii) la qualità delle istituzioni pubbliche nazionali e la capacità dello Stato di adottare regole di mercato trasparenti, di far rispettare i contratti e di assicurare un sistema giudiziario imparziale ed efficiente; (iii) la forza e la pressione dalla società civile. A livello di caratteristiche settoriali, invece, vanno annoverati il grado di concorrenza a cui le multinazionali sono sottoposte nei mercati domestici ed internazionali e l'intensità tecnologica.

Nel primo caso, le evidenze empiriche disponibili sembrano mostrare come una più elevata concorrenza sia spesso accompagnata da un più frequente abuso di diritti umani, specialmente per le imprese operanti nei settori più tradizionali. Nel secondo caso, invece, la letteratura non sembra identificare una chiara direzione di causalità: se è vero che gli episodi di violazione di diritti umani sono più frequenti in settori *low-tech* e del primario (come agricoltura ed attività estrattive), dall'altro non si escludono episodi in imprese hi-tech, come ad esempio la Foxconn in Cina.

L'EVOLUZIONE DELLA TUTELA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

Martina Buscemi (Università degli Studi di Milano)

Gli strumenti di diritto internazionale che disciplinano il rapporto tra impresa e diritti umani (B&HRs secondo l'acronimo inglese) compongono un quadro ricco e articolato.

L'imposizione di misure volte a prevenire e reprimere gli abusi commessi dalle imprese è il punto di arrivo di un'evoluzione del diritto internazionale che, originariamente, è nato e si è sviluppato come *diritto inter nationes*, cioè prodotto dalla volontà degli Stati e ad essi esclusivamente rivolto. In questa prima fase, non vi era spazio per la promozione dei diritti umani, se non in modo indiretto, come dimostra il fatto che le prime convenzioni sul trattamento dei lavoratori promosse ad inizio del Novecento dall'Organizzazione internazionale del lavoro furono adottate per rispondere ad interessi prevalentemente statali e di carattere economico (quale, ad esempio, la regolazione della concorrenza tra Stati tramite la previsione di condizioni di lavoro uniformi)¹.

¹ Antonio Cassese, *I diritti umani oggi*, Bari, 2009, p.18, a cui si rimanda per un'efficace panoramica dell'irrompere dei diritti umani nel diritto internazionale.

² Tullio Scovazzi, Introduzione, in *La Tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi* (a cura di Pineschi), Milano, 2006, p. 4.

Un'evoluzione significativa per la tutela internazionale dei diritti umani si registrò a seguito della seconda guerra mondiale, le cui tragiche vicende scossero profondamente la comunità internazionale e contribuirono ad affermare nell'ordinamento internazionale l'idea che la persona umana deve essere tutelata in quanto tale².

A partire dalla seconda metà del Novecento, si registrò infatti un importante 'movimento convenzionale' a favore dei diritti dell'uomo che portò alla stipulazione di numerose convenzioni che, sia a livello universale che regionale, imposero specifici obblighi di protezione degli individui in capo agli Stati parte.



Grazie alla funzione interpretativa svolta dagli organismi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani, si è poi progressivamente affermato il principio secondo cui l'individuo, per poter godere a pieno dei propri diritti (alla salute, alla vita, all'ambiente, ecc.), deve essere protetto non solo dagli abusi commessi da organi statali, ma anche da quelli perpetrati da soggetti privati, quali le imprese (multinazionali e locali), i cui atti lesivi devono essere prevenuti e repressi dagli Stati con misure idonee.

Gli strumenti di diritto internazionale rilevanti in materia

Il quadro giuridico di diritto internazionale che si occupa della materia B&HRs si compone essenzialmente di due corpi di norme: da un lato, i trattati sui diritti umani conclusi dagli Stati da cui derivano obblighi di prevenzione e repressione degli abusi commessi dalle imprese (par. 1), dall'altro lato, gli strumenti aventi forza giuridica 'morbida' (*soft law*) volti a responsabilizzare le imprese e gli Stati in ambito B&HRs (par. 2). È attualmente in corso di negoziazione il primo trattato internazionale in materia (par. 3).

³ Sul punto v. Angelica Bonfanti, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente: profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Milano, 2012, spec. pp. 48-169.

1. Gli obblighi degli Stati di proteggere i diritti umani e l'ambiente in presenza di attività di imprese

L'applicazione dei trattati sui diritti umani è stata estesa, in via interpretativa, al punto da imporre in capo agli Stati parte non solo obblighi negativi (di astenersi dall'interferire nel godimento di un diritto), ma anche l'adozione di azioni positive per garantire che tale godimento non sia impedito da comportamenti lesivi di altri soggetti. Pertanto, in presenza di attività di imprese, gli Stati parte dei trattati sui diritti umani sono chiamati ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire e reprimere gli abusi derivanti da tali attività³.

Il ruolo degli organismi internazionali stabiliti dai trattati sui diritti umani, sia a livello regionale che universale, è dunque cruciale per individuare quali sono, in concreto, le misure che gli Stati devono adottare in materia di B&HRs.



In questo contesto, un ruolo importante va riconosciuto alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CtEDU), a cui gli individui possono, in linea di principio, indirizzare un ricorso per contestare la condotta di uno Stato parte della Convenzione Europea sui Diritti Umani (CEDU) in relazione ad attività lesive commesse dalle imprese. Per potere esaminare nel merito il ricorso presentato dalle vittime, è necessario, tra le altre cose⁴, che la CtEDU sia competente *ratione loci* (la violazione deve essere avvenuta sotto la 'giurisdizione' degli Stati parte della Convenzione, art. 1 CEDU), *ratione materiae* (la violazione deve riguardare un diritto tutelato dalla Convenzione), *ratione personae* (la condotta illecita, commissiva od omissiva, deve essere attribuibile agli Stati parte) e *ratione temporis* (la violazione deve essere avvenuta dopo l'entrata in vigore della Convenzione).

In relazione alle violazioni dei diritti umani e dell'ambiente commesse dalle imprese, lo Stato sarà chiamato a rispondere, il più delle volte, di un illecito di tipo omissivo per la mancata adozione di misure volte a prevenire e reprimere la condotta lesiva. In questi casi, ciò che viene imputato allo Stato non è la condotta illecita dell'impresa, ma il mancato rispetto dei propri obblighi positivi di protezione dei diritti umani. Pertanto, l'eventuale responsabilità statale per la condotta commessa dall'impresa è configurabile

⁴ Sui requisiti per presentare un ricorso individuale alla CtEDU: www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants&c=.

solo laddove lo Stato non abbia agito secondo il parametro della dovuta diligenza richiesta per prevenire l'evento lesivo e se, una volta verificatosi, non abbia represso l'offesa fornendo un rimedio effettivo alle vittime. Una siffatta responsabilità è stata recentemente riconosciuta in capo allo Stato italiano nel caso riguardante gli effetti delle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto. Con la sentenza del 24 gennaio 2019, la CtEDU ha accertato la violazione dell'art. 8 ("diritto al rispetto della vita privata e familiare") e dell'art. 13 ("diritto a un ricorso effettivo") della CEDU da parte dell'Italia.

2. Gli strumenti internazionali 'soft' volti a responsabilizzare le imprese

Accanto ai trattati sui diritti dell'uomo, si sono sviluppati numerosi strumenti di diritto internazionale dal carattere 'non vincolante' che promuovono standard volontari di 'condotta responsabile' destinati alle imprese, soprattutto quelle multinazionali.

Si tratta di iniziative elaborate da diverse organizzazioni internazionali, in particolare, dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e dalle Nazioni Unite.

Nonostante tali strumenti non abbiano forza giuridica prescrittiva, non va sottovalutato il loro peso politico, né la capacità di persuadere le imprese ad aderire al rispetto degli standard volontari, spesso in virtù di una motivazione 'reputazionale'.

I principali strumenti privi di carattere vincolante che contribuiscono alla trasparenza dell'operato delle imprese e alla loro responsabilizzazione includono:

■ le Linee Guida dell'OCSE per le imprese multinazionali del 1976 (aggiornate nel 2011) sono raccomandazioni che i Governi parte dell'Organizzazione, congiuntamente, sono tenuti a rivolgere alle imprese multinazionali. La corretta applicazione delle Linee Guida, il cui rispetto da parte delle imprese resta comunque volontario, è monitorata da Punti di Contatto Nazionale (PNC), incaricati di favorirne l'attuazione e di gestire le istanze relative a possibili impatti negativi delle attività d'impresa attraverso un'attività di mediazione e di conciliazione. In attuazione di tali Linee, l'Italia nel 2002 ha istituito il proprio PNC, all'interno del Ministero dello Sviluppo Economico.

■ la Dichiarazione Tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale, adottata in seno all'OIL nel 1977, emendata da ultimo nel 2017 e così chiamata perché la sua elaborazione ha coinvolto i rappresentanti degli Stati, dei lavoratori e degli imprenditori, costituisce

una guida per le imprese multinazionali, i governi e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in ambiti quali occupazione, formazione, condizioni di vita e di lavoro e relazioni industriali. La Dichiarazione prevede una procedura di follow-up basata sull'elaborazione di rapporti periodici circa la conformità agli standard e una procedura di interpretazione per l'esame delle controversie relativamente all'applicazione della Dichiarazione.

■ il Patto mondiale delle Nazioni Unite (UN Global Compact) è un'iniziativa onusiana promossa nel 2000, la cui partecipazione volontaria delle imprese (e di altri enti) comporta l'impegno ad implementare, diffondere e promuovere i Dieci Principi universali in materia di diritti umani, lavoro, sostenibilità ambientale, responsabilità d'impresa e anti-corruzione.

■ i Principi Guida delle Nazioni Unite su B&HRs redatti sotto la guida del Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite sui diritti umani e le imprese multinazionali, John Ruggie, sono stati adottati nel 2011 in seno al Consiglio ONU per i diritti umani. La struttura interna dei Principi Guida è suddivisa in tre pilastri: (i) l'obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani; (ii) la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani; (iii) la necessità di garantire alle vittime e potenziali vittime di abusi l'accesso a rimedi giurisdizionali e non.

3. Verso una strada 'hard'?

Nel 2014 è stato istituito in seno al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite un '*Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*', a cui è stato attribuito il mandato di elaborare uno strumento giuridico vincolante per regolare le attività delle imprese.

Un'embrionale prima versione del progetto di trattato, redatta nel 2017, prevedeva obblighi anche in capo alle imprese - una 'novità giuridica' modificata però nella cd. Zero Draft (la versione di partenza discussa dal Gruppo nel luglio del 2018 a Ginevra del trattato '*Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises*') e nella più recente Revised Draft, pubblicata il 16 luglio 2019 e che è stata discussa a Ginevra nella riunione negoziale dell'ottobre 2019.

I negoziati sono ad oggi ancora in corso e, se verranno conclusi, daranno origine al primo trattato su B&HRs giuridicamente vincolante in materia per gli Stati che decideranno di aderire.

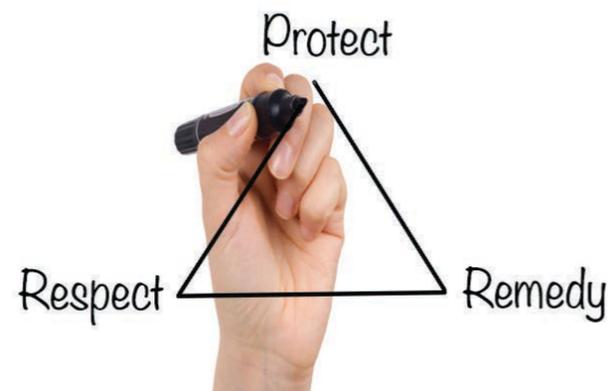
IL DOVERE DELLO STATO DI PROTEGGERE

Marta Bordignon (Temple University, Rome Campus e HRIC)

I Principi Guida 1-2

Il primo pilastro dei Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani si riferisce all'obbligo internazionale in capo agli Stati di proteggere i diritti umani da ogni tipologia di violazione che avvenga all'interno del loro territorio o comunque sotto la loro giurisdizione, compiuta da qualunque attore, inclusi quelli privati e quindi le imprese. Come i due pilastri successivi, esso si suddivide in principi fondativi (1-2) e principi operativi (3-10)⁵.

In particolare, il Principio Guida 1 richiama l'obbligo positivo di diritto internazionale che prevede che lo Stato prenda misure appropriate per prevenire, investigare, punire e porre rimedio agli abusi relativi ai diritti fondamentali compiuti anche da parte delle imprese con sede legale nel territorio dello Stato stesso. Un'interpretazione estensiva del Principio Guida 1 ricomprende una serie molto ampia di violazioni dei diritti umani che rientrano tra quelle perseguibili dallo Stato, come ad esempio quelle relative al diritto alla vita, ai cosiddetti diritti collettivi (quali l'adozione di normative che proibiscano il diritto dei lavoratori di organizzarsi in sindacati) e la violazione del principio di non discriminazione.



In generale, questo obbligo implica la protezione dei diritti umani attraverso: i) l'adozione di legislazioni atte a proteggere individui o gruppi vulnerabili, come i bambini, le donne, i lavoratori migranti o le persone disabili; ii) un obbligo procedurale di perseguire, investigare, punire e porre rimedio alle violazioni dei diritti umani; iii) ed infine l'obbligo di rendere note eventuali attività ad alto rischio, come quelle poste in essere dalle industrie chimiche o estrattive.

Dall'altro lato, il Principio Guida 2, o meglio il suo commentario, fa un chiaro riferimento alle aspettative che gli Stati dovrebbero avere nei confronti di tutte le imprese che hanno sede nel

loro territorio o operano nella loro giurisdizione. Il contenuto di questo principio è stato letto come un richiamo alla necessità che, nonostante non esistano attualmente norme internazionali che obblighino gli Stati a disciplinare le attività extraterritoriali delle imprese o impediscano una tale eventualità, lo Stato stesso debba adottare una serie di misure al fine di imporre alla "casa madre" dell'impresa la comunicazione dell'impatto delle proprie attività lungo tutta la catena di fornitura.

In termini giuridici, le imprese non violano direttamente i diritti umani ma si rendono responsabili di violazioni di normative esistenti e riguardanti specifiche materie. Questi abusi, che in alcuni casi si manifestano come reati penali, riguardano i diritti umani nel senso che rientrano nella sfera di obblighi in capo ai singoli Stati in materia di protezione dei diritti umani. Secondo quanto previsto dal commentario del Principio Guida 3, infatti, gli Stati: «dovrebbero prendere in considerazione uno *smart mix* di misure - nazionali ed internazionali, obbligatorie e volontarie - per promuovere il rispetto da parte delle imprese dei diritti umani».⁶

A partire da questo concetto i successivi Principi Guida elaborano quanto previsto dal numero 1, fornendo la struttura generale di quello che è il dovere statale in materia di imprese e diritti umani, così come previsto sia dal primo sia dal terzo pilastro. Più concretamente, il Principio Guida 3 si riferisce al quadro normativo generale e alle misure politiche che devono - o almeno

dovrebbero - essere attuate dalle istituzioni nazionali al fine di proteggere gli individui dalle violazioni compiute dalle imprese. Al fine quindi di supportare l'implementazione di queste misure, le autorità statali hanno a disposizione numerose soluzioni e molteplici strumenti, previsti dagli stessi Principi Guida, come verrà meglio specificato nel paragrafo seguente.

2. Le funzioni normative e politiche dello Stato: i Principi Guida 3-10

Il Principio Guida 3 è considerato il *core principle* riguardante l'obbligo dello Stato di proteggere i diritti umani. Esso infatti si riferisce alla complessiva funzione normativa e regolamentare dello Stato e considera tra i suoi compiti principali quello di adottare leggi specifiche con riferimento ad ambiti quali la tutela dei lavoratori e dell'ambiente, il diritto societario, ecc.

Il ruolo dello Stato è anche quello di monitorare l'effettiva attuazione di queste norme, nonché quello di aggiornare il corpo normativo in vigore con l'obiettivo di assicurare l'esistenza di norme finalizzate al rispetto dei diritti umani da parte delle imprese.

⁵ Tutte le citazioni dei Principi Guida ONU fanno riferimento alla traduzione del dott. Marco Fasciglione, Principi Guida su Imprese e Diritti Umani. In attuazione del Quadro dell'ONU "Proteggere, rispettare, rimediare". IRISS-CNR, 2016.

⁶ Fasciglione M., Principi Guida su Imprese e Diritti Umani. In attuazione del Quadro dell'ONU "Proteggere, rispettare, rimediare". IRISS-CNR, 2016, p.10.

Oltre a questo, lo Stato può anche porre in essere leggi e politiche che siano in grado di governare le attività delle imprese, possano fornire loro degli orientamenti su come rispettare i diritti umani e, per ultimo, obbligarle se necessario a comunicare il proprio impegno per prevenire o mitigare l'impatto della propria attività sui diritti umani. Un esempio di come gli Stati possano agire in materia di imprese e diritti umani sono, da un lato, le normative adottate a livello nazionale e che prevedono l'obbligo di condurre un processo di *due diligence* sui diritti umani per alcune tipologie di imprese, e, dall'altro, l'adozione da parte di un congruo numero di Stati a livello internazionale dei Piani di Azione Nazionale su imprese e diritti umani (tra cui rientra anche l'Italia, a cui si farà riferimento nel contributo di Giada Lepore in questo libro).

I successivi Principi Guida 4, 5, 6, 7 e 9 enumerano degli obblighi specifici per gli Stati in questa materia, quali l'adozione di norme relative: i) al ruolo svolto dalle agenzie di credito all'esportazione o dalle agenzie di assicurazione o di garanzia degli investimenti; ii) al ruolo delle imprese commerciali a cui viene appaltata l'erogazione di servizi e che possono impattare a diverso livello sui diritti umani; iii) al rischio di gravi violazioni dei diritti umani in aree di conflitto, dove le imprese che operano in tali contesti sono più esposte al coinvolgimento in violazioni dei diritti umani; iv) alla tutela dei diritti umani all'interno dei trattati o dei contratti di investimento conclusi dagli Stati con altri Stati o imprese.

Infine, il Principio Guida 8 richiama la necessità di una coerenza verticale e orizzontale della politica interna degli Stati. In questo caso la coerenza verticale si riferisce a quanto già richiamato, ovvero l'adozione di politiche, procedure e leggi volte a garantire l'effettiva attuazione a livello nazionale delle norme internazionali sui diritti umani. La coerenza orizzontale, invece, richiede un'adeguata partecipazione da parte di tutte le istituzioni statali - sia a livello centrale sia a livello locale - non solo alla produzione normativa, ma anche alla regolamentazione dell'attività di impresa nei vari ambiti di loro pertinenza.

Questa esigenza di coerenza politica viene ulteriormente sottolineata nel Principio Guida 10 che ribadisce come gli Stati siano tenuti ad ispirarsi a quanto contenuto nei Principi Guida al fine di garantire la piena attuazione del loro obbligo di proteggere i diritti umani anche a livello internazionale, ovvero nel loro ruolo di membri di organizzazioni multilaterali, ed in particolare quelle commerciali e finanziarie.

I PIANI DI AZIONE NAZIONALI

Giada Lepore (già consulente del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani)*

I Piani di Azione sono documenti programmatici che gli Stati elaborano per identificare le linee di azione future in termini di politiche e strumenti legislativi su un determinato tema. In materia di 'Imprese e Diritti Umani', un Piano di Azione Nazionale (PAN) è una strategia di *policy* messa in campo dallo Stato per assicurare la protezione dei diritti umani dai possibili impatti negativi dell'attività d'impresa. Per essere effettivo, il PAN deve rispondere ad alcuni criteri fondamentali⁷: i) deve basarsi sui Principi Guida ed essere concepito, quindi, come strumento di attuazione degli stessi, riflettendo adeguatamente gli obblighi internazionali assunti dallo Stato in materia di diritti umani; ii) deve promuovere il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese e l'adozione di misure che favoriscano l'accesso al rimedio da parte delle vittime; iii) deve essere contestualizzato alle specificità del paese; iv) deve essere elaborato secondo un procedimento inclusivo e trasparente; v) deve essere costantemente monitorato e aggiornato per rispondere ai cambiamenti sociali e normativi del contesto di riferimento, tanto che in questo ultimo senso si parla di *living document*.

In Italia, l'organismo che si è occupato della redazione del PAN è il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), composto da rappre-

sentanti competenti per i diritti umani nominati dalle singole Amministrazioni⁸. Il processo di redazione è stato organizzato attorno a due gruppi di lavoro, uno "istituzionale" e l'altro "non istituzionale" (composto da sindacati, organizzazioni non governative, accademia e imprese) che hanno contribuito alla elaborazione della bozza del PAN. Il testo è stato poi pubblicato online per una consultazione pubblica, a seguito della quale è stato integrato con alcune delle osservazioni e dei commenti proposti, per poi essere definitivamente presentato nel dicembre 2016.

* questo articolo è stato finalizzato a settembre 2019.

⁷ UN Working Group on Business and Human Rights, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, at https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf

⁸ Il CIDU è collocato, nel quadro organico del Ministero degli Affari Esteri, presso la Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza; è presieduto da un alto funzionario della carriera diplomatica ed è composto da rappresentanti di Ministeri, Amministrazioni ed Enti che a vario titolo si occupano delle tematiche dei diritti umani. Tra i suoi principali compiti vi sono il coordinamento delle Amministrazioni interessate in merito al rispetto delle convenzioni internazionali più importanti in vigore nel settore dei diritti umani, la compilazione dei rapporti periodici o ad hoc che l'Italia è tenuta a presentare agli organi del sistema Nazioni Unite e di altri sistemi regionali (Consiglio d'Europa, Unione europea); il monitoraggio della produzione legislativa nazionale in conformità agli impegni assunti sul piano internazionale e l'attività consultiva. <https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/it>

Il PAN italiano individua specifici impegni assunti dal Governo su un arco temporale di 5 anni. In questa sede ci si soffermerà su alcune delle misure, suddivise in 4 macro aree:

i) *Due diligence* e trasparenza. Particolare rilievo rivestono le misure che promuovono un'effettiva attuazione del Decreto Legislativo 254 del 2016 (che recepisce la Direttiva UE 95/2014 sulla divulgazione delle informazioni di carattere non finanziario da parte delle grandi imprese) e prevedono una ricognizione del diritto civile e commerciale per la valutazione di future riforme legislative in materia di *duty of care* o *due diligence* a carico delle imprese⁹.

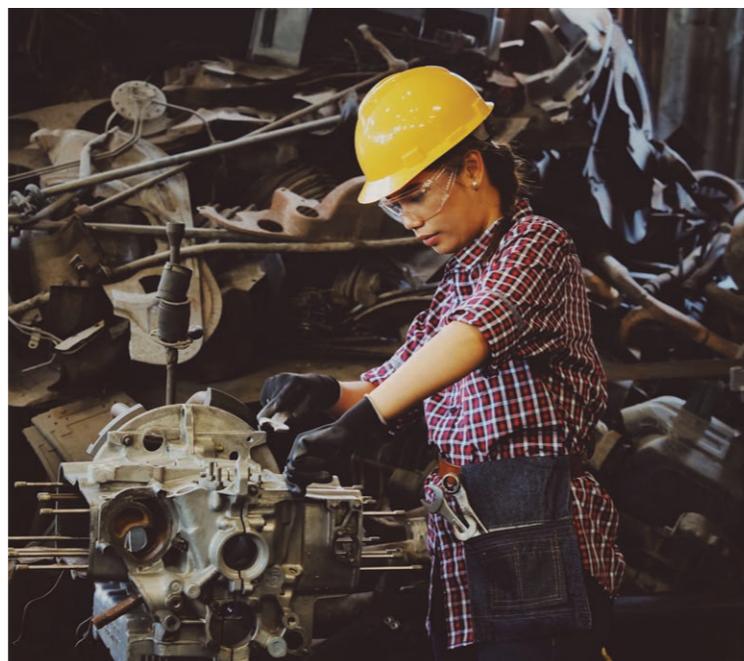
ii) Nesso Stato - Imprese. il Piano rivolge un particolare focus alla *due diligence* delle imprese pubbliche o controllate dallo Stato e prevede la promozione del rispetto dei diritti umani con riferimento alle imprese concorrenti nei bandi pubblici di gara e all'interno dei contratti stipulati con le imprese per l'acquisto di beni e servizi¹⁰.

iii) Categorie Più Vulnerabili. Viene previsto il rafforzamento delle ispezioni nel controllo e nella lotta al lavoro irregolare e caporalato e la promozione della rete del lavoro agricolo di qualità¹¹. Altre misure rilevanti riguardano la promozione e la diffusione della cultura della non-discriminazione e dell'inclusione tra le imprese¹².

iv) Accesso al Rimedio. Per garantire l'accesso al rimedio, il Piano prevede la "sensibilizzazione" su alcune priorità, quali la previsione di rimedi per l'eccessiva lunghezza del processo civile,

l'introduzione di norme di diritto penale contro i crimini economici, la verifica della possibilità di introduzione della *class action* e la possibilità di garantire l'accesso al gratuito patrocinio anche ai cittadini stranieri non residenti, con particolare riguardo alle vittime di crimini come la tratta e il traffico di esseri umani (e consentire loro la denuncia di eventuali abusi indipendentemente dal loro status)¹³.

Nel 2018 l'Italia è stato il primo paese ad avere avviato la revisione di medio termine con l'obiettivo di aggiornarne le misure: il testo finale è stato presentato nel corso del Forum annuale delle Nazioni Unite *Business and Human Rights*.



Il processo di revisione ha privilegiato, in linea con l'impostazione dell'Agenda 2030, un approccio multi-stakeholder che si è tradotto in una maggiore attenzione su tre aspetti: i) la tutela dei gruppi vulnerabili, con particolare riferimento ai difensori dei diritti umani¹⁴; ii) la formazione¹⁵; iii) l'individuazione delle amministrazioni competenti per l'attuazione delle singole misure¹⁶.

Il PAN ha previsto l'istituzione di un Gruppo di Lavoro ad hoc che ne monitori la progressiva attuazione e provveda al suo aggiornamento ed eventuale revisione.

Allo stato attuale, non sono molte le iniziative intraprese e le misure realizzate riguardano in gran parte la formazione; sarà comunque necessario attendere la naturale scadenza del PAN (2021) per poterne valutare lo stato di attuazione generale. L'esercizio non sarà semplice: costituendo delle linee programmatiche, i PAN (anche per essere adottati dal più gran numero di Stati) sono spesso di contenuto ampio e generico, ed è proprio la genericità del testo con cui sono formulate molte delle misure che spesso incide sulla capacità di misurarne e valutarne risultati raggiunti.

Se questo aspetto sembra 'depotenziare' i PAN, è anche vero che questi documenti hanno un'altra indispensabile funzione: quella di contribuire alla diffusione della conoscenza e di preparare il substrato culturale necessario alla creazione e al radicamento di un forte consenso e di una coscienza comune sul tema, elementi questi necessari per richieste di intervento politiche e legislative.

⁹ Per il testo completo del PAN si veda https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2018/11/all_1_-_pan_bhr_ita_2018_def_.pdf. Sulla *Due diligence*, Misure n. 8 e 14.

¹⁰ Misure n. 34 e 35.

¹¹ Misure n.3, n.4, n.5.

¹² Attraverso la promozione di politiche e buone pratiche imprenditoriali su inclusione e *Diversity Management*, la promozione di organismi quale il *Disability Manager*, la previsione di incentivi per le imprese che prevedano corsi di formazione su inclusione e diversità con particolare riguardo alla donna e ai diritti LGBTI (Misura n. 23).

¹³ Misure n.49 e n. 51.

¹⁴ La protezione dei difensori dei diritti umani è riaffermata sia nei Principi Generali, dove si "(...) rafforza la cooperazione ed il sostegno ai difensori e difensore dei diritti umani in ragione del ruolo essenziale nella promozione e tutela dei diritti umani", ma anche attraverso il riferimento al sostegno delle Linee Guida su Imprese e Difensori Diritti Umani (Misura n. 46).

¹⁵ Nel PAN è prevista la promozione e la predisposizione di attività di formazione sulla materia per giornalisti e dirigenti editoriali, per pubblici ufficiali e funzionari della PA, per giudici e avvocati.

¹⁶ Griglia di competenze, pag.35 del PAN.

LA RESPONSABILITÀ DELLE IMPRESE DI RISPETTARE I DIRITTI UMANI

Angelica Bonfanti (Università degli Studi di Milano)

Il secondo pilastro dei Principi Guida delle Nazioni Unite su Business e Diritti Umani è dedicato alla *corporate responsibility to respect human rights*, ossia alla responsabilità delle imprese di rispettare, nello svolgimento delle proprie attività economiche, i diritti umani.

Il pilastro ha carattere più innovativo degli altri due, rispettivamente focalizzati sull'obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani in presenza di attività di impresa e sull'accesso alla giustizia. Le imprese non sono infatti unanimemente riconosciute come soggetti del diritto internazionale e quest'ultimo pertanto non ne disciplina, o almeno in passato non ne disciplinava, la condotta, se non mediante (pochi) strumenti giuridici (quali i Trattati Bilaterali di Investimento) che fino ad oggi attribuivano alle imprese prevalentemente diritti e non obblighi.

Secondo il Principio Guida n. 13 le imprese devono invece astenersi dal causare *"adverse human rights impacts through their own activities"*, prevenendo e mitigando gli effetti negativi *"directly linked to their operations, products or services by their business relationships, even if they have not contributed to those impacts"*. La *corporate responsibility to respect human rights* copre la filiera di produzione, e dunque anche le attività

poste in essere all'estero da imprese affiliate o *outsourcers* e *partners* contrattuali, e interessa tutti i diritti umani a vario titolo toccati dalle attività delle imprese in ragione delle loro dimensioni, del settore merceologico e della distribuzione geografica.

La *corporate responsibility to respect human rights* segna pertanto una nuova tendenza diretta a ri-equilibrare i rapporti tra Stati e imprese/investitori, stabilendo anche a carico di queste ultime standard di condotta da rispettare nel proprio operato.

La Human Rights Due Diligence (HRDD): definizione, funzione e modalità di attuazione

La HRDD è uno degli strumenti indicati dal Principio Guida n. 15, accanto alla pubblicazione del codice di condotta e all'adozione di misure idonee a ridurre i danni eventualmente occorsi, per attuare la *corporate responsibility to respect human rights*. Si tratta di un processo che le imprese devono intraprendere *"to identify, prevent, mitigate and account for how they address their impacts on human rights"*. Più precisamente, ai sensi del Principio Guida 17, l'impresa deve valutare in maniera continuativa gli impatti e i rischi potenziali che può causare o contribuire a

causare *"through its own activities, or which may be directly linked to its operations, products or services by its business relationships"*. Il processo deve essere adattato alle specifiche caratteristiche dell'impresa e del suo business e, nei limiti del possibile, deve coprire l'intera filiera di produzione nella sua complessità, inclusi i casi di complicità nel compimento di abusi. A questo fine il processo di HRDD dovrebbe essere attuato da esperti esterni e indipendenti, con la collaborazione effettiva e la consultazione di tutti gli *stakeholders* e dovrebbe fondarsi su indicatori qualitativi e quantitativi appropriati. Pur non essendo ancora invalso un

modello predominante, e pur ritenendo chi scrive che sia opportuno che vengano adottati standard di riferimento adeguati, tra gli indicatori si segnalano le *EU Sector Guides on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (reperibili al sito <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab151420-d60a-40a7-b264-adce304e138b>), la *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* (www.oecd.org/investment/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm) e lo *SHIFT UN Guiding Principles Reporting Framework* (www.ungpreporting.org).



Sullo status giuridico della HRDD: si tratta di un obbligo?

È opportuno da ultimo dedicare qualche osservazione al valore del richiamo alla HRDD contenuto negli UNGPs e agli scenari futuri. In quanto strumento giuridico non vincolante, gli UNGPs non hanno valore obbligatorio: la *corporate responsibility to respect human rights* e la HRDD, così come da essi riconosciute, hanno pertanto il valore di raccomandazioni indirizzate alle imprese. Ciò non esclude che esse possano evolvere in futuro in veri e propri obblighi di diritto internazionale consuetudinario o convenzionale.

In materia si registrano già ora tre interessanti evoluzioni che meritano di essere citate in questa sede (in merito si rinvia ai contributi raccolti in A. Bonfanti (ed.), *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges*, Routledge, 2019). In primo luogo, è certamente significativa l'adozione da parte di alcuni Stati, come la Francia o il Regno Unito, di legislazioni che prevedono l'obbligo di HRDD – generalmente tradotto nella forma dell'obbligo di monitoraggio, trasparenza e pubblicità – a carico delle imprese di costituzione nazionale.

Per quanto riguarda l'Italia, l'introduzione dovrebbe, secondo il *Piano di Azione Nazionale Impresa e Diritti Umani* adottato dal CIDU¹⁷, costituire oggetto di valutazione futura e l'introduzione della class action nell'ordinamento italiano, avvenuta con Legge 12/04/2019 n. 31, rappresenta, secondo chi scrive, un passo fondamentale in questa direzione.

In secondo luogo, la HRDD è prevista da alcune normative, sia pur settoriali, dell'Unione Europea, quali la Direttiva 2014/95/UE sulla comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario e i Regolamenti 2017/821 sul dovere di diligenza degli importatori di minerali originari di zone di conflitto e 995/2010 sugli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.

Infine, l'introduzione dell'obbligo di HRDD è oggetto di negoziazione nella redazione del trattato sulla regolamentazione delle attività delle imprese transnazionali in seno all'Open Ended Working Group delle Nazioni Unite. Secondo il testo dell'art. 9 dello *Zero Draft* presentato nel luglio 2018 (www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/DraftLBI.pdf) *"all persons with business activities of transnational character within such State Parties' territory or otherwise under their jurisdiction or control shall undertake due diligence obligations throughout such business activities, taking into consideration the potential impact on human rights resulting from the size, nature, context of and risk associated with the business activities"*. La conclusione del trattato e la ratifica da parte di un numero consistente di Stati che siano sede delle capogruppo delle imprese multinazionali segnerebbero pertanto un'evoluzione fondamentale in questo ambito.

¹⁷ http://cidu.esteri.it/resource/2016/12/49118_f_PANBHRTAFINALE15122016.pdf, p. 17

I MECCANISMI DI RIMEDIO PER LE VITTIME

Marco Fasciglione (CNR)

I Principi Guida con i loro tre Pilastri hanno ricevuto generale riconoscimento e accettazione da parte di Stati, Organizzazioni Internazionali, società civile e le imprese stesse, divenendo in poco tempo il principale standard internazionale in materia di imprese e diritti umani.

Ciononostante, quando si è passati dall'enunciazione dei principi alla loro attuazione attraverso strumenti di *policy* e regolamentari, ad esempio attraverso il meccanismo dei Piani d'Azione Nazionale degli Stati, l'enfasi è stata riposta essenzialmente sui primi due Pilastri tralasciando quasi del tutto la questione dell'accesso ai rimedi.

Ciò è poco comprensibile data la 'centralità' dei meccanismi di rimedio in tutti i sistemi di protezione dei diritti umani, nel senso che la semplice affermazione o riconoscimento da parte degli Stati di un diritto fondamentale per gli individui non è di per sé sufficiente: in assenza di meccanismi di rimedio che le vittime possono utilizzare sul piano interno o internazionale è necessario, il riconoscimento di tale diritto rischia di rimanere una semplice 'lettera morta'.



Questo ha portato gli studiosi a fare riferimento al terzo Pilastro come al c.d. 'Pilastro dimenticato' (*Forgotten Pillar*).

Tale situazione non considera la relazione esistente tra l'obbligo positivo dello Stato di proteggere i diritti umani dalle interferenze provenienti da attori privati e la necessità di garantire alle vittime adeguato accesso ai rimedi. In effetti, questo obbligo rappresenta il fulcro del primo Pilastro dei Principi guida ed è soddisfatto solo se: «[...] individuals are protected by the State, not just against violations of Covenant rights by its agents, but also against acts committed by private persons or entities [...]»¹⁸.

Il fatto che tale obbligo integri la responsabilità dello Stato in caso di mancata regolamentazione delle condotte di attori privati deriva dall'ordinamento internazionale di tutela dei diritti umani, applicato dai principali sistemi di monitoraggio. Allo stesso modo l'accesso ad un rimedio è un principio che costituisce il fondamento di ogni elaborazione sul diritto di accesso alla giustizia delle vittime di violazioni dei diritti umani e può essere considerato rientrare oramai nel novero delle norme internazionali consuetudinarie.

La garanzia in esame mantiene un ruolo fondamentale anche con specifico riferimento all'impatto sui diritti umani derivante dalle attività delle imprese, e ciò almeno sotto due chiavi di lettura. La prima rinvia proprio allo stretto legame che sussiste tra l'obbligo degli Stati di garantire l'accesso alla giustizia per le vittime di abusi - di cui al terzo Pilastro - e l'obbligo dello Stato di proteggere sancito dal primo Pilastro, e ciò nel

senso che la garanzia dell'accesso ad un rimedio è un elemento chiave tramite cui lo Stato soddisfa il proprio obbligo di proteggere gli individui dalle violazioni dei diritti umani riconducibili alle attività delle imprese. Tale legame è 'certificato' dagli stessi Principi Guida tanto nella formulazione del Principio 25 quanto nel relativo commentario dove si sottolinea che qualora gli Stati non procedano ad adottare le misure appropriate per investigare, punire e rimediare le violazioni dei diritti umani compiute nel corso delle attività delle imprese, "l'obbligo di protezione che grava su di essi ne risulta indebolito o addirittura svuotato di significato".

La seconda chiave di lettura, anch'essa riferita al Principio 25 e al suo commentario, rinvia all'idea che le garanzie riconosciute dal sistema di protezione internazionale dei diritti umani diventerebbero *illusorie*, o solo *teoriche*, qualora gli Stati si limitassero alla loro semplice proclamazione, senza provvedere ad assicurare alle vittime la possibilità di far rispettare i propri diritti o di ottenere una riparazione per gli eventuali danni subiti. Questa prospettiva di analisi ha il merito di evidenziare, inoltre, che l'obbligo positivo degli Stati di assicurare l'accesso ai rimedi per le vittime sussiste indipendentemente da chi sia il soggetto su cui ricade la responsabilità della violazione.

Dal punto di vista operativo, infine, va ricordato che i Principi guida distinguono tra meccanismi di reclamo di tipo giurisdizionale, cioè quegli strumenti che sono disponibili grazie all'ordina-

mento giurisdizionale dello Stato, e meccanismi di reclamo a carattere non giurisdizionale, che rinviano invece agli strumenti di risoluzione delle controversie disponibili al di fuori dell'ordinamento giurisdizionale dello Stato (ad es. il sistema degli ombudsman, mediatori, ecc.).

In secondo luogo, i Principi guida distinguono anche tra i meccanismi di reclamo a carattere statale - strumenti cioè che possono essere amministrati da enti o agenzie dello Stato o da organismi indipendenti che sono titolari, in virtù di norme dello Stato, di uno *status* ufficiale nell'ordinamento giuridico interno - e meccanismi di reclamo a carattere non statale, cioè strumenti di natura totalmente privata (quali ad esempio, i mezzi di reclamo previsti all'interno delle aziende per facilitare la risoluzione di controversie che possono coinvolgere l'impresa).

In entrambi i casi, il soddisfacimento dell'obbligo di proteggere in capo agli Stati richiede loro di effettuare una approfondita attività di valutazione circa l'effettività del proprio sistema giuridico: si tratta di un'attività, quindi, che deve essere finalizzata ad individuare le barriere esistenti e a determinare le misure per eliminarle in modo da consentire alle vittime di poter esercitare il proprio diritto di accesso a vie di rimedio effettive ed evitare, in tal modo, di dover sperimentare il principale fallimento di un sistema giuridico: il diniego di giustizia.

Bibliografia

A. Bonfanti, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente. Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Milano, 2012

Marco Fasciglione, *Il Piano d'Azione Nazionale italiano su impresa e diritti umani e l'attuazione dei Principi guida ONU del 2011*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, pp. 277-293

Id., *La responsabilità degli attori economici privati in materia di diritti umani nel sistema europeo* in G. Cataldi, A. Caligiuri, N. Napoletano (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010, pp. 448-474

¹⁸ Comitato dei diritti umani, *General Comment No. 31, Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 del 26 maggio 2004, para. 8; Comitato dei diritti umani, *Arenz et al. c. Germania, Communication No. 1138/2002*, Views del 24 marzo, *Communication No. 1020/2001*, Views del 7 agosto 2003, UN Doc. CCPR/C/78/D/1020/2001 del 19 settembre 2003, par. 7.2.

LA PORTATA STORICA DI UN TRATTATO VINCOLANTE PER LE IMPRESE

Nicoletta Dentico (Fondazione Finanza Etica)

Non possono esserci dubbi intorno al fatto che l'Agenda per lo sviluppo 2030, sulla quale hanno trovato convergenza gli stati membri delle Nazioni Unite nel settembre 2015, sia in potenza l'orizzonte più ambizioso che la comunità internazionale si sia mai data. Pur con tutta la complessità e i limiti del caso, gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) disegnano una promessa di attivismo politico, di cui sono responsabili i governi del nord e sud del pianeta, indistintamente. Una novità di azione globale importante ma assai tardiva, se pensiamo che la World Commission on Environment and Development delle Nazioni Unite aveva diagnosticato con largo anticipo la necessità di uno "sviluppo sostenibile", definendolo per la prima volta, come inderogabile impegno per gli stati. "Our Common Future", era il titolo del rapporto. Correva l'anno 1976.

Non possono esserci dubbi neppure sul fatto che si tratta di una mastodontica campagna di marketing geopolitico, che lascia intatte tutte le contraddizioni di approccio da cui sono scaturite altre iniziative dell'ONU per la riduzione della povertà (come i Millennium Development Goals, MDGs), salvo aprirne di nuove e più laceranti, vista la portata dell'impresa. Gli effetti distruttivi del

sistema economico in cui siamo precipitati hanno determinato una tale crisi che la posta in palio, questa volta, è porre mano alle molteplici esternalità negative della globalizzazione come l'abbiamo conosciuta finora. L'attuale paradigma economico basato su estrazione e sfruttamento delle risorse primarie ha alimentato processi di cambio climatico molto più rapidi del previsto, la stessa sopravvivenza dell'umanità su questo pianeta è a rischio, e persino gli esponenti più accorti del capitale invocano correttivi radicali. Centri di studio, think tanks, nuclei di ricerca in molte sedi accademiche studiano gli SDGs. Unità di lavoro operano dentro le aziende. Sono stati sviluppati criteri di misurazione per l'azione di governi e imprese, comunità rurali e realtà urbane, con l'intento di valutare l'andamento della agenda 2030. Ci sono rapporti annuali, modelli di certificazione. Allora, che cos'è che non va?

La crisi organica del sistema non si supera sostituendo qualche pezzo di ricambio nelle officine riformistiche della geopolitica. La miccia scatenante del ciclo di insostenibilità socio ambientale sotto i nostri occhi è da attribuire in larga misura al regime di liberalizzazione dei capitali e di deregolamentazione (*deregulation*) su cui la globalizzazione economica e finanziaria è stata edificata. Una strategia che ha rimpiazzato

la funzione del diritto pubblico con la intensiva produzione di forme contrattuali di diritto privato, depotenziando così tutte le molteplici espressioni di autorità statali (dalle democrazie europee, alle monarchie arabe). Invece, la *deregulation* non la mette in discussione nessuno. Di certo non gli SDGs. Ma neppure i Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*) approvati nel 2011, nel tentativo di porre un argine all'operato delle imprese multinazionali.

Bisognerebbe disinnescare la miccia con un rilancio della funzione pubblica, come presupposto essenziale dello sviluppo sostenibile. Accade invece il contrario. I Principi Guida eludono con determinazione ogni approccio vincolante. Piuttosto, offrono alle imprese un quadro di indirizzo e di incentivi di mercato (in termini di *branding* positivo) verso la tutela dei diritti umani e dell'ambiente, con il preciso intento di rafforzare il ricorso al modello dei partenariati pubblico-privati (*public and private partnership*)¹⁹. Questo modello, inaugurato dall'ONU con gli MDGs, è stato descritto da autorevoli analisti come il cavallo di Troia per rafforzare e istituzionalizzare il protagonismo gli attori privati, che rispondono statutariamente a una logica di profitto, nei processi di *governance* globale in materia di sviluppo. L'obiettivo 17 degli SDGs, che attiene appunto al partenariato mondiale per lo sviluppo, richiede la formazione di alleanze fra governi e settore privato per "mobilitare, reindirizzare e liberare il potere trasformativo di migliaia di miliardi di dollari di risorse private" con investimenti diretti soprattutto nei settori chiave

di un paese - energia, infrastrutture e trasporti. Insomma, gli SDGs contribuiscono a promuovere l'ulteriore ibridazione istituzionale in ambiti strategici. Difficile immaginare che questa sia la condizione più favorevole per la sostenibilità.

Il ruolo delle imprese può essere di forte stimolo allo sviluppo economico e all'accrescimento del benessere sociale nei paesi in cui operano. Per questo molti Paesi, nel nord e sud del mondo, fanno a gara per attrarre gli investimenti, giocando al ribasso sugli standard nazionali che riguardano le norme fiscali ovvero i diritti umani e ambientali. Si viene così a determinare un vuoto di governo per cui le aziende si trovano ad operare fuori dalla giurisdizione dello Stato in cui hanno sede legale e dentro un sistema di regole deboli, o indebolite, dello Stato che ospita le loro operazioni industriali e commerciali. Alcuni esperti definiscono questa situazione *bolla di immunità*: uno spazio senza rischio di sanzioni e senza doveri di rendere conto ad alcuno. A giudicare dalle architetture societarie sempre più complesse, questo spazio di immunità finisce per diventare un vero e proprio obiettivo d'impresa da perseguire. A giudicare dalle notizie di abusi sull'ambiente e di violazioni dei diritti pubblicate dai media, o nei report che monitorano le attività delle grandi imprese multinazionali, lo sviluppo economico e il benessere sociale sono promesse mancate. L'Università di Maastricht e l'International Peace Information Service hanno contato, nel mondo, 1.800 istanze giudiziarie di violazioni dei diritti umani da parte delle imprese, tra il 2005 e il 2014.

Di fronte a questo scenario, gli stati membri del Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU hanno avviato, con parecchie fatiche, un dibattito intergovernativo fondato sull'idea che i Principi Guida fossero un dispositivo palesemente insufficiente. Per l'approccio volontario che promuovono, e poi per la necessità di abbattere gli ostacoli procedurali e finanziari nell'accesso alla giustizia da parte delle vittime, a fronte di tanta impunità. La decisione, da parte della maggioranza del Consiglio, di approvare il 26 giugno 2014 la risoluzione promossa da Ecuador e Sudafrica, per stabilire un Gruppo di Lavoro Intergovernativo (*Inter-Governmental Working Group, IGWG*) volto a "elaborare uno strumento internazionale legalmente vincolante per regolamentare, secondo il diritto internazionale in materia di diritti umani, le attività delle imprese transnazionali e di altri soggetti imprenditoriali"²⁰, a ragione può considerarsi *storica*. La svolta, a lungo preparata e attesa, ha suscitato subito un'onda di resistenze, soprattutto da parte dei governi occidentali che hanno in blocco votato contro. I pronunciamenti ostili, e il rifiuto degli Stati Uniti e dell'Unione Europea di farne parte, non si sono fatti attendere. Da parte loro, le associazioni industriali di categoria hanno fatto di tutto per delegittimare il processo e far sentire la loro voce, anche attraverso quella dei governi e delle organizzazioni internazionali.

Ma il percorso è avviato da quattro anni, e va avanti. La bozza di un testo di trattato vincolante esiste ed è oggetto di negoziato fra i governi. La discussione è aspra, ma l'emergenza climatica, come il Cigno Nero di Taleb, potrebbe cambiare le

carte in tavola e affermare con maggior energia la necessità di questo percorso diplomatico. Il trattato vincolante per le imprese in materia di diritti umani non è un trattato *contro* il settore privato: le imprese che operano con responsabilità, consapevoli del ruolo positivo che possono agire nella società, sono le prime vittime di un mercato senza regole e condividono la necessità di un terreno di gioco disciplinato. È invece un trattato contro gli abusi e le ipocrisie a volte nascoste dentro le pieghe della responsabilità sociale d'impresa. Infine, è un tentativo di colmare il divario, del tutto insostenibile, fra il regime vincolante che domina le regole del commercio, e l'approccio volontario scelto finora in materia di diritti umani, quando sono le imprese ad essere coinvolte.

Ci vorrà molto coraggio e visione, per condurre il gioco all'esito sperato. E la pazienza di un cammino che non si prevede breve. Per i governi, alle prese con l'agenda della sostenibilità, si tratta di passare dalle parole ai fatti e mostrare che sono ancora in grado di espletare pienamente la loro funzione. Non c'è tempo da perdere, dice a chiare lettere la comunità scientifica. Il trattato è la necessaria risposta giuridica all'emergenza climatica.

¹⁹ Peter Utting and Ann Zammit, *Beyond Pragmatism: appraising UN-business partnerships*, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 2006. [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/225508544695E8F3C12572300038ED22/\\$file/luttzam.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/225508544695E8F3C12572300038ED22/$file/luttzam.pdf).

²⁰ UN DOCA/HRC/RES/26/9. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx>.



QUALE COMMERCIO INTERNAZIONALE RENDE LO SVILUPPO SOSTENIBILE?

Monica Di Sisto (Fairwatch, Campagna Stop TTIP)

La crescita globale che per il 2019 dovrebbe mantenersi intorno al 3%, nasconde elementi di preoccupazione che l'agenzia Onu per il commercio e lo sviluppo, Unctad, evidenzia nel Report 2019 sulla Situazione economica globale e le sue prospettive²¹.

Fin dalle premesse il rapporto spiega che "Mentre le prospettive economiche a livello globale sono migliorate negli ultimi due anni, diversi grandi Paesi in via di sviluppo hanno visto un calo del reddito pro capite. Ulteriori decrementi o una debole crescita del reddito pro capite sono previsti nel 2019 nell'Africa centrale, meridionale e occidentale, nell'Asia occidentale e nell'America Latina e nei Caraibi, fino a quasi un quarto della popolazione globale che vive in condizioni di estrema povertà. Anche laddove la crescita pro capite è forte, è spesso guidata dalle regioni industriali centrali, lasciando alle spalle le aree periferiche e rurali.

Nel Rapporto 2018 su Commercio e sviluppo Unctad aveva sottolineato la "delusione del commercio internazionale": in assenza di una forte domanda globale è improbabile che il commercio agisca da motore indipendente di crescita globale sostenibile²².

Il commercio, come di recente ribadito anche da un posizionamento importante del Parlamento Europeo²³, può funzionare come veicolo importante di sviluppo sostenibile a certe condizioni. Ma la sua proiezione internazionale e la concentrazione intorno a catene globali che concentrano il 60% del commercio mondiale intorno a operazioni "intra-firms", ossia interne ai medesimi gruppi, risulta particolarmente sfidante rispetto al "Dovere di proteggere", primo pilastro degli obblighi in capo agli Stati nella cornice dei Principi guida ONU su Business e Diritti Umani.

Nonostante l'ampia retorica diffusa sulla guerra dei dazi e il protezionismo crescente che impedirebbe, per colpa del ripiegamento degli Stati sui propri interessi nazionali, un futuro luminoso al commercio globale, i dati di realtà riportati dall'Unctad sulle politiche commerciali chiariscono senza margine d'errore che "i livelli dei dazi sono rimasti sostanzialmente stabili negli ultimi anni e la protezione tariffaria resta un fattore critico solo in alcuni settori in un numero limitato di mercati". A partire dal 2017, il valore del dazio medio nei Paesi sviluppati è dell'1,2% circa, è rimasto, per motivi di sviluppo diseguale, più elevato in molti Paesi in via di sviluppo, in particolare nell'Asia meridionale e nei

paesi dell'Africa sub-sahariana dove essi, peraltro, rappresentano una voce importante d'entrata per i bilanci statali. Tra i settori dove i picchi tariffari sono più elevati ne troviamo alcuni di interesse chiave per Paesi a basso reddito come l'agricoltura (dove la tariffa media per l'export dei Paesi in via di sviluppo va dal 2,5% per i rapporti preferenziali dovuti a specifici accordi, a un 20% di media per i rapporti commerciali che non rientrano in queste casistiche²⁴), l'abbigliamento, i prodotti tessili e in pelle, che in larga parte si misurano anch'essi per le materie prime con agricoltura e allevamento.

A provocare le vere tensioni tra le principali economie globali però, spiega ancora l'agenzia delle Nazioni Unite è "l'uso diffuso di misure legislative e di altre misure non tariffarie (...). Gli standard e i requisiti tecnici (barriere tecniche al commercio -TBT) regolano circa due terzi del commercio mondiale, mentre varie forme di misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) sono applicate a quasi tutti gli scambi agricoli". E sono proprio le regole e gli standard sempre più sotto attacco presso l'Organismo di composizione delle controversie commerciali della Wto (DSB) e presso gli arbitrati contenuti nei trattati commerciali e per gli investimenti già in vigore²⁵. Standard la cui protezione, a livello nazionale e internazionale, rientrano a pieno titolo in quel "Duty to protect" sancito dagli UNGPs.

L'ambito più ampio di applicazione delle misure di restrizione all'esportazione è quello agroalimentare: residui di pesticidi, tossine e batteri, livelli residui di pesticidi e fertilizzanti, l'impiego di ormoni e

di sostanze interferenti sul sistema immunitario, l'impiego e la contaminazione con organismi geneticamente modificati, come gli standard di produzione e di sicurezza dei prodotti e dei processi che determinano l'immissione e la permanenza nel mercato di un prodotto o servizio sono materie estremamente complesse, la cui valutazione e misurazione dell'impatto sulla salute umana, animale e sull'ambiente variano sensibilmente tra Paesi industrializzati e Paesi emergenti, ma anche tra gli stessi Paesi più sviluppati.

Mentre l'Unione Europea riconosce il Principio di precauzione fin dal Trattato di Maastricht²⁶, e prevede che una merce venga bloccata anche solo per il sospetto di contaminazione o pericolo, il sistema statunitense e quelli che ad esso si rifanno spostano sul consumatore la dimostrazione del danno, e non ritirano dal commercio un prodotto se non a seguito di verifica, con solida scienza tutta concorde, e molto spesso dimostrata in tribunale da parte del cittadino o della comunità colpita, dell'inequivocabile esistenza del vincolo causa-effetto tra il prodotto o servizio e il danno subito dall'individuo.

²¹ https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wesp2019_en.pdf

²² https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2018_en.pdf, p.V

²³ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0269_EN.html?redirect

²⁴ https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d1_en.pdf, p. 8-9

²⁵ https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d1_en.pdf, p. V

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum%3Al32042>

Paradossalmente proprio l'Unione Europea, nei trattati commerciali di ultima generazione, cita sporadicamente e non con la piena definizione disponibile il Principio di precauzione (un esempio di questa menzione è contenuta nel recente Trattato di Partenariato commerciale sottoscritto con il Giappone²⁷) oppure si conforma alla sua definizione più invalsa, ad esempio nel Trattato stretto con il Canada, il CETA²⁸.

In nessuno degli accordi commerciali di ultima generazione negoziati e firmati da Commissione e Unione europea, misure eventualmente adottate per affrontare un impatto potenzialmente negativo sulla salute umana o sul clima possono opporre "un ostacolo irragionevole al commercio" (è questa la dicitura correntemente inserita negli Accordi bilaterali di libero scambio o FTAs), e superare il confine della volontarietà. Attualmente, infatti, ogni vincolo o regola che attui una Convenzione internazionale o misura di protezione sociale, del lavoro e di promozione dello sviluppo sostenibile adottata da una

delle parti, se non protetta nel perimetro delle Barriere non Tariffarie (TBT) e delle misure Sanitarie e Fitosanitarie (SPS) consolidate, viene inserita in un apposito capitolo degli accordi commerciali bilaterali dedicato allo "Sviluppo sostenibile", più o meno articolato a seconda dello specifico accordo, in ogni caso volontario e non vincolante per le parti. Esse, dunque, non possono rivendicare l'applicazione attraverso compensazioni commerciali o i meccanismi arbitrali di composizione delle dispute tra le parti e di protezione degli investitori rispetto agli Stati partner, contenuti all'interno degli stessi trattati. Una scelta che interroga sulle vere priorità del legislatore, a fronte dei cogenti e urgenti impegni imposti dagli ambiziosi obiettivi condivisi nell'Agenda 2030.

Verso una maggiore Coerenza delle politiche anche nel commercio

La Legge n.125 del 2014 ha istituito il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), presieduto dal Presidente del Consiglio e composto da alcuni Ministri individuati dalla Legge stessa, tra cui il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, e l'art. 15 della Legge attribuisce al CICS il compito di assicurare la programmazione e il coordinamento di tutte le attività in materia di cooperazione allo sviluppo, nonché la coerenza tra queste e le politiche nazionali, con la possibile acquisizione di pareri da parte del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS).

Nell'ambito del semestre italiano di presidenza dell'Unione, un gruppo di Ong italiane, sotto l'ombrello Concord, ha sviluppato una proposta organica di realizzazione di un Piano Nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS, PCD in inglese) rimasto sostanzialmente disatteso nelle more della riforma del sistema italiano della cooperazione allo sviluppo e della elaborazione della nuova Strategia per lo Sviluppo Sostenibile.

L'importanza di inserire il commercio internazionale come chiave interpretativa dell'efficacia dell'aiuto italiano si evince anche dalla constatazione che, nella Relazione annuale 2016 dell'attività dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) nel quale non si fa mai riferimento al commercio come chiave determinante o impediante per lo sviluppo locale, in particolare in area rurale, nonostante in più passaggi si descriva l'attività della Cooperazione italiana come impegnata nel sostegno alla produzione e all'integrazione nel mercato dei Paesi partner. Nel Piano di azione nazionale elaborato dal CIDU (Comitato Interministeriale per i Diritti Umani), 2016-2021, il Governo italiano si è impegnato "in relazione al processo di internazionalizzazione delle imprese italiane ed allo scopo di favorire un loro comportamento virtuoso, a fornire sostegno e meccanismi di incentivazione coerenti con gli obiettivi del PAN, in collaborazione con Confindustria, Unioncamere e la rete delle Camere di Commercio bilaterali all'estero"²⁹. Relativamente ai Principi guida 9 e 10, esso di impegnava altresì "a sostenere un sistema di "human rights credits" nel commercio internazionale attraverso la proposta di

introduzione di un 'dazio speciale' per quei beni provenienti da Paesi e/o prodotti da imprese non rispettose dei fondamentali diritti umani"³⁰.

Sarebbe importante cogliere l'occasione dell'empasse globale della macchina commerciale e delle istituzioni che vi sovrintendono, per ripensarla nel suo complesso. Come, dopo la Seconda Guerra Mondiale, vincitori e vinti concordarono un Accordo generale sul commercio e le tariffe (*General agreement on trade and tariffs - Gatt*), per accelerare o frenare i flussi di merci a seconda degli interessi di protezione e stimolo manifestati dai diversi Paesi, dovremmo avviare un nuovo processo di governo del commercio a livello globale. Un *New Trade Deal* sulla scorta di quanto proposto dall'Unctad, sotto l'egida delle Nazioni Unite, valorizzando i saperi e le esperienze di co-governance tra Stati e società civile promossi in ambiti come ILO e FAO. Si potrebbe, così, anteporre i diritti umani e del pianeta agli interessi particolari, accelerando o frenando i flussi di merci per porre fine alla sovrapproduzione e agli sprechi attuali, per garantire redditi dignitosi per tutti e un freno efficace ai cambiamenti climatici.

²⁷ https://stop-ttip-italia.net/wp-content/uploads/2018/07/jefta_affari-a-tutti-i-costi_def.pdf

²⁸ <https://stopttipitalia.files.wordpress.com/2016/10/butta-quella-pasta-def.pdf> p. 4 e segg.

²⁹ http://cidu.esteri.it/resource/2016/12/49118_f_PANBHRITAFINALE15122016.pdf, p. 11

³⁰ *Ivi*, p. 25



Anche in assenza di una modifica profonda della governance del commercio globale, la struttura attuale di trattati e negoziati, perché essi siano strumenti di uno sviluppo davvero sostenibile, andrebbe completamente rivista, oltre che per rendere effettivi gli impegni già contenuti nel PAN 2016-2021, anche per:

a) Invertire l'ordine delle priorità indicate nei testi degli attuali FTAs, prescrivendo che le parti contraenti s'impegnino a facilitare gli scambi a condizione che rispettino e non costituiscano detrimento alla protezione e promozione dei diritti umani, sociali, ambientali e del lavoro

b) Prevedere clausole d'esclusione dal negoziato di interi settori d'interesse pubblico, che li sottragga dall'area d'azione dei nuovi trattati e degli eventuali meccanismi di arbitrato in vigore o in via d'introduzione

c) Subordinare l'avvio dei negoziati, a livello multilaterale, plurilaterale e bilaterale, all'adesione vincolante dei contraenti ai trattati internazionali fondamentali, sia vincolanti sia volontari, in tema di lavoro, ambiente, clima e diritti umani

d) Escludere la possibilità da parte degli investitori di rivalersi contro gli Stati partner presso meccanismi esterni alla giustizia ordinaria

e) Accompagnare trattative e implementare gli accordi con un monitoraggio indipendente ex ante, ex post e permanente, partecipato dalla società civile, che ne valuti l'impatto su lavoro, ambiente, clima e diritti umani, e indichi in tempo reale soluzioni vincolanti e meccanismi di risarcimento per i Paesi contraenti.

CHI CONTROLLA IL CONTROLLORE? I LIMITI DELL'AUTOREGOLAZIONE DEL MERCATO

Deborah Lucchetti (Fair, Campagna Abiti Puliti)

"Improvvisamente una grande nuvola di fumo ha coperto il pavimento, il supervisore ha tolto la corrente e c'è stato il blackout"

Mehmood, 58 anni, addetto alla produzione, dipendente della Ali Enterprises per 5 anni, sopravvissuto al disastro.

Dagli anni 80 la globalizzazione del settore tessile-abbigliamento ha prodotto una trasformazione radicale della struttura produttiva. Il processo ha acuito la competizione tra fornitori orientando l'esternalizzazione della produzione verso la massima compressione dei costi, a netto sfavore delle condizioni di lavoro e dell'ambiente. Sono fioriti codici di condotta unilaterali che i marchi hanno sviluppato per difendersi dalle accuse degli attivisti per le ripetute e gravi violazioni dei diritti umani lungo le filiere globali. Di conseguenza è fiorita l'industria privata degli audit sociali per verificare il rispetto delle norme e degli standard internazionali e così facilitare l'accesso delle imprese ai mercati e assicurare consumatori distanti e disorientati circa l'effettiva sostenibilità dei prodotti che acquistano. Negli anni la

situazione non è migliorata e i problemi strutturali che affliggono l'intero sistema dimostrano che gli audit commerciali non migliorano le condizioni di lavoro nelle fabbriche. I numerosi incidenti e le migliaia di morti in aziende certificate lo dimostrano.

Il caso Ali Enterprises

Non appena l'11 settembre 2012 Muhammad Jabir ebbe notizia dell'incendio che era divampato alla Ali Enterprises di Karachi, corse sul posto in cerca di suo figlio, addetto alla produzione. Ma era troppo tardi. Suo figlio era già morto, insieme ad altri 260 compagni di lavoro, compresi minori tra i 15 e i 17 anni. Dopo i primi mesi di lutto, Muhammad e gli altri familiari delle vittime fondarono l'Ali Enterprises Factory Fire Affectedes Association (AEFFAA) con il sostegno della federazione sindacale Pakistani National Trade Union Federation.

Nel giro di un anno, più di 200 persone, fra sopravvissuti e parenti delle vittime, uscirono allo scoperto per rivendicare i loro diritti, risarcimenti adeguati oltre a cambiamenti strutturali e duraturi nelle filiere globali dell'industria del tessile-abbigliamento.

La Ali Enterprises, allora fornitrice della tedesca Kik, era una trappola per topi.

Quando è divampato l'incendio l'allarme non funzionava, c'era solo una uscita di sicurezza agibile, gli estintori non erano sufficienti né funzionanti, non esisteva una scala di sicurezza esterna, le finestre erano sbarrate e la fabbrica affollata. Il piano ammezzato in legno costruito illegalmente e non isolato dal magazzino, unito all'accumulo di materiale infiammabile al piano terra dove è divampato il fuoco, ne ha favorito la

rapida espansione, trasformando la fabbrica in un inferno senza vie d'uscita. Le gravissime irregolarità strutturali e le scarse misure di sicurezza, in palese violazione delle leggi nazionali e degli standard internazionali, non hanno impedito alla fabbrica di ricevere la certificazione sociale SA8000.

La società di revisione che aveva rilasciato il certificato, tramite subappalto delle ispezioni solo poche settimane prima dell'incendio, è l'italiana RINA Spa.

I lavoratori sopravvissuti e i familiari delle vittime si sono impegnati in prima persona in una battaglia per la giustizia e per l'accertamento delle responsabilità, dando voce alla necessità di individuare gli strumenti legali di riparazione più opportuni tanto nei paesi di produzione quanto nei paesi da cui provengono gli ordini di acquisto. L'AEFFAA non ha lasciato nulla di intentato e ha presentato le sue istanze nei luoghi deputati delle Nazioni Unite, nelle aule di tribunali e in contesti di *soft law* in Germania e in Italia.

Nel sesto anniversario della tragedia infatti, insieme a una coalizione internazionale di otto organizzazioni impegnate nella difesa dei diritti umani, dei lavoratori e dei consumatori, ha presentato un reclamo formale contro RINA presso il Punto di Contatto Nazionale OCSE al Ministero dello Sviluppo Economico a Roma. Gli estensori sostengono che RINA abbia violato le linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali non avendo saputo valutare, con il suo comportamen-

to ispettivo negligente, la gravità dei rischi di incendio presenti nella fabbrica. La procedura di conciliazione è attualmente in corso.

Nel settembre 2016 è invece stato sottoscritto un accordo per il risarcimento delle spese mediche e del mancato reddito (escludendo quindi il danno psicologico e morale) pari a 5,15 milioni di dollari³¹ a seguito del negoziato fra Kik, IndustriALL Global Union e Clean Clothes Campaign, facilitato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) attraverso il modello dell'accordo raggiunto per le vittime del Rana Plaza.

Un fallimento di sistema

La Ali Enterprises non costituisce un caso isolato. Diverse altre tragedie sono accadute in aziende regolarmente ispezionate da società di audit e poi certificate secondo standard sociali che avrebbero dovuto attestare il rispetto di diritti minimi in materia di sicurezza e di condizioni lavorative.

Per citare l'incidente più noto all'opinione pubblica, nel crollo dell'edificio Rana Plaza in Bangladesh nell'aprile 2013 persero la vita più di 1.134 lavoratori. Gli audit effettuati dalla TÜV Rheinland per conto di Amfori BSCI non avevano rilevato il lavoro minorile e i gravi difetti strutturali presenti in una delle cinque fabbriche coinvolte e il cui edificio veniva anzi definito "di buona qualità costruttiva". Anche Bureau Veritas, altra società di revisione, aveva ispezionato una delle cinque fabbriche trascurando numerose quanto ovvie

e gravi irregolarità strutturali. La lista potrebbe proseguire con altri casi, esempi estremi delle condizioni pessime che caratterizzano il settore produttivo dell'abbigliamento.

Tragedie come queste potevano essere evitate, se non fossero stati ignorati segnali evidenti e se gli audit fossero stati condotti in maniera appropriata, realmente finalizzata a rilevare i problemi che mettono a rischio la vita dei lavoratori. Invece le imprese commerciali di revisione e le numerose iniziative per il rispetto di standard sociali, lungi dal contribuire a migliorare le condizioni di lavoro e di sicurezza del settore, concorrono a mantenere alti livelli di rischio mentre lucrano profitti miliardari.

I limiti di un sistema opaco e volontario

Il mondo delle società di certificazione è pervaso da limiti e problemi strutturali che ne minano la credibilità. Truffe, tramite falsificazione dei documenti, corruzione degli auditors e interviste a lavoratori "istruiti" sono fenomeni molto diffusi.

³¹ con il contributo del Sindh Employees Social Security Institution del Pakistan si sono raggiunti 6,6 milioni di dollari.



I lavoratori e i loro sindacati sono scarsamente coinvolti e spesso le interviste sono svolte in azienda sotto la supervisione dei capi. Gli audit, troppo brevi per ridurre i costi, non sono adeguati a rilevare i problemi sociali in profondità e la scarsa comprensione della natura di diritti umani fondamentali come la libertà di associazione, rendono le ispezioni inefficaci a rilevarne l'effettivo godimento da parte dei lavoratori. I rapporti, inoltre, non sono pubblici e ciò impedisce ai diversi portatori di interesse (ong, sindacati, media) di giocare l'insostituibile ruolo di osservatori indipendenti.

A questo va aggiunto il rischio del progressivo smantellamento degli ispettorati del lavoro con la conseguente privatizzazione del sistema di controllo, mai chiamato alla corresponsabilità e al risarcimento in caso di violazioni e incidenti.

Raccomandazioni

Le certificazioni sociali dovrebbero contribuire a migliorare le condizioni di lavoro nelle filiere globali di produzione. Senza modifiche all'operato degli Stati e delle imprese, queste rischiano di essere una foglia di fico, utile solo a rassicurare i mercati ma non a tutelare i soggetti deboli della filiera: i lavoratori e le comunità sulle quali impatta l'attività economica delle imprese.

Secondo i Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti umani gli Stati hanno il dovere di proteggere i cittadini dagli abusi derivanti

dall'attività economica e perciò di adottare norme vincolanti per le imprese per un controllo effettivo delle catene di fornitura globali. Pertanto essi devono rinforzare il controllo pubblico tramite gli ispettorati del lavoro, emanare leggi che impegnino le imprese ad applicare, nelle loro attività, la *due diligence* sui diritti umani e rendano la trasparenza obbligatoria, imporre alle imprese l'obbligo di rispondere delle violazioni dei diritti umani nelle loro catene di fornitura e alle aziende di certificazione l'obbligo di rispondere della veridicità delle loro ispezioni e comminare sanzioni qualora non vengano identificati i rischi e/o violazioni delle leggi.

Le imprese committenti e le imprese di certificazione devono avviare una riforma strutturale del sistema di monitoraggio delle filiere passando da un approccio "*corporate-oriented*" ad uno "*worker-centered*", complementare e non sostitutivo del controllo pubblico. In particolare esse devono rendere pubblici gli audit e le azioni correttive intraprese, coinvolgere i lavoratori nei processi di ispezione e rimuovere il conflitto di interesse che lega il controllato al controllore. Le imprese committenti devono inoltre modificare le loro pratiche di acquisto per consentire ai fornitori di coprire correttamente i costi diretti e indiretti nel rispetto delle leggi e delle convenzioni internazionali.

UN'AZIONE, UN VOTO. DI PROTESTA. LA FORZA DELL'AZIONARIATO CRITICO

Mauro Meggiolaro (Shareholders for Change)

L'azionariato critico è una forma di attivismo complementare rispetto alle campagne di sensibilizzazione e boicottaggio delle società civile. Alla dimensione del cittadino responsabile e del consumatore si aggiunge quella dell'azionista, del comproprietario. Per diventare azionisti critici basta acquistare (in banca) anche una sola azione di un'impresa quotata in borsa. L'azione dà il diritto di partecipare all'assemblea annuale degli azionisti, fare domande su tutti i punti all'ordine del giorno direttamente al presidente e all'amministratore delegato dell'impresa e ottenere risposte. L'azionista critico non si presenta in assemblea come "disturbatore", ma come osservatore attento, che cerca il dialogo con le imprese. Le domande sono preparate con cura, studiando i bilanci e preparando studi ad hoc, possibilmente con ricerche sul campo.

Come nasce in Italia?

Le prime iniziative organizzate e continuative di azionariato critico in Italia possono essere fatte risalire al progetto "azionisti ecologisti" di Legambiente. A partire dal 1989, l'associazione ambientalista italiana iniziò ad acquistare pacchetti simbolici di azioni di grandi imprese italiane, come Montedison, Enimont, Enichem, Fiat, Sme, Sip

o Enel per «forzarne la riconversione ecologica». «Scopo principale era soprattutto dialogare con i piccoli azionisti spesso tenuti fuori dalle decisioni importanti. Una strategia che ha dato buoni risultati», ha dichiarato l'ex presidente nazionale di Legambiente Roberto Della Seta.

Il progetto "azionisti ecologisti" si chiude con le assemblee di Eni ed Enel del 2000 ma il testimone dell'azionariato critico passa da Legambiente a Fondazione Finanza Etica (creata da Banca Etica nel 2003). Nel 2003 inizia a riunirsi un "tavolo sull'azionariato responsabile", a cui partecipano inizialmente Fondazione Finanza Etica, Banca Etica, Etica Sgr, Legambiente Lombardia, Mani Tese, Amnesty International Italia e il mensile Valori.

Il progetto di Fondazione Finanza Etica

Solo nel 2007 su proposta della Campagna per la Riforma della Banca Mondiale (oggi Re: Common) e di Greenpeace Italia, la Fondazione acquista un numero simbolico di azioni di Enel (250) e di Eni (80). Il debutto in assemblea avviene il 10 giugno 2008 a Roma con Eni mentre il giorno dopo tocca a Enel.

Ad Eni si chiede di «porre maggiore attenzione a due progetti che potrebbero comportare rischi finanziari per la compagnia»: il gas flaring³² nel Delta del Niger e l'estrazione di petrolio dalle profondità del Mar Caspio, in Kazakistan. Mentre le domande rivolte ad Enel vertono sulla politica energetica del gruppo, fortemente criticata perché «troppo orientata allo sfruttamento di fonti inquinanti e pericolose, come carbone e nucleare».

Eni ed Enel vengono scelte perché «sono due tra le società che offrono maggiori spunti di critica ed erano già nel mirino di diverse campagne di contestazione», spiega la Fondazione. Inoltre si vuole esplicitamente continuare il lavoro già avviato da Legambiente, che «aveva scelto di inserire le due società nel suo esperimento di "azionariato ecologista", portato avanti negli anni Novanta».

Da Eni ed Enel alle reti europee

Fondazione Finanza Etica si concentra esclusivamente su Eni ed Enel fino al 2016, quando, su proposta della Rete Italiana per il Disarmo, si acquistano tre azioni del gigante italiano della difesa Finmeccanica (oggi Leonardo). Nel 2017, d'accordo con il Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, la Fondazione debutta all'assemblea di Acea (cinque azioni) e, sempre con l'appoggio di Rete Disarmo, si presenta all'assemblea di Rheinmetall a Berlino (armamenti, una azione). Mentre nel 2018 tocca a Generali (assicurazioni, 10 azioni, in appoggio a Re: Common) e, nel 2019, si aggiunge il colosso svedese del fast fashion H&M (tre azioni), in collaborazione

con la Clean Clothes Campaign (Campagna Abiti Puliti). Con gli interventi alle assemblee di Rheinmetall e di H&M, il raggio di azione del progetto di azionariato critico supera i confini italiani e punta al coinvolgimento di reti della società civile europea.

Nel frattempo, nel dicembre del 2017 nasce, su iniziativa del gruppo Banca Etica, la rete europea di azionisti attivi SfC - Shareholders for Change e Fondazione Finanza Etica inizia a portare all'attenzione dei consiglieri di amministrazione delle imprese anche nuovi temi proposti da SfC (in particolare per quanto riguarda le politiche di remunerazione dei manager), intervenendo a nome di tutta la rete o di singoli suoi membri che investono attivamente (e non solo simbolicamente) nelle imprese. Grazie a Shareholders for Change, quindi, la Fondazione si trova a rappresentare, in alcuni casi, migliaia di azioni. Per l'azionariato critico, nato come iniziativa simbolica dal punto di vista del possesso azionario, è un vero salto quantico.

37 assemblee e decine di domande

Negli ultimi dodici anni, Fondazione Finanza Etica ha partecipato a 37 assemblee, sottoponendo decine di domande a sette grandi gruppi quotati in borsa, in collaborazione con organizzazioni della società civile italiana e internazionale. E ottenendo risposte, spesso insoddisfacenti, che hanno poi portato alla formulazione di nuove domande, a incontri con il management delle imprese prima e dopo le assemblee e ad alcuni, importanti risultati.

L'azionariato critico ha comunque una sua ragion d'essere anche al di là degli eventuali cambiamenti di rotta intrapresi dalle aziende su pressione degli azionisti responsabili. Perché costringe le imprese a dare spiegazioni, a essere più trasparenti, a confrontarsi con portatori di interesse che rappresentano posizioni e interessi che il più delle volte non coincidono con l'obiettivo di massimizzazione dei profitti, che sta a cuore alla stragrande maggioranza degli azionisti.

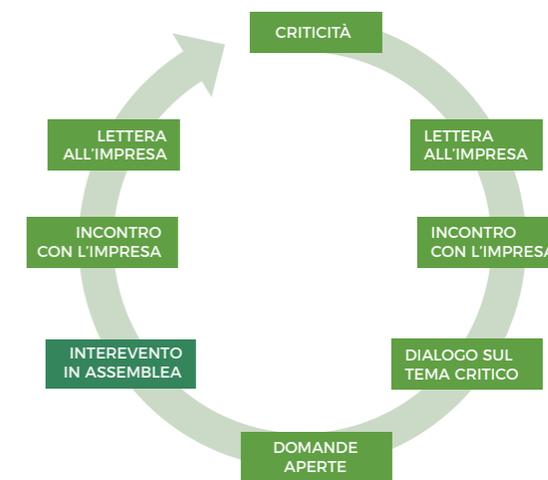
L'azionariato critico ricorda alle imprese che, al di fuori delle borse, esiste una società civile che richiede risposte, spiegazioni e scelte coraggiose, orientate alla sostenibilità e al superamento di un'ottica di sviluppo industriale di breve periodo.

Il ciclo continuo dell'azionariato critico

All'azionista critico le informazioni fornite dalle imprese in assemblea generalmente non bastano. Le risposte, spesso incomplete o deludenti, sono però la base per la continuazione del dialogo.

Dopo l'assemblea si può chiedere alla società un incontro a porte chiuse o una call con il management, si possono inviare lettere con nuove domande e, se nel giro di un anno non si ottengono risposte soddisfacenti, si possono ripresentare le stesse domande all'assemblea dell'anno successivo.

È un impegno continuo, che richiede molta attenzione e preparazione e non si esaurisce nel-



Schema 1 - Azionariato Critico

la partecipazione alle assemblee. Anzi, per molti azionisti responsabili le domande o le mozioni presentate in assemblea sono l'ultima ratio, dopo aver esaurito senza successo tutte le altre possibilità (invio di lettere, incontri o call, dialogo, ecc., come si può vedere nello Schema 1).

³² Il gas flaring (in italiano: combustione di gas) è una pratica che consiste nel bruciare senza recupero energetico il gas naturale in eccesso estratto insieme al petrolio, infatti risulterebbe troppo costoso costruire infrastrutture adeguate per trasportarlo nei luoghi di consumo (Fonte: Wikipedia). Il gas flaring diffonde nell'aria tossine inquinanti come il benzene, accusato di provocare l'aumento di tumori e di malattie respiratorie tra la popolazione; inoltre, contribuisce massicciamente al rilascio di gas serra, con gravi impatti sui cambiamenti climatici (Fonte: Banca Etica, L'azionariato critico approda in Italia, 9 giugno 2008. Link: <https://www.bancaetica.it/comunicato-stampa/lazionariato-critico-approda-in-italia>).

L'azionariato critico non è solo per grandi organizzazioni

Non sono solo le grandi organizzazioni o i grandi numeri a caratterizzare l'azionariato critico. Come si vede nella tabella seguente, negli anni, in Italia, si sono alternati al microfono comitati locali contro le centrali a carbone o a biomasse, avvocati ambientalisti, medici per l'ambiente, singoli attivisti:

l'azionariato critico è infatti uno strumento efficace anche per realtà medio-piccole, a vocazione territoriale, che apportano contenuti e competenze specifiche e sono molto spesso i primi soggetti a suonare l'allarme su presunte violazioni ambientali o dei diritti umani da parte delle imprese.

IMPRESA	ANNI	TEMI PRINCIPALI	COLLABORAZIONI E ALTRI INTERVENTI
Eni (Petrolio e Gas)	Ogni anno dal 2008 al 2019	Gas flaring in Nigeria e Congo; Sospetta corruzione internazionale in Nigeria (Bonny Island, OPL245) inquinamento nel Delta del Niger, in Basilicata e in Kazakistan; Remunerazione eccessive dei manager; Presenza nei paradisi fiscali; Critiche al piano di investimento sulle rinnovabili.	Re: Common (Crbm), che ha invitato: Global Witness, Friends of the Earth Nigeria, Corner House, Environmental Rights Action Nigeria, HEDA Nigeria, attivisti della Val d'Agri (Basilicata), Friends of the Earth Mozambico, Amnesty International Italia, A Sud, Federconsumatori, Sfc-Share holders for Change (con 150.000 azioni di Eni).
Eni (Energia)	Ogni anno dal 2008 al 2019	Critiche agli investimenti in centrali nucleari, a carbone e a biomasse. Critiche al progetto Hidroaysen (grandi dighe nella Patagonia cilena) e alle grandi dighe in Guatemala e Colombia. Presenza nei paradisi fiscali. Controversi nell'approvvigionamento di carbone dalla Colombia ("carbone insanguinato"). Critiche agli investimenti in Sahara Occidentale.	Re: Common (Crbm), che ha invitato: Luis Infanti, vescovo della Patagonia cilena (delegato dai Missionari Oblati di Maria Immacolata, ICCR), Campagna "Patagonia sin represas", comunità Mapuche (Patagonia), Alvaro Ramazzini, vescovo guatemalteco (delegato dai Missionari Oblati di Maria Immacolata, ICCR), numerosi comitati italiani (ed esteri: Romania, Russia) contro le centrali a carbone, Pax Netherlands, lidma (avvocati per l'ambiente, Spagna), attivisti colombiani, Urgewald (associazione tedesca che fa parte di DKA, azionisti critici tedeschi), Greenpeace Italia, Forum Stefano Gioia (contro la centrale a biomasse del Mercure), SpeziaViaDalCarbone, Sfc- Shareholders for Change (con 291.661 azioni di Enel).

IL GIUDIZIO CIVILE DEL POPOLO IKEBIRI CONTRO ENI

Aw. Luca Saltalamacchia (Studio Saltalamacchia di Napoli)

Ci sono vari punti di vista e varie prospettive che possono essere utilizzate per parlare di *imprese e diritti umani*. La prospettiva più aderente alla realtà, a mio modo di vedere, è quella di considerare tale tematica dal punto di vista delle vittime: quando parliamo di *imprese e diritti umani* si discute della commissione di una serie di gravissimi reati ad opera delle imprese, per lo più le grandi imprese multinazionali, quali omicidi, torture, sequestri, intimidazioni, trasferimento forzoso della popolazione, stupri, detenzioni illegali, minacce, percosse, lavoro minorile, devastazioni ambientali ed altri, perpetrati ai danni di individui quasi sempre deboli, quali popolazioni indigene, minori, lavoratori, minoranze, donne, contadini. Volendo completare la definizione base appena fornita, dovremmo dunque precisare che la corretta formulazione del tema è: *imprese criminali e diritti umani violati*.

Il problema è sicuramente molto antico, ma solo negli ultimi decenni ha iniziato a godere della dovuta attenzione sia da parte delle ONG che da parte delle Istituzioni pubbliche. L'ONU ("Principi Guida dell'ONU per le imprese e i diritti umani" adottati nel 2011), l'OCSE ("Linee Guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali"

approvate in seno alla Dichiarazione OCSE del 27 giugno 2000) e l'Unione europea (Comunicazione sulla "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese" COM (2011) 681, dell'ottobre 2011) da diversi anni stanno approvando raccomandazioni e direttive sul tema.

Inutile negare che, allo stato, tali raccomandazioni non si sono ancora tradotte in normative vincolanti, ma piuttosto in esortazioni che richiedono l'adempimento spontaneo da parte delle imprese. Non è dunque difficile capire perché il numero di violazioni dei diritti umani fondamentali commesse dalle imprese, anziché ridursi, è destinato ad aumentare sempre di più.

Ancora più recente è l'affermarsi del principio che collega il rispetto dei diritti umani fondamentali alla tutela e salvaguardia dell'ambiente. Tale tema riguarda anche le multinazionali italiane, che spesso hanno provocato devastanti conseguenze in termini di inquinamento e violazione dei diritti umani sia in Italia, sia all'estero. Statisticamente, tali disastri sono per lo più derivati dalle attività di conservazione, lavorazione e trasporto dei combustibili fossili.

Questo fenomeno viene tendenzialmente oscurato dalla pubblica informazione, probabilmente anche perché non esiste una opinione pubblica sensibilizzata a tale tema. Ad esempio, in Italia soltanto nel 2017 è iniziato il primo giudizio civile in cui una multinazionale italiana è stata chiamata a rispondere di un disastro ambientale commesso all'estero.

Il giudizio in questione è stato proposto dalla comunità di Ikebiri contro l'ENI e la sua controllata nigeriana NAOC. La comunità di Ikebiri è stanziata in Nigeria, in uno dei tanti rami del gigantesco delta del fiume Niger, nello Stato di Bayelsa. È una comunità indigena; i suoi membri traggono dall'ambiente che li circonda la maggior parte del proprio sostentamento. Nei suoi territori opera la filiale nigeriana di Eni (Nigerian Agip Oil Company), la cui attività ha provocato gravi danni a causa di molti sversamenti di petrolio verificatisi a partire dagli anni '70. Nell'aprile 2010 si è verificata una ulteriore fuoriuscita, per la quale la NAOC ha sempre dichiarato di voler risarcire la comunità.

Tuttavia, dopo anni di trattative, in considerazione dello stato ancora inquinato del territorio e del mancato risarcimento, la comunità ha deciso di introdurre in Italia un giudizio civile contro ENI e NAOC. Tale giudizio aveva ad oggetto la condanna al pagamento di una cifra di denaro a titolo di risarcimento danni, nonché la bonifica dei suoli o in alternativa il pagamento della somma necessaria per bonificare i suoli.



In foto Godwin Ojo (direttore di Friends of the Earth, Nigeria), Luca Saltalamacchia (avvocato della comunità Ikierbi), Colin Rocher (extractive industries - compaigner di Friends of Earth Europe)

Mentre le domande contro la NAOC erano fondate sull'assunzione di responsabilità proveniente dalla compagnia, quelle contro ENI erano basate sull'obbligo di vigilanza (cd. *duty of care* secondo la dottrina anglosassone) che grava su costei, anche in virtù degli strumenti di *due diligence* di cui si è dotata. Il giudizio, che pendeva dinanzi al Tribunale di Milano, è stato poi estinto a seguito della intervenuta transazione sottoscritta dalle parti.

Essendo il primo di questo tipo, le questioni processuali e sostanziali affrontate - e che mai prima d'ora sono state affrontate in Italia - erano numerose ed assai complesse: dalla giurisdizione del Giudice italiano, alla legittimazione processuale della comunità indigena, alla responsabilità della impresa controllante per un fatto commesso dalla controllata.

La prima questione è legata al fatto che uno dei convenuti (ENI) ha sede in Italia, ma l'altro (NAOC) ha sede in Nigeria, per cui non esistono nei suoi confronti criteri di collegamento idonei a radicare la giurisdizione secondo la normativa europea (Regolamento di Bruxelles 1 bis), pur essendo le due domande (quella contro Eni e quella contro NAOC) connesse tra loro. Secondo la prospettazione data, proprio a causa della connessione tra le domande sussiste la giurisdizione del Giudice italiano.

La seconda questione è legata alla circostanza che nel nostro ordinamento la "categoria" della *comunità indigena* è sconosciuta. Cos'è, dal punto di vista giuridico, una comunità indigena? Qual è la sua natura? Domande di non facile risposta, che si connettono con la problematica del soggetto che può agire per conto della comunità e rilasciare il mandato ad un legale (il capo-villaggio? Il consiglio degli anziani?). Possono sembrare questioni formali, ma in realtà riguardano la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire, che spesso costituiscono questioni preliminari in grado di bloccare il processo.

Quanto alla questione della responsabilità della impresa controllante per un fatto commesso dalla controllata, si evidenzia che tale possibilità è di fatto esclusa dalla normativa nazionale vigente, se non per casi eccezionali (di sostanziale identità tra le due compagini).

Secondo la nostra prospettazione, ENI sarebbe responsabile perché si è impegnata pubblicamente attraverso gli strumenti di *due diligence* a pre-

tendere da tutte le sue controllate il rispetto di standard minimi in termini di rispetto dell'ambiente e dei diritti umani fondamentali.

Non essendoci stata una pronuncia del Giudice, tali questioni restano ancora "nuove" per il nostro ordinamento. L'accesso alla giustizia è stato formalmente e sostanzialmente molto complesso, non potendo la comunità indigena godere ad esempio del gratuito patrocinio; in verità, la comunità non aveva nemmeno il codice fiscale (non rilasciabile ad una entità che non risiede nel territorio statale), che è un dato essenziale per poter iscrivere a ruolo un giudizio. Il giudizio è partito solo dopo un lungo e tortuoso cammino durato ben 5 anni.

Dunque, è possibile sintetizzare la tematica del rapporto tra *imprese e diritti umani* affermando che nella stragrande maggioranza dei casi le violazioni di diritti umani commesse dalle imprese restano impuniti a causa di una normativa poco efficace a sia livello internazionale che statale, nonché a causa delle protezioni politiche ed amministrative di cui le imprese godono e del difficile accesso alla giustizia da parte delle vittime.

Non è un caso che, al cospetto dell'enorme quantità di violazioni perpetrate ogni giorno, le vicende giudiziarie che coinvolgono le imprese sono molto rare.

LA PARTECIPAZIONE ALLA VITA DELLE IMPRESE IN UN'OTTICA DI DEMOCRAZIA ECONOMICA

Simone Siliani (Fondazione Finanza Etica)

L'azionariato critico – che Fondazione Finanza Etica porta avanti così come descritto dall'articolo di Mauro Meggiolaro – non è soltanto una invasione di campo delle organizzazioni della società civile, delle ONG, nel *sancta sanctorum* del capitalismo, né tanto meno un'operazione d'immagine. Si tratta piuttosto di concepire e sperimentare un modo diverso di essere impresa. In particolare per quelle imprese che sono quotate in Borsa e il cui successo è quindi misurato nella capacità delle azioni di incrementare il capitale finale della società.

La raccolta di risparmio avviene, appunto, attraverso l'emissione di azioni o obbligazioni che sono collocate sui mercati regolamentati.

Regolamentati da chi? Dal Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, dalla CONSOB (con funzioni di vigilanza e controllo), dal Testo Unico della Finanza, dall'Unione Europea (con la direttiva sulla trasparenza). Ora, nelle società quotate chiunque può decidere di investire denaro acquistando azioni, in qualche modo scommettendo che quelle azioni avranno un rendimento positivo. Tale fatto però dipende dall'andamento del merca-

to più che da quello dell'azienda stessa e quindi *ciò che conta è il rischio di mercato, piuttosto che il rischio d'impresa.*

Questa caratteristica delle imprese quotate determina che:

■ abbiamo un gran numero di piccoli azionisti, il cui interesse è molto "egoistico", frammentato e, in genere, di breve termine. Detto in parole povere, al piccolo azionista interessa poco che l'azienda sia florida e abbia una buona performance produttiva (meno che mai sociale e ambientale); basta che ogni anno gli garantisca un dividendo;

■ l'azienda è controllata, di solito, da un azionista di riferimento che detiene di gran lunga il pacchetto azionario maggiore. È questo azionista che fa il bello e il cattivo tempo nell'azienda;

A causa di queste caratteristiche, le Assemblee Generali degli azionisti, invece di essere il momento di massima espressione dell'esercizio da parte degli azionisti della funzione di indirizzo e controllo sul management dell'azienda, sono ridotte a una

mera formalità. A voler essere più espliciti, questo dovrebbe essere il momento massimo della democrazia interna in cui i proprietari dell'azienda, tutti, grandi e piccoli, esercitano il loro diritto-dovere di governo attivo e responsabile dell'azienda. Invece tutto si svolge in un'atmosfera felpata e ipocritamente formale: (quasi) nessuna discussione sui punti di contenuto dell'ordine del giorno, segnatamente il bilancio e il resoconto sull'andamento dell'azienda nell'anno precedente, nessuna valutazione sugli organi di governo e sul rinnovo (quando del caso) del Consiglio di Amministrazione; nessuna attenzione agli atti che definiscono la policy di remunerazione degli amministratori e soprattutto dell'Amministratore delegato. L'interesse dell'azionista di riferimento è che questo passaggio avvenga nel modo più rapido e indolore possibile, così da poter continuare a governare l'azienda decidendone gli indirizzi in altre sedi, meno aperte e democratiche. L'interesse dell'arcipelago dei piccoli azionisti (quando presenti) è quello di arrivare e approvare il punto sui dividendi, cioè sul valore delle azioni in cui hanno investito i loro soldi e, infine, sul "mitico" buffet conclusivo.

È chiaro che in questa pax societaria e in questo "cimitero" di democrazia interna all'azienda, la presenza degli azionisti critici, attivi e responsabili diventa un mal sopportato elemento di disturbo. Ma in realtà quest'ultimi non fanno altro che esercitare un loro diritto-dovere di proprietari – in quota parte – dell'azienda, di "cittadinanza attiva" dentro questa comunità particolare che è l'impresa. Di più, credo che il loro agire

corrisponda nello spirito e nella lettera al mandato costituzionale contenuto nell'art.41 della nostra Carta fondamentale. *"L'iniziativa economica privata è libera", ma "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"*, recita quell'articolo. Cosa vuol dire, in concreto, se non il fatto che i cittadini che investono il loro risparmio nelle aziende quotate si rendano protagonisti di vigilare e indirizzare la "propria" azienda in una direzione coerente con questo dettato costituzionale? D'altra parte, prosegue l'art.41, *"la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"* e, dunque, sarebbe anche compito dello Stato svolgere questa funzione.



Tanto più, quando lo Stato che deve assicurare questo indirizzo e controllo è esso stesso l'azionista di riferimento di alcune di queste aziende – come nel caso di Eni, Enel e Leonardo di cui Fondazione Finanza Etica detiene azioni.

Questo attivismo aziendale da parte dello Stato è rafforzato dall'art.43 della Costituzione in cui si dice che “a fini di utilità generale, la legge può riservare ... allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”. E che cosa è l'interesse generale di cui parla l'art.43 se non la tutela dell'ambiente e dei diritti umani che sono impattati dalle attività di dette imprese? E, infine, l'art.47 della Costituzione, secondo il quale la Repubblica favorisce “*al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese*”, non trasferisce forse in capo all'azionista di queste aziende almeno quota parte di quella responsabilità di indirizzo e controllo verso finalità sociali, contenuta negli articoli precedenti, delle aziende di cui sono proprietari?

Dunque, l'azionariato critico consente di riflettere sul ruolo dell'azionista nelle imprese quotate e di partecipare alla vita delle imprese in un'ottica di democrazia economica.

In questo senso l'azionariato critico si lega alla finanza etica e a una riflessione sull'uso del denaro. Essere un azionista non significa unicamente cer-

care i più alti profitti nel minor tempo possibile, ma in primo luogo diventare comproprietario dell'impresa; questo implica interloquire con il management dell'impresa che gestisce, di fatto, il suo denaro e, dal punto di vista della finanza etica, anche il dovere di sapere cosa l'azienda fa con il suo denaro.

Una riflessione particolare vale in questo senso quando l'azionista, peraltro di riferimento, è lo Stato, il cui motivo per partecipare direttamente nella compagine sociale di una grande impresa non è quella di massimizzare i ricavi, bensì quello di realizzare degli obiettivi di sviluppo e di interesse comune per la comunità nazionale rappresentata. Un tema particolarmente rilevante nei casi di Enel, Eni e Leonardo, nei quali lo Stato è l'azionista di riferimento o di Acea nei quali il Comune di Roma è l'azionista di maggioranza.

Le contraddizioni che spesso Fondazione Finanza Etica nel suo azionariato critico rileva nel comportamento di questo azionista così “speciale”, dovrebbero essere oggetto di riflessione per tutti gli *stakeholders* di un Paese (in primo luogo i cittadini elettori e poi le istituzioni pubbliche) e non solo per quelli dell'impresa. Se lo Stato, azionista di riferimento di Leonardo che produce anche armi, è lo stesso che ne autorizza la vendita a paesi in conflitto, magari in violazione della legge 185/90 sul commercio di armi, ciò implica una responsabilità ulteriore in capo al Governo derivante proprio dall'essere azionista di riferimento di quell'azienda.

Analogamente se lo Stato è azionista di Eni, il cui management viene implicato in un caso di corruzione internazionale (in questo caso in Nigeria relativamente all'utilizzo della concessione per estrazione petrolifera OPL 245, per una supposta tangente di 1,092 miliardi di dollari), la responsabilità del Governo è ulteriore rispetto a quella più generale di indirizzo nelle politiche sull'energia e idrocarburi del Paese.

D'altra parte non è affatto fuori luogo parlare di partecipazione alla vita delle imprese in termini di democrazia economica: quando il capitale sociale è estremamente disperso, il potere si concentra in modo sproporzionato sui manager e sulla dirigenza, che hanno l'unico obiettivo di massimizzare il valore delle azioni al fine di assecondare le aspettative degli azionisti di maggioranza.

L'azionariato critico, ponendo l'accento sul ruolo attivo e la responsabilità etica di ognuno dei comproprietari, diventa uno strumento che permette di migliorare la conoscenza e la partecipazione dei piccoli azionisti e dei cittadini alle scelte delle imprese in campo finanziario.

Ad esempio, nel caso di Assicurazioni Generali, le domande e le contestazioni presentate dagli azionisti critici relativamente alle retribuzioni del management (la cui parte variabile arriva a superare del 519% quella fissa), hanno sollecitato l'attenzione di piccoli azionisti che altrimenti avrebbero fatto passare inosservati questi dati.

La buona notizia dunque è che l'azionariato critico porta spesso a risultati significativi: le grandi imprese, a volte sorde alle proposte dei consumatori, delle campagne e dei movimenti di protesta, sono molto più attente alle richieste provenienti dagli stessi azionisti. La partecipazione degli azionisti non si può sostituire alle campagne di sensibilizzazione e alle altre forme di pressione sulle imprese, ma è un importante e ulteriore strumento da affiancare ad altre iniziative e sarà tanto più efficace quanto più si riusciranno a unire le forze dei piccoli azionisti e dei grandi investitori istituzionali (fondi pensione, fondi comuni, e altri) con le voci dei movimenti e delle Ong che da anni si battono per migliorare la condotta sociale e ambientale delle imprese.

LO HUMAN RIGHTS IMPACT ASSESSMENT NELLE FILIERE AGROALIMENTARI

Giorgia Ceccarelli (Oxfam Italia)

Le valutazioni d'impatto sui diritti umani (in inglese, HRIAs) consentono alle aziende di misurare l'impatto delle proprie attività economiche sui diritti umani e di identificare conseguenti piani di azione volti ad affrontare e eliminare qualsiasi impatto negativo sulle persone e le comunità.

La quasi totalità dei grandi attori economici – sia a livello globale che nazionale – si è ormai dotata di codici di condotta e di processi di *auditing* sociale con cui affrontano e cercano di tutelarsi da eventuali rischi sulle violazioni dei diritti dei lavoratori impegnati a vari livelli nelle proprie catene di fornitura. Tali approcci, però, sottendono alcune debolezze strutturali che limitano la piena assunzione di responsabilità da parte delle grandi aziende, scaricando sui fornitori dei livelli successivi la gestione della maggior parte dei rischi per i diritti dei lavoratori.

È il caso, per esempio, delle filiere agroalimentari in cui la Grande Distribuzione Organizzata richiede ai propri fornitori di sottoscrivere codici di condotta e di prestarsi a costanti *audit* esterni per verificare la rispondenza del proprio operato con le disposizioni dei codici, senza valutare al

contempo se le modalità con cui negoziano e sottoscrivono gli accordi di fornitura garantiscono prezzi e condizioni tali da assicurare un reddito e un salario dignitoso ai produttori e ai lavoratori agricoli che effettivamente coltivano e producono quel cibo.

Le valutazioni d'impatto sui diritti umani adottano un approccio diverso. Sono uno studio completo condotto da ricercatori indipendenti che valutano a 360° tutti i meccanismi di filiera, analizzando il ruolo di tutti gli attori nella catena di fornitura, comprese le pratiche commerciali con cui si negozia l'approvvigionamento di un determinato bene o servizio. Rappresentano quindi uno dei passi più importanti che un'azienda dovrebbe compiere per ottemperare alla responsabilità di rispettare i diritti umani sancita nei Principi Guida della Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani.

Tali analisi, infatti, permettono alle aziende di comprendere la natura e le cause strutturali dietro alle principali violazioni dei diritti umani derivanti dal proprio modo di fare business, e di identificare i giusti meccanismi di prevenzione e rimedio del rischio. Sono parte integrante di un più robusto processo di *due diligence* che va

oltre un mero approccio di auditing e dovrebbero essere sempre realizzate in parallelo alle varie analisi dei rischi che vengono comunemente svolte per valutare la bontà di un investimento economico.

Le aziende che adottano questo tipo di approccio e basano le loro politiche sui diritti umani su questo tipo di valutazioni possono trarre vantaggio dalle opportunità di business su prodotti di qualità superiore, mitigare ulteriormente i rischi, costruire filiere più resilienti e una relazione più onesta con i propri clienti. Soprattutto, possono garantire uno standard di vita dignitoso per coloro che operano nelle proprie filiere, contribuendo in modo più efficace ai processi di sviluppo sostenibile.

Generalmente l'analisi si compone di cinque fasi, seguite da un piano d'azione per attuare le raccomandazioni da essa scaturite:

- 1) Analisi del contesto;
- 2) Mappatura degli impatti sui diritti umani;
- 3) Analisi delle cause strutturali, definizione delle priorità e raccomandazioni;
- 4) convalida dei risultati attraverso la condivisione con l'azienda stessa e i principali stakeholder;
- 5) Finalizzazione e comunicazione del rapporto finale di analisi.

Tra gli elementi centrali di una valutazione d'impatto c'è il pieno coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* e gli attori della filiera, inclusa la comunità locale di riferimento, i sindacati e le

organizzazioni della società civile: cruciale è infatti non limitare l'analisi a ricerche documentali o alle sole interviste allo staff aziendale e a quello delle aziende fornitrici.

Per la piena assunzione di responsabilità sui diritti umani è altresì fondamentale che l'intero processo di analisi sia adeguatamente supportato e informato dal senior management dell'azienda sin dall'inizio, così come è centrale da parte dell'azienda e del gruppo di ricerca la piena trasparenza sulla metodologia utilizzata, i risultati ottenuti e i passi da compiere, con tempistiche certe, per attuare il piano di azione finale.

« Una volta che hai dato avvio alla gara d'appalto, tutto ciò che vedi è un numero e nessuno vede l'impatto di questo sul lavoro »

(Un rappresentante di Coop Trading intervistato durante la valutazione)

Un esempio di HRIA sulla filiera italiana dei pomodori da industria

Tra giugno e dicembre 2018, Oxfam ha condotto una HRIA sulla filiera italiana del pomodoro da industria per conto del colosso finlandese S-Group, gruppo che opera nel settore della vendita al dettaglio e dei servizi alberghieri e ristorativi. L'analisi è scaturita da una chiara volontà dell'azienda di voler testare un nuovo approccio di politiche sui diritti umani, partendo da una filiera che negli ultimi anni è stata teatro di gravi episodi di sfruttamento e caporalato.

Gli obiettivi della valutazione erano:

- Valutare gli impatti effettivi e potenziali dell'azienda sulle condizioni di vita e di lavoro degli operai impegnati nella raccolta e trasformazione dei pomodori in Italia, indagarne le cause strutturali e individuare le misure necessarie per prevenire, mitigare e/o rimediare eventuali violazioni;

- Individuare lezioni che potessero informare lo sviluppo del nuovo approccio ai diritti umani dell'azienda.

L'analisi del contesto - ovvero della domanda e offerta di lavoro stagionale in Italia e dei flussi e volumi commerciali di S-Group - ha suggerito di focalizzare la valutazione solo sui 2 fornitori che acquistano pomodoro fresco prevalentemente dalle aree del Sud Italia dove la raccolta manuale è ancora diffusa, e che al contempo rappresentano

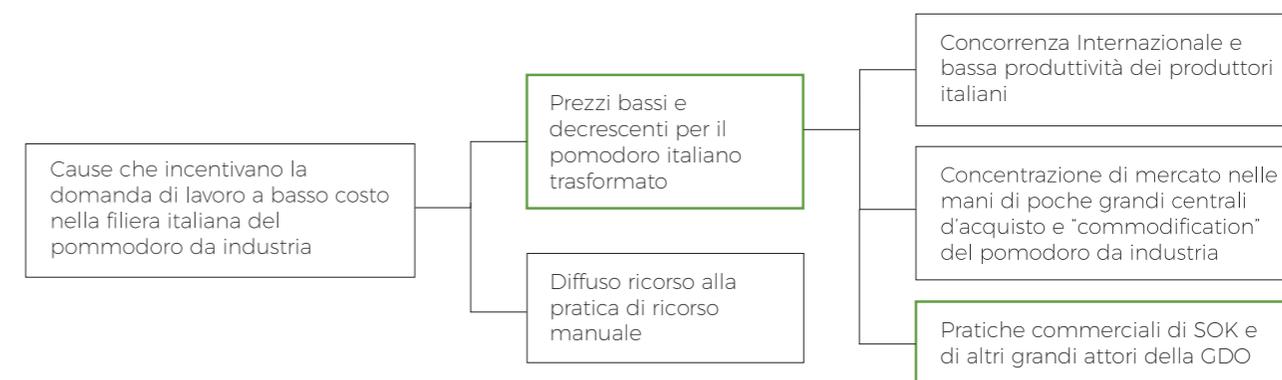
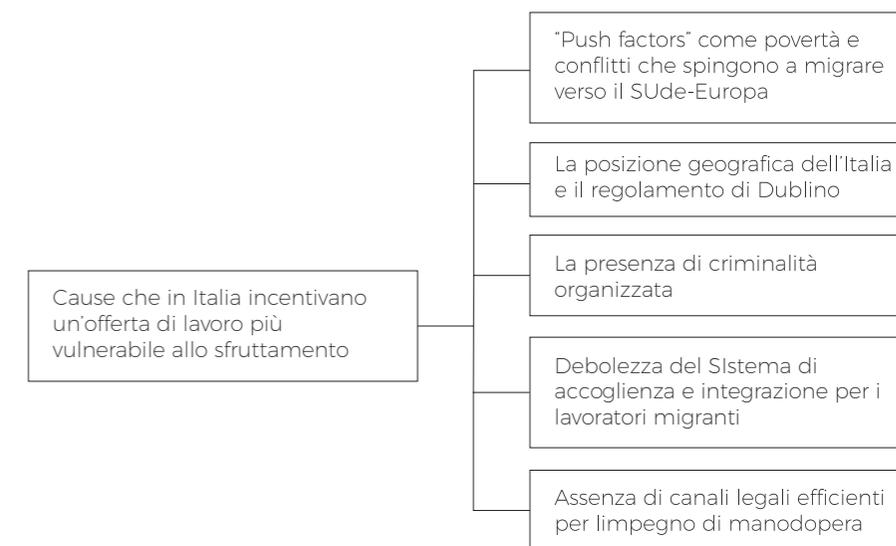
i principali partner commerciali dell'azienda per volumi e durata della relazione.

L'identificazione dei rischi e delle loro cause strutturali ha evidenziato come bassi salari, orari eccessivi di lavoro, pagamento a cottimo, siano ancora condizioni diffusissime nell'area della Capitanata, nonostante la nuova legge contro il caporalato (L. 199/2016) abbia inasprito le pene mettendo nel mirino della sanzione penale non soltanto l'intermediario - il caporale - ma anche il datore di lavoro che "sfrutta la condizione di bisogno o necessità dei lavoratori".

Tra i lavoratori intervistati, nessuno ha riferito di avere accesso all'acqua potabile gratuita durante la giornata di lavoro. Eppure di anno in anno, il numero di morti nei campi è sempre più alto.

Il trasporto verso i campi continua ad essere mortale; le cronache della scorsa estate hanno raccontato di lavoratori stipati in furgoni fatiscenti per cui pagano 5 Euro al giorno al caporale per raggiungere il luogo della raccolta.

Le condizioni abitative sono spaventose. Nel foggiano, migliaia di persone sono alloggiate in ghetti privi di acqua corrente, elettricità e servizi igienici di base. Di più, quasi un terzo dei braccianti intervistati ha dichiarato di non aver alcun riparo e di vivere senz'altro nelle vicinanze dei campi. Ad oggi, nessun codice di condotta o *audit* aziendale presta attenzione alle condizioni di vita dei lavoratori e garantisce salari in grado di assicurare un livello di vita dignitoso per i lavoratori.



Accanto all'analisi dei fattori legati al contesto economico e sociale che alimenta la vulnerabilità per migliaia di lavoratori in Italia, soprattutto migranti, la valutazione d'impatto ha indagato le dinamiche di potere all'interno della catena del valore. Come per molti altri attori nel settore della grande distribuzione organizzata, le pratiche di acquisto adottate dall'azienda finlandese SOK spingono i prezzi al di sotto del costo equo di produzione.

Negli ultimi cinque anni, i prezzi corrisposti dal *retailer* attraverso la propria centrale di acquisti ai fornitori del proprio prodotto a marchio sono diminuiti del 15-25% in termini reali, mentre quelli garantiti in Italia dall'industria di trasformazione alle organizzazioni di produttori sono diminuiti del 10% in termini reali. Nello stesso periodo, il livello dei salari negoziati dai sindacati nell'ambito del rinnovo dell'accordo collettivo è aumentato dell'8%.

« Noi non scendiamo mai sotto al livello del nostro prezzo di produzione, ma spesso ci capita di prendere commesse a margini zero »

(Un rappresentante di un'industria della trasformazione di pomodoro intervistato durante la valutazione)

In questo contesto, l'azienda ha pubblicamente riconosciuto che "spingere i prezzi verso il basso può avere un costo umano" e ha assunto alcuni primi importanti impegni per garantire che le negoziazioni sui prezzi di acquisto "minino i presupposti per una produzione etica".

Esperienze come quella intrapresa dalla finlandese S-Group dimostrano come il valutare gli impatti delle proprie attività economiche e commerciali sui diritti umani non sia solo importante per le aziende, ma sia anche fattibile.

A S-Group va riconosciuto il grande merito di aver intrapreso questo studio, condividendo con i ricercatori dati commerciali e informazioni sensibili pur nel rispetto del diritto alla concorrenza. L'auspicio è di vedere sempre più aziende intraprendere questi percorsi di analisi delle proprie filiere e di revisione dei propri modelli di business per il pieno rispetto dei diritti umani.

Per maggiori informazioni:

Oxfam. February 2019. *The People Behind the Price. A Focused Human Rights Impact Assessment of SOK Corporation's Italian Processed Tomato Supply Chains.*

<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620619/rr-people-behind-prices-tomato-060219-en.pdf>

LE MULTISTAKEHOLDER INITIATIVES NELLA GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI

Alessandra Prampolini (WWF Italia)

Da diversi decenni il tema della conservazione delle risorse naturali e del loro corretto utilizzo è parte integrante del dibattito sui nuovi modelli di sviluppo umano sostenibili, equi ed inclusivi. Una delle più grandi sfide del nostro tempo è rappresentata dalla necessità di far convivere la tutela dei sistemi naturali e della biodiversità con un progresso che incentivi stili di vita sostenibili a livello sociale, economico e ambientale, riducendo l'attuale, insostenibile impronta ecologica della fascia più benestante della popolazione mondiale.

Gli ecosistemi naturali sono alla base delle nostre organizzazioni sociali. Si definisce "capitale naturale" lo stock disponibile di risorse naturali rinnovabili e non rinnovabili che sostengono la vita umana. I benefici che questo ci fornisce, sia a livello locale che a livello globale, sono definiti servizi ecosistemici e rappresentano il fondamento di ogni attività e condizione umana. Per questo il raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile quali Acqua Pulita e Servizi Igienico-Sanitari, Lotta Contro Il Cambiamento Climatico, Vita Sott'Acqua e Vita Sulla Terra, così come individuati dall'Agenda 2030, rappresentano un prerequisito

fondamentale per la lotta alle ingiustizie sociali, alle situazioni di conflitto, alla diffusione di malattie e alle disuguaglianze, come ben illustrato dalla "torta nuziale" degli OSS di Rockstrom e Sukdev, rappresentata nell'introduzione a questo libro.

Dall'esigenza di un vero modello di sviluppo sostenibile, che tenga in considerazione il capitale naturale e le sue interazioni con i fondamenti sociali della vita umana, nasce l'economia della ciambella dell'economista Kate Raworth nel 2014. In questa prospettiva, la "ciambella" è lo spazio in cui l'uomo può prosperare in modo sostenibile, senza un eccessivo consumo di risorse, che ne comprometterebbero la qualità della vita a medio e lungo termine, e senza sacrificare le dimensioni sociali del benessere.

La ciambella, anch'essa rappresentata nel capitolo introduttivo, è quindi costituita da una base sociale (al di sotto del quale vi sarebbero privazioni umane eccessive) e da un tetto ecologico (al di sopra del quale il degrado ambientale raggiunge livelli irreversibili e incompatibili con lo stesso benessere umano).

L'approccio partecipativo

La conservazione del capitale naturale e la corretta gestione delle risorse naturali sono processi che toccano direttamente interessi economici e valori culturali di ogni comunità coinvolta. Nel corso del tempo un corretto approccio alla conservazione ambientale ha quindi previsto in misura sempre maggiore l'attivazione di processi di stakeholder engagement da parte delle grandi organizzazioni della società civile quali ad esempio il WWF. Progressivamente il ruolo di facilitatori tra le diverse parti interessate (istituzioni, attori economici pubblici e privati, organizzazioni della società civile) ha assunto un'importanza centrale nella pianificazione e realizzazione di progetti che affiancano alla conservazione un approccio di corretta gestione delle risorse naturali.

Alla base dello stakeholder engagement del WWF si trova il paradigma dell'approccio partecipativo: che le soluzioni vengano trasmesse da un organo competente al pubblico (*top-down*), o che invece nascano dall'associazione spontanea dei cittadini stessi (*bottom-up*), c'è bisogno di un reale coinvolgimento di tutte le parti in causa affinché siano vincolate a tenere conto di una molteplicità di interessi.

Si tratta di un processo non immediato che richiede la costruzione di una relazione di fiducia tra le diverse parti, basata su principi di inclusione, trasparenza e monitoraggio continuo e sull'individuazione di obiettivi realistici.

Tali processi possono assumere diverse forme e ne può nascere un organo consultivo che idealmente dovrebbe garantire l'obiettivo finale del processo: la cogestione di aree o risorse oggetto di contesa o sottoposte a eccessiva pressione da parte dello sfruttamento umano. Nella cogestione, ogni parte interessata si pone degli obiettivi graduali, che vengono costantemente monitorati per arrivare a uno specifico target finale: la sfida sta nel portare tutti gli attori a muoversi allo stesso tempo.

La standardizzazione del multi-stakeholder engagement

La standardizzazione di alcuni processi di stakeholder engagement ha progressivamente evidenziato l'opportunità di concentrare gli sforzi per la conservazione su un numero limitato di attori che spostano gli equilibri dei mercati internazionali: ha quindi senso riunire alcuni attori chiave intorno allo stesso tavolo. Questo approccio risulta particolarmente valido quando si deve affrontare la crescita esponenziale di produzione delle *soft commodity* - i prodotti derivati dalla silvicoltura, dall'agricoltura e dalla pesca.

Con l'aumento della popolazione mondiale, del tasso di urbanizzazione e del potere di acquisto, la domanda per prodotti come legname, zucchero di canna, olio di palma e tonno è cresciuta a dismisura.

Alcune delle aree globali ritenute fondamentali per la conservazione sono duramente colpite dalla maggiore produzione di *soft commodity*,

e quindi dal massimo sfruttamento delle risorse naturali (l'80% della deforestazione a livello globale è causata dalla produzione di cibo e fibre, l'agricoltura occupa tra il 70% e l'85% dell'uso di acqua dolce ogni anno, più di 4.000 specie sono minacciate dall'espansione di attività agricole, e oltre il 80% delle specie ittiche sono sfruttate a livelli insostenibili).

Le ricadute di tali fenomeni sul benessere umano sono gravi e immediate, dal momento che i settori agricolo, forestale e della gestione del territorio sono responsabili di un quinto delle emissioni di CO2 e costituiscono un fattore importante di riscaldamento globale con conseguenze su popolazioni e territori, circa 1 miliardo e mezzo di persone è coinvolto nel settore agricolo, e circa 45 milioni di persone dipendono direttamente dalla pesca per sopravvivere.

Per far fronte alla sfida della gestione del capitale naturale - quali carenza idrica, sovrasfruttamento ittico e deforestazione - è nata una serie di Iniziative, Tavole Rotonde e Consigli di Gestione che rientrano sotto la definizione di iniziative *multi-stakeholder* (MSI). Le MSI consistono in misure, impegni e principi, concordati attraverso consultazioni e negoziazioni delle parti interessate, per sviluppare criteri e indicatori, accompagnati talvolta da veri meccanismi di certificazione, che rendano la produzione e l'approvvigionamento più responsabili, con l'obiettivo finale di una progressiva trasformazione delle pratiche commerciali standard.

IMPATTI SOCIALI



1,3 miliardi

di persone che sono economicamente attive nel settore agricolo

80%

proporzione di cibo prodotti dai piccoli proprietari terrieri nei paesi in via di sviluppo.

400+

anni di utilizzo del biodiesel da palma come sostituto dei combustibili fossili per compensare la quantità di emissioni legate alla sua stessa produzione, se coltivato in un terreno convertito dalla Foresta Pluviale torbiera.

30-50%

aumento previsto sul prezzo del cibo in termini reali nei prossimi decenni.

CLIMA



20%

di emissioni globali di GHG derivati dall'agricoltura, silvicoltura e altri usi della terra.

56%

percentuale di non-CO2 GHG come il metano, derivante dall'agricoltura.

400+

anni di utilizzo del biodiesel da palma come sostituto dei combustibili fossili per compensare la quantità di emissioni legate alla sua stessa produzione, se coltivato in un terreno convertito dalla Foresta Pluviale torbiera.

ACQUA DOLCE



70-85%

dell'acqua globale usata per l'agricoltura

250 miliardi

volume d'acqua utilizzato nella produzione di cotone ogni anno in metri cubi - circa 1,6% dell'uso d'acqua globale.

15,000

litri di acqua in media utilizzati per produrre un chilo di carne da allevamenti bovini.

BIODIVERSITÀ



4,000

specie di piante e animali minacciate all'espansione dell'agricoltura

70%

orangotanghi dell'Isola di Borneo vivono fuori dall'area protetta. L'olio di palma e la produzione di polpa (per la carta) minaccia questa specie in via di estinzione. Borneo e Sumatra sono gli unici posti al mondo dove l'orangotango vive selvaggio.

250,000

ogni anno più di 200,000 tartarughe caretta e 50,000 liuto sono atturate sul palamito per tonno, squali e escespada, e decine di migliaia feriti

Le MSI hanno il vantaggio di coinvolgere più attori nella catena di produzione, puntando a garantire credibilità e trasparenza. Un'alleanza di portata così ampia facilita il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e conservazione che sono per loro natura transregionali e transnazionali, diventando un prezioso strumento complementare alla governance delle risorse naturali.

Uno degli esempi principali e più strutturati di MSI è il Forest Stewardship Council (FSC), che si propone di arrestare il drammatico tasso di deforestazione a livello globale. FSC certifica che i prodotti di derivazione forestale siano realizzati con materie prime da foreste gestite correttamente secondo i principi di gestione forestale e catena di custodia. Il primo assicura che le foreste stesse siano gestite secondo specifici standard di sostenibilità, mentre il secondo supervisiona l'intero processo di lavorazione dei prodotti.

Le foreste certificate FSC si trovano attualmente in 84 paesi, per un'area di circa 200 milioni di ettari. I circa 38.000 certificati di catena di custodia sono invece rilasciati in ben 123 paesi, a dimostrazione della portata globale dell'iniziativa, che alla sua nascita all'inizio degli anni '90 ha rappresentato un approccio fortemente innovativo e sfidante per la catena di attori coinvolti e ha per la prima volta riunito intorno agli stessi tavoli istituzioni, aziende e comunità locali in tutto il mondo. Il FSC riunisce infatti un insieme eterogeneo di imprese, organizzazioni ambientaliste e organizzazioni della società civile, comitati, associazioni e membri

individuali, suddivisi in tre camere a seconda del campo specifico di interesse (sociale, ambientale ed economico), a loro volta suddivise in due sottocamere Nord e Sud. Il processo di accredito e certificazione si costituisce in un controllo da parte dei diversi organi FSC sia nel luogo di origine sia durante il processo di lavorazione e di vendita finale.

Come anticipato lo sviluppo di questi processi gestionali internazionali, inclusivi e omogenei ha rappresentato negli ultimi due decenni una soluzione fortemente innovativa e ha enormemente contribuito a rendere la gestione delle risorse naturali oggetto di dibattito e attenzione in tutto il mondo. A fronte di questi risultati, negli ultimi anni tali processi hanno anche evidenziato limiti che nel prossimo futuro porteranno auspicabilmente ad alcuni aggiustamenti. Prima di tutto, la diffusione di prodotti certificati MSI sul mercato può essere lenta, con una percentuale inizialmente molto piccola rispetto alla produzione globale e concentrata sui mercati internazionali, raggiungendo a fatica la fascia di prodotti consumati a livello locale e nazionale. Il sistema rimane quindi inaccessibile a piccoli imprenditori e attività di ambito locale anche a causa dei costi che in fase di avvio tendono ad essere più alti rispetto al prodotto standard. Un'altra variabile importante è la sensibilizzazione del consumatore, non sempre consapevole delle MSI e del loro valore in termini di sostenibilità. C'è infine il tema della valutazione dell'impatto delle MSI, non sempre omogenea tra diverse regioni nel mondo a causa di differenze di contesto e attuazione anche molto significative.

Alcuni di questi ostacoli possono essere affrontati e risolti grazie all'avvento di nuove tecnologie che nel prossimo futuro consentiranno una conoscenza e un monitoraggio sempre migliore di habitat, specie e flussi. Altri richiedono processi di istituzionalizzazione e obbligatorietà di determinate pratiche che rimangono in parte al di fuori del raggio d'azione delle MSI. Per concludere, le MSI sono solo uno degli strumenti a disposizione nella governance delle risorse naturali. I governi e le organizzazioni internazionali devono stabilire meccanismi di supporto a livello legislativo, fiscale e attraverso appalti pubblici e incentivi finanziari. Le dinamiche istituzionali e della società civile possono aiutare nei processi di certificazione e di sensibilizzazione, anche grazie alla pressione e all'attenzione generata dalle MSI.

Bibliografia

Bologna, G. & Giovannini, E. (2014) *L'economia della ciambella: come rendere operative la sostenibilità*, 1-53, introduzione a Raworth, K. (2014) *L'economia della ciambella - sette modi di pensare come un economista del ventunesimo secolo*, Edizioni Ambiente

Raworth, K. (2014) *Doughnut Economics - Seven ways to think like a 21st century economist*, Cornerstone

Rockström, J. & Wijkman, A. (2014) *Natura in bancarotta - perché rispettare il confine del pianeta*, Edizioni Ambiente

WWF (2016) *Slow Road to Sustainability - The sourcing of soft commodities by Consumer Goods Forum members - Report on progress*, 1-13

WWF & NOAA (2013) *Stakeholder Engagement - Participatory Approaches for the Planning and Development of Marine Protected Areas*, 1-36

www.manitese.it
manitese@manitese.it
P.le Gambara 7/9
20146 Milano
+39.02.4075165

Mani Tese
Nazionale



@ManiTese



ManiTeseong

