

Come è risaputo, le aziende multinazionali godono di poteri e risorse comparabili a quelle di alcuni stati. Conseguenze dell'utilizzo spregiudicato di questo potenziale, sono le frequenti violazioni dei diritti umani ed i numerosi disastri naturali di cui la gran parte della società civile ha una conoscenza limitata e parziale. Tali problematiche sono causate anche dall'assenza di leggi internazionali vincolanti. Per questo è spesso impossibile individuare e perseguire i responsabili e restano irrisolte tutte le criticità legate alla tutela dei diritti umani ed alla salvaguardia dell'ambiente.

CIDSE e FOCSIV, come molti altri soggetti interessati, sono impegnate in un consistente lavoro di advocacy sulla questione sostenendo che le imprese multinazionali devono agire responsabilmente e devono assicurare il loro contributo allo sviluppo sostenibile. La base normativa delle istanze sollevate è riconducibile alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

Nel 2003 la **Commissione delle Nazioni Unite per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani**, propose di investire gli stati nazionali della responsabilità di promuovere, proteggere e realizzare il riconoscimento dei diritti umani nella normativa internazionale, assicurando così il rispetto di tali diritti in qualsiasi contesto, compreso quello del commercio e degli investimenti extra-territoriali. Inoltre, il testo invitava le aziende a dotarsi di regole proprie e di strumenti per il risarcimento delle vittime degli abusi. Purtroppo questa prima proposta è stata rigettata dalla Commissione per i Diritti Umani. Nello specifico, l'opposizione proveniva principalmente da un gruppo di paesi sviluppati, in particolare: Norvegia, Francia, Austria, Italia, Regno Unito, Svezia ed Irlanda; i quali affermavano che la proposta era priva di basi legali.

Il 2011 ha segnato un cambiamento significativo con l'approvazione dei **Principi Guida – Protect, Respect, Remedy**, da parte di una nuova Commissione ONU sui Diritti Umani. Lo scopo fondamentale del provvedimento, redatto da J. Ruggie era di iniziare a colmare il vuoto normativo esistente tra le legislazioni nazionali e le aziende operanti a livello internazionale per garantire maggiore tutela di tutti i diritti umani, con specifico riferimento al Diritto allo Sviluppo. Le categorie di attori interessati sono Stato, imprese e vittime. In particolare, lo Stato viene chiamato ad assolvere il dovere di proteggere i diritti umani da eventuali abusi di parti terze, compreso il settore imprenditoriale. Alle multinazionali viene espressamente richiesto di rispettare i diritti umani. Infine, per una maggiore tutela delle vittime, viene espressa la necessità di facilitare l'accesso ai ricorsi ed ai risarcimenti, sia in ambito giudiziario che non giudiziario.

Apparentemente la Commissione Europea aveva appoggiato questa evoluzione con delle dichiarazioni sulla centralità e sull'importanza dei temi sollevati dai Principi Guida. Purtroppo queste affermazioni non si tradussero poi in qualcosa di concreto. Gli allora contemporanei dibattiti in sede **EU**, sulla Responsabilità Sociale delle Imprese, non furono influenzati dalle prese di posizione alle Nazioni Unite. La stessa situazione si è riflessa sull'aggiornamento delle Linee Guida OCSE del 2011. Il nodo fondamentale è che ad oggi, nonostante piccoli progressi parziali, ancora non esistono degli standard chiari e vincolanti sul rispetto dei diritti umani per tutte quelle aziende e investitori che

operano in contesti internazionali; la strategia politica continua ad essere indirizzata verso il principio della volontarietà del rispetto dei diritti umani che, si dice, dovrebbe influenzare il comportamento delle aziende. Alle comunità che intendano denunciare un abuso subito, viene concessa la possibilità di avere giustizia presentando il caso al National Contact Point OCSE, nello stato in cui l'impresa ha sede; naturalmente questo organismo non può emanare sanzioni poiché non essendo ancora sottoposto a strumenti giuridicamente vincolanti, esso agisce solamente a livello di moral suasion per motivi di reputazione delle imprese coinvolte.

Un altro aspetto di questa politica sviluppata su un doppio binario, è legato ai **Piani di Azione Nazionale** (PAN); sempre nel 2011 la Commissione Europea invitò i governi dei paesi membri a sviluppare dei PAN propri per implementare i Principi Guida a livello nazionale. In realtà, solamente 7 paesi europei hanno adottato tali provvedimenti, tra cui l'Italia, la cui applicazione però appare debole. Emerge quindi come sia mancata la volontà di sviluppare delle proposte concrete volte a responsabilizzare le imprese multinazionali.

Un ulteriore esempio chiarificatore risale al settembre 2013 quando, in sede ONU, 85 paesi chiesero l'implementazione di basi normative vincolanti per regolamentare le attività delle imprese multinazionali e fornire protezione adeguata alle vittime di abusi sui diritti umani. La delegazione europea presente a Ginevra, a causa della natura vincolante dei regolamenti richiesti, bloccò tale procedura costituendo un gruppo di paesi contrari alla risoluzione. Inoltre, tale gruppo minacciava di non cooperare anche nel caso in cui fosse stato comunque istituito un meccanismo simile.

Nel 2014, La Risoluzione ONU 26/09 sbloccò la situazione chiedendo l'elaborazione di uno strumento legalmente vincolante di tutela dei diritti umani per le aziende operanti in diversi paesi del mondo. Inoltre, la risoluzione istituì un gruppo di lavoro intergovernativo (IGWG) volto a discutere forma, struttura, contenuti e scopo dello strumento noto come "*The Treaty*". Tutto ciò rappresenterebbe una svolta storica nella tutela dei diritti di tutte le persone e di tutti i territori del mondo. Per la prima volta, la legislazione internazionale sui diritti umani verrebbe applicata alle attività delle imprese multinazionali. Attualmente, la natura stessa della struttura delle multinazionali consente loro di non cadere sotto la giurisdizione degli stati in cui operano, consentendo quindi di agire al di fuori delle leggi delle singole nazioni. Dunque, l'effettiva incisività del nuovo strumento dipende da come questo andrà a colmare il gap normativo, dall'istituzione di un meccanismo obbligatorio o dal proseguimento della linea basata sulla volontarietà del rispetto dei Principi Guida. In questo momento gli stati sono chiamati ad assumere una posizione chiara.

Purtroppo **la posizione europea ufficiale**, anche a seguito della risoluzione 26/09, continua a non essere favorevole. Pochi mesi dopo il voto, la delegazione UE a Ginevra ha stabilito delle condizioni piuttosto complicate da assolvere per avviare i lavori dell'allora istituito gruppo intergovernativo. Al tempo stesso, il parlamento europeo invitava gli stati membri a partecipare attivamente alla discussione alle Nazioni Unite. Invece nel luglio 2015, durante la prima sessione del IGWG, la delegazione europea non ha assunto una posizione sui contenuti del trattato ed ha abbandonato i lavori durante il secondo giorno. Va registrato come, tra tutti i paesi membri dell'UE, solamente la Francia abbia mantenuto un suo osservatore durante tutte le discussioni.

In una pubblicazione più recente – "Rights for Businesses Not for People. The EU's Agenda", il gruppo *Friends of the Earth Europe* (FEE), denuncia il proseguimento dell'atteggiamento incoerente dell'Unione Europea e degli stati membri: da un lato sono

state osservate le prese di posizione dell'UE volte alla promozione e alla difesa dei diritti umani, internamente e nei paesi extra-europei; ma al tempo stesso, viene evidenziato come in sede ONU la delegazione europea e gli stati membri continuino a rallentare il processo di sviluppo del *Treaty*. In questa sede, le istanze europee propongono di implementare questo strumento sulla base di principi volontari, piuttosto che obbligatori. Chiaramente, la non obbligatorietà inficerebbe tutto il processo, implicando che le imprese multinazionali non siano legalmente perseguibili per le violazioni dei diritti umani.

Inoltre, i paesi dell'UE continuano ad assicurare **un trattamento privilegiato alle multinazionali** attraverso numerosi accordi commerciali. Ad esempio con la creazione di tribunali *ad hoc* favorevoli alle imprese: gli Investor State Dispute Settlement che, basati su accordi bilaterali tra paesi, compensano ogni norma che tende a ridurre i profitti delle aziende, garantendo loro una protezione maggiore. Naturalmente, paesi ed imprese europee sono tra i più grandi utilizzatori di questo strumento. Oppure, viene garantito un trattamento privilegiato agli investitori, il quale prevede l'utilizzo di pratiche di concorrenza ed elusione fiscale a danno dei paesi in via di sviluppo.

In poche parole, continua il FEE, mentre l'UE non considera l'abuso delle compagnie europee sui diritti umani delle comunità, sembra sostenere un sistema parallelo accessibile solo alle multinazionali, esclusivo e forgiato a loro favore che ne rafforza i diritti legali. Dunque appare in tutta la sua chiarezza la necessità di uno strumento vincolante delle Nazioni Unite, che superi i principi di volontarietà di tutela dei diritti umani e che limiti i diritti degli investitori fortemente protetti da una lunga serie di accordi siglati con i governi.

L'assenza dell'UE tra i firmatari del *Treaty* escluderebbe numerose multinazionali dal meccanismo di protezione dei diritti umani, al punto che ci si interroga su quanto questo strumento possa avere senso nel caso in cui non riceva l'appoggio europeo. Il rapporto interno del CIDSE Private Sector Group (PSG) del 5 ottobre 2015, oltre a sottolineare questo problema, riporta come, ufficiosamente, l'UE sia disponibile al compromesso su un accordo per misure vincolanti che colpiscano solamente il settore dell'importazione delle materie prime (come ad esempio si sta tentando di attuare in riferimento ai cosiddetti minerali dei conflitti).

CIDSE ha stabilito una scala di priorità per continuare a rispondere alla questione. Per puntare al dialogo costruttivo tra Commissione Europea, Parlamento e Consiglio dei Ministri e giungere così ad una posizione netta, è necessario che ogni paese chiarisca la propria posizione: è su questo aspetto che deve essere indirizzata l'advocacy. L'attuale strategia messa in campo da CIDSE punta quindi ad alimentare la discussione sul *Treaty* con l'obiettivo di far procedere il confronto sia a livello europeo che nazionale; confronto che verte sulla definizione delle responsabilità che stati ed imprese dovrebbero assumersi. Secondo CIDSE ogni stato dovrebbe dotarsi di uno strumento di monitoraggio e rafforzamento dei Diritti Umani, mentre le imprese dovrebbero essere direttamente responsabili di rispettare i contenuti del trattato; tutto questo, dovrebbe poi essere sottoposto all'autorità di una Corte Internazionale. Dopo di che, il confronto punta a definire le funzioni e i comportamenti che dovrebbero assumere le imprese; su questo CIDSE propone di definire le categorie di aziende che verrebbero coperte dalle diverse regolamentazioni specifiche. Inoltre, visti gli ultimi aggiornamenti del Tribunale Internazionale degli Investitori, CIDSE propone un'implementazione parallela del Tribunale Internazionale dei Diritti Umani. Infine, il rapporto del PSG sottolinea l'importanza della prosecuzione del lavoro di advocacy per l'accesso alla giustizia delle

popolazioni colpite dalle violazioni dei diritti umani, con specifico richiamo ai Principi Guida adottati dalle Nazioni Unite.

I prossimi aggiornamenti sono attesi per il 31 marzo 2016, giorno in cui verranno esposti i progressi fatti dall'IGWG allo Human Rights Council.

Enrico Guglini