



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2016

1. IMPRESE E DIRITTI UMANI: ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL DIBATTITO IN SENO AL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI SULL'IMPATTO DELLA *SOFT LAW* IN TERMINI DI EFFICACE ACCESSO AI RIMEDI

1. Dal Rappresentante Speciale del Segretario generale al Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani: caratteristiche strutturali ed operative rinnovate

La relazione concettuale a fondamento del dialogo tra Nazioni Unite e Stati membri, da un lato, e soggetti di natura imprenditoriale dall'altro, è stata affrontata nel contesto delle attività promosse dalla *Human Rights Machinery* di Ginevra soltanto in tempi recenti e peraltro su input del Segretario generale, che ha ravvisato l'opportunità di nominare un proprio rappresentante per la trattazione del tema del ruolo delle multinazionali e delle imprese in senso ampio in funzione della protezione dei diritti umani.

Invero, tale opportunità è stata percepita dall'intera Comunità internazionale allorché sono aumentate le potenziali attività, imputabili in via generale ed originaria agli Stati, poste in essere da attori non statali e in grado di incidere sugli standard di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali sul piano sia nazionale che internazionale. L'ambito nel quale questo tema è stato approfondito è il c.d. UN «*Protect, Respect and Remedy*» Framework: in esso il Consiglio dei diritti umani ha approvato il 16 giugno 2011 i Principi Guida su Imprese e Diritti Umani ([*Guiding Principles on Business and Human Rights for implementing the UN "Protect, Respect and Remedy" Framework*](#)), strumento di *soft law* che introduce importanti elementi funzionali per la prevenzione e la gestione di eventuali effetti negativi sul godimento dei diritti umani dipesi da attività di carattere imprenditoriale.

Già prima dell'adozione dei Principi Guida, l'allora Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani aveva provveduto per l'istituzione della summenzionata figura del Rappresentante Speciale del Segretario generale ([*Special Representative of the Secretary-General on the issue of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*](#)) con Risoluzione [2005/69](#) del 20 aprile 2005, mandato confermato ed esteso dal Consiglio dei Diritti Umani con Risoluzione [8/7](#) del 18 giugno 2008 per il periodo 2008-2011, ed articolato in modo tale da ricomprendervi le seguenti attività: formulare raccomandazioni pratiche e concrete all'indirizzo degli Stati affinché si impegnino nel proteggere i diritti umani da violazioni imputabili direttamente o indirettamente ad imprese multinazionali, ancorché in assetto cooperativo; elaborare concettualmente il principio della responsabilità d'impresa e fornire adeguato supporto agli attori imprenditoriali per assicurarne l'esecuzione ed il pieno rispetto, promuovendo a tal fine la conoscenza e lo scambio di

buone pratiche e processi di consultazione periodica che coinvolgano tutti i soggetti interessati; formulare raccomandazioni di rilievo nazionale, regionale ed internazionale per facilitare l'accesso ai meccanismi di rimedio da parte di soggetti i cui diritti sono stati violati da parte delle imprese, con particolare riferimento alle c.d. categorie vulnerabili (donne e minori); operare in stretto raccordo con il sistema Nazioni Unite e con altri assetti multi-attoriali quale, ad esempio, il *Global Compact*, iniziativa lanciata nel 2000 dal Segretario generale per promuovere ed applicare 10 Principi base volontari in materia di diritti umani, attività imprenditoriale, rispetto delle regole costitutive della disciplina giuslavoristica, protezione dell'ambiente, contrasto ai fenomeni criminali ed alla corruzione.

Come si vedrà più avanti, proprio mediante lo strumento consultivo, utilizzato dal Rappresentante Speciale già nel suo primo mandato quando, nel novembre 2005, l'Alto Commissario per i diritti umani ha effettuato una consultazione rivolta alle principali imprese operanti nel settore estrattivo (Doc. [E/CN.4/2006/92](#)), seguita dalla seconda consultazione inclusiva dei rappresentanti del mondo finanziario internazionale (Doc. [A/HRC/4/99](#)), si è avviato un percorso di riflessione che ha portato alla compilazione dei predetti Principi Guida, concepiti in via iniziale nel quadro della terza consultazione tenutasi nell'ottobre 2009 (Doc. [A/HRC/14/29](#)), finalizzata a rendere operativo il «*Protect, Respect and Remedy*» *Framework* delle Nazioni Unite.

Perché tale ultimo passaggio fosse completato è stato necessario tuttavia provvedere per la creazione di un apposito organismo del sistema di Ginevra che potesse recepire e sviluppare il mandato assunto negli anni precedenti dal Rappresentante Speciale: con Risoluzione [17/4](#) del 16 giugno 2011 è stato dunque istituito il Gruppo di Lavoro sul tema dei diritti umani e del ruolo delle multinazionali e delle imprese in senso ampio. Composto da cinque esperti che siedono a titolo indipendente e che devono rappresentare in modo equilibrato le aree regionali del sistema onusiano per un mandato triennale, il Gruppo è stato chiamato a promuovere, attraverso le pregresse modalità operative del Rappresentante Speciale, la conoscenza e l'attuazione dei Principi Guida a livello nazionale, regionale ed internazionale, formulando raccomandazioni, effettuando visite negli Stati membri, assicurando una adeguata assistenza tecnica, coinvolgendo tutti gli uffici e gli organismi onusiani competenti in materia; in aggiunta, il Gruppo di Lavoro ha assunto l'incarico di creare e di guidare un incontro annuale dedicato al tema imprese e diritti umani, per discutere circa le difficoltà pratiche e le opportunità d'incentivazione per un'attuazione rafforzata dei Principi Guida in ragione dell'elemento settoriale, geografico o della particolare protezione di alcune categorie di soggetti in quanto potenziali vittime di violazioni imputabili alle imprese. Questa novità si è tradotta nella definizione dei parametri essenziali per la configurazione del c.d. *Forum on Business and Human Rights*, aperto ad una ampia partecipazione attoriale, per una durata di due giorni, posto sotto la direzione di un presidente nominato dai membri e dagli osservatori del Consiglio dei diritti umani e coadiuvato in fase preparatoria e conclusiva dallo stesso Gruppo di Lavoro nella individuazione delle tematiche principali di dibattito e nella elaborazione di osservazioni conclusive volte a rafforzare il «*Protect, Respect and Remedy*» *Framework*.

2. Il contesto normativo di riferimento: gli standard internazionali e la *soft law*

Come si è già rilevato, il tema della promozione e protezione dei diritti umani da parte dei soggetti imprenditoriali, ancorché legalmente localizzati in uno Stato membro delle Nazioni Unite, non ha condotto con facilità alla definizione di un appropriato quadro

giuridico di riferimento per la determinazione, a carico dunque di attori non statali, di diritti e doveri in funzione della tutela dei diritti umani.

Sebbene alcuni passaggi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dei Patti internazionali sui diritti civili e politici, economici, sociali e culturali possano essere letti in tal senso, i principali documenti funzionali per l'individuazione di formule d'impegno da parte del mondo imprenditoriale presentano una dimensione giuridica *soft*.

Accanto ai già citati Principi base del *Global Compact* ([UN Global Compact's Ten Principles](#)), possono menzionarsi, ad esempio, la Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sui principi e diritti fondamentali nei luoghi di lavoro ([ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work](#)) o la Dichiarazione tripartita sui principi inerenti le multinazionali e le politiche sociali ([ILO Tripartite Declaration on principles concerning multinational enterprises and social policy](#)); una dimensione maggiormente legata alle attività di natura economica e alla necessità di leggerne l'impatto in funzione della promozione e della protezione dei diritti umani è contenuta altresì nelle Linee Guida dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico indirizzate alle imprese multinazionali ([OECD Guidelines for Multinational Enterprises](#)).

In questa prospettiva, vanno dunque letti ed analizzati i principi guida su imprese e diritti umani, approvati dal Consiglio dei diritti umani nel 2011 ed aventi un rilievo giuridico *soft*: «*Nothing in these Guiding Principles should be read as creating new international law obligations, or as limiting or undermining any legal obligations a State may have undertaken or be subject to under international law with regard to human rights*».

Muovendo dal preesistente obbligo degli Stati di rispettare, proteggere e garantire il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali, le imprese sono considerate quali soggetti *ad hoc* che svolgono specifiche attività in osservanza di misure normative tipiche, ancorché inclusive del diritto internazionale dei diritti umani. In tale contesto, è fondamentale garantire la rispondenza tra diritti ed obblighi, che si traduce nella configurazione di appositi meccanismi di rimedio qualora i primi siano violati in danno di individui o gruppi o popolazioni dai titolari dei secondi, Stati ed imprese.

Quando si fa riferimento all'impresa, essa può presentare caratteristiche strutturali ed organiche semplici o complesse, operare in uno o più settori, essere localizzata geograficamente in uno o più Stati.

I Principi Guida poggiano su tre pilastri basilari: l'obbligo di protezione dello Stato; la responsabilità del rispetto dei diritti umani da parte dell'impresa; un reale accesso ai meccanismi di rimedio.

Il primo pilastro implica un obbligo a carico del soggetto statale inteso a prevenire e perseguire attori terzi non statali – incluse le imprese – per la commissione di violazioni dei diritti umani, in osservanza della disciplina normativa vigente e delle relative procedure in essere a livello nazionale ed internazionale. La maggiore difficoltà di adempimento al dettato del primo pilastro consiste nell'eseguire quanto disposto sul piano legislativo, atteso che nell'apparato istituzionale gli organismi competenti per il dialogo e la promozione delle attività d'impresa operano spesso in modo isolato e non coerente rispetto alle politiche in materia di protezione dei diritti umani delineate dagli organi governativi centrali. Per far fronte in modo efficace a tali problematiche, la *Human Rights Machinery* ginevrina ha suggerito ovviamente di gestire in termini positivi l'incoerenza e l'inefficienza proprie degli orientamenti politici di settore, di rivendicare la protezione dei diritti umani quando si promuovono interventi pubblico-privato, sensibilizzando tutti gli attori che agiscono a livello territoriale ed extra-territoriale, in condizioni ordinarie o in aree di conflitto.

Il secondo pilastro deve leggersi quale responsabilità operativa dell'impresa di agire con la dovuta diligenza (*due diligence*) al fine di evitare la violazione dei diritti umani. Nei Principi Guida viene precisato che il termine responsabilità non può essere correlato alla commissione di un illecito in violazione di una norma internazionale da parte di un attore non statale, tuttavia va interpretato in ordine alla condotta assunta rispetto a standard introdotti mediante strumenti volontari di *soft law*, imputabile direttamente all'impresa e indirettamente a tutti i soggetti che hanno preso parte ad attività da essa poste in essere e che costituiscono violazione di fattispecie di diritti e libertà sanciti nel diritto internazionale dei diritti umani. In una prospettiva preventiva, le pratiche di *due diligence* si fondano sulla formulazione di dichiarazioni d'impegno da parte delle imprese in merito alla tutela dei diritti, all'adozione di apposite procedure di valutazione dell'impatto delle iniziative imprenditoriali sui diritti umani, all'inclusione della componente diritti umani nella compilazione delle strategie imprenditoriali, alla comunicazione delle attività dell'impresa in riferimento e nel rispetto dei Principi Guida.

Infine, il terzo pilastro implica un'azione preventiva congiunta da parte dello Stato e dell'impresa allorché quest'ultima abbia violato i diritti umani e le vittime debbano essere messe nelle condizioni di esperire una procedura per il risarcimento del danno che hanno subito. In simili circostanze, lo Stato ha il compito di predisporre appositi meccanismi di natura legislativa, amministrativa, giudiziaria o para-giudiziaria a tal fine, rispondenti a prerequisiti comuni quali la legittimità, l'accessibilità, la certezza, la compatibilità in ordine alle fattispecie giuridiche, l'equità e la trasparenza. Al contempo, in una dimensione complementare, anche l'impresa può dotarsi di propri meccanismi di natura volontaria e consultiva, pur sempre in funzione del pieno accesso al rimedio.

3. La più recente fase di reporting e l'opportunità di rafforzare i meccanismi di rimedio di natura giurisdizionale e para-giurisdizionale

Sulla scorta della sintetica descrizione dei tre pilastri a fondamento dei Principi Guida, è evidente la notevole difficoltà concettuale ed operativa inerente il terzo di essi. Ciò dipende non soltanto dalla complessità insita nel tradurre l'accesso al rimedio in una appropriata procedura di carattere giurisdizionale o para-giurisdizionale, ma soprattutto dalla difficoltà riscontrata nell'enucleare gli elementi base per accertare la responsabilità della violazione di un diritto umano da parte di un'impresa e per imputare a carico di quest'ultima una sanzione di natura risarcitoria in favore della vittima.

Il tema ha meritato di recente un approfondimento *ad hoc* da parte del Gruppo di Lavoro su Imprese e Diritti Umani: in occasione della 32^a Sessione del Consiglio dei diritti umani, il 17 giugno 2016, il Presidente, Mr. Dante Pesce, ha presentato l'ultimo Rapporto prodotto dal Gruppo (Doc. [A/HRC/32/45](#)) nel quale si focalizza l'attenzione sul ruolo degli Stati in ordine alle attività delle imprese pubbliche/statali, non sufficientemente controllate rispetto a quelle private le quali, invece, sono destinatarie di un alto numero di raccomandazioni e si trovano ad operare in ambito sia nazionale che internazionale in modo alquanto limitato.

Il documento muove da un assunto quantitativo inerente la dimensione delle imprese statali – nella classifica di Fortune Global sono passate dal 9,8% del 2005 al 22,8% del 2014, la multi-settorialità che le contraddistingue – operando prevalentemente in aree quali l'energia, le infrastrutture ed i trasporti, le telecomunicazioni, la finanza, e il peso del loro portafoglio - 389.3 miliardi di dollari di entrate e 28.4 trilioni di dollari di utili derivanti da

investimenti. A fronte di un contesto decisamente in espansione, si è registrato anche un aumento dei casi di mancata trasparenza delle imprese stesse in ordine allo svolgimento delle proprie attività nonché dei casi di corruzione, situazioni spesso correlate alla violazione dei diritti dei propri lavoratori. Tutto ciò è accaduto ed accade tuttora perché gli Stati non sorvegliano in modo adeguato le imprese statali, non potendo al contempo reclamare il rispetto delle norme *soft* formulate al livello internazionale e recepite in forma sia *hard* che *soft* al livello nazionale da parte delle imprese di natura privata che hanno sede legale e operano sul rispettivo territorio.

In qualità di proprietari delle imprese pubbliche, gli Stati devono assicurare il pieno rispetto del diritto internazionale dei diritti umani, al quale sono vincolati attraverso la firma e la ratifica dei principali strumenti normativi che lo compongono. L'intento del Gruppo di Lavoro è quello di fornire un'assistenza tecnica mirata ai referenti governativi, per l'attuazione in particolare del Principio Guida 4 («*States should take additional steps to protect against human rights abuses by business enterprises that are owned or controlled by the State, ... including, where appropriate, by requiring human rights due diligences*»).

Il Gruppo di Lavoro suggerisce pertanto nel Rapporto di concentrare l'attenzione sul carattere 'addizionale' delle misure di protezione dei diritti umani che gli Stati sono chiamati ad adottare nei confronti delle imprese pubbliche.

In effetti, l'obbligo di protezione dei diritti umani è sempre attribuibile allo Stato ma, in relazione al ruolo ed all'azione delle imprese pubbliche, esso si rivela in un certo qual senso 'rafforzato' giacché l'eventuale violazione 'indiretta' da parte dell'impresa pubblica altro non è che la violazione del predetto obbligo internazionale da parte dello Stato. Inoltre, la natura addizionale delle misure di protezione emerge in una dimensione settoriale o, se si vuole, di competenza: in considerazione dello stretto legame funzionale tra Stato ed imprese pubbliche, nel primo sono attribuite a specifici organismi, quali ad esempio il Ministero dell'Economia o delle Finanze, competenze ulteriori in termini di monitoraggio e di garanzia del rispetto dei diritti umani da parte delle stesse imprese pubbliche. L'impatto 'addizionale' delle misure in parola può essere letto inoltre quale assunzione di più chiare e circostanziate responsabilità da parte sia dello Stato sia delle imprese pubbliche, rafforzandone la legittimità e la credibilità sul piano tanto nazionale quanto internazionale. In ultimo, la correlazione tra *hard law* e *soft law*, declinata attraverso la costruzione della disciplina del diritto internazionale dei diritti umani, ha sostenuto i processi di c.d. *active ownership* da parte degli Stati e delle imprese pubbliche: in altre parole, anche se i Principi Guida ed altri documenti di simile tenore non hanno assunto un peso giuridico vincolante, tuttavia il riferimento esplicito in essi al diritto internazionale dei diritti umani – *hard* e *soft* – ne ha rafforzato la comprensione ed il rispetto da parte gli attori statali e non statali.

Muovendo da tale precisazione sul peso delle misure 'addizionali' di protezione dei diritti umani, il compito del Gruppo di Lavoro, esplicitato nel Rapporto, è stato quello di suggerirne di nuove per rispondere a due domande-chiave: quali sono le aspettative dello Stato ed i prerequisiti indispensabili per le imprese pubbliche in ordine alla protezione dei diritti umani? Quali le modalità predisposte dallo Stato sotto forma di politiche, misure, strumenti operativi per assicurare un'adeguata protezione dei diritti umani?

In riferimento al primo quesito, il Gruppo di Lavoro ha suggerito innanzitutto agli Stati di definire a priori le aspettative in termini di produzione legislativa o di compilazione di misure politico-programmatiche affinché le imprese pubbliche operino nel rispetto dei diritti umani adottando un approccio-modello, assicurando un'efficace *due diligence* nella

conduzione dei rispettivi interventi sul proprio territorio come anche all'estero, e di sistematizzare i meccanismi di *reporting* da parte delle imprese pubbliche includendo utili informazioni in merito agli aspetti sociali, ambientali e di governabilità sui quali solitamente le attività imprenditoriali impattano. Quando all'accesso ai rimedi, giacché il potere giudiziario è autonomo ed indipendente da quello esecutivo, gli apparati di governo sono stati chiamati a sollecitare le imprese pubbliche a sostenere il pieno funzionamento dei meccanismi giurisdizionali e para-giurisdizionali.

Per quanto concerne il secondo quesito, il Gruppo di Lavoro ha raccomandato agli Stati di utilizzare i modelli già in essere per la determinazione delle aspettative di protezione dei diritti umani da parte delle imprese pubbliche, soggetti operanti in piena autonomia e nei quali il compito di monitorare e garantire il rispetto dei diritti umani è affidato in via generale ai consigli di amministrazione.

Più in dettaglio, come già ricordato dal Presidente del Gruppo di Lavoro nel suo intervento in sede di Consiglio dei diritti umani, il Rapporto in parola è stato strutturato partendo da una definizione e dalla fotografia delle imprese pubbliche/statali in termini quantitativi al livello globale, che poggia sui risultati desunti dalle risposte ad un Questionario elaborato e trasmesso dallo stesso Gruppo di Lavoro agli Stati membri sul tema del ruolo degli Stati in quanto attori economici (vedi [Risposte al Questionario](#)). La definizione è stata estrapolata dalle [Linee Guida dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico sulla Corporate Governance delle imprese statali](#), e formulata come segue: «*Any corporate entity recognized by national law as an enterprise, and in which the State exercises ownership, should be considered as a State-owned enterprise. This includes joint stock companies, limited liability companies and partnerships limited by shares. Moreover statutory corporations, with their legal personality established through specific legislation, should be considered as State-owned enterprises if their purpose and activities, or parts of their activities, are of a largely economic nature*». In altre parole la correlazione tra Stato e impresa poggia sull'effettivo controllo esercitato dal primo nei confronti della seconda, indipendentemente dalla quota azionaria detenuta e purché esplicitamente prescritto nell'atto statutario dell'impresa stessa. Con riferimento alla componente dimensionale, come già ricordato *supra*, l'incremento del numero di imprese pubbliche, la multi-settorialità, la transnazionalità, la localizzazione geografica sia nei Paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, la natura affiliata, la proprietà da parte delle autorità governative centrali, sub-regionali o locali, sono soltanto alcuni degli elementi che hanno permesso al Gruppo di Lavoro di offrire una panoramica della situazione a livello globale. Altro aspetto affrontato nel Rapporto attiene ai possibili effetti negativi indiretti derivanti dalla natura pubblica dell'impresa, ovvero un accesso facilitato ai sussidi o un trattamento preferenziale o, ancora, garanzie di protezione statale da possibili *default*: invero, si tratta di condizioni che incentivano minore trasparenza e limitata responsabilità, in confronto alle imprese private, anche in ordine al rispetto dei diritti umani sul piano nazionale ed internazionale.

In un successivo passaggio del Rapporto, esaminato nello specifico il contenuto materiale del Principio Guida 4, vengono introdotte in termini propositivi alcune delle misure già ricordate sopra, che gli Stati potrebbero e dovrebbero adottare per assicurare una maggiore rispondenza delle attività delle imprese pubbliche agli standard propri del diritto internazionale dei diritti umani.

Nella sezione finale del Rapporto sono formulate alcune specifiche raccomandazioni all'indirizzo degli Stati.

Se è vero che la responsabilità imputabile alle imprese pubbliche o private è distinta ma, allo stesso tempo, complementare alla responsabilità dello Stato che si traduce

nell'obbligo di proteggere i diritti umani da possibili violazioni commesse dagli attori imprenditoriali, il modello principale da adottare per assicurare il pieno rispetto di tali diritti è quello statale, che osserva appieno gli impegni derivanti dalla partecipazione ai principali strumenti normativi costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani. Dunque, una politica coerente in materia di diritti umani poggia sul controllo delle attività dell'apparato pubblico, imprese statali incluse, e richiede l'introduzione di apposite riforme o di correttivi mirati in relazione alla condizione dei diritti umani. Un simile modello facilita anche il dialogo e la cooperazione tra Stato ed imprese private giacché per il primo si registra un rafforzamento del profilo reputazionale ed operativo, proprio di un assetto dotato di legittimità ed in grado di promuovere e proteggere i diritti umani al massimo livello.

Dal momento che la situazione attuale non presenta elementi del tutto positivi, il Gruppo di Lavoro ha raccomandato agli Stati di: effettuare una revisione complessiva dello stato dei diritti umani in termini di obblighi diretti ed indiretti – ovvero a carico delle imprese pubbliche operanti nel quadro nazionale e all'estero; identificare i punti di forza e di debolezza nel rendere operativo il Principio Guida 4 e apportare i dovuti correttivi quale parte integrante della pianificazione nazionale; individuare aspettative che le imprese pubbliche dovranno soddisfare in ordine al rispetto dei diritti umani nello svolgimento delle proprie attività e includerle nella predetta pianificazione nazionale o in documenti programmatici *ad hoc*; assicurare una coerente attuazione degli standard internazionali in materia di diritti umani nel contesto imprenditoriale, comprendendosi in essi eventuali strumenti di natura giuridica vincolante. Il Gruppo di Lavoro ha raccomandato inoltre: alle imprese pubbliche di rafforzare il proprio ruolo in funzione della protezione dei diritti umani e dunque di adottare appropriate politiche, misure, impegni, procedure a tal fine; alle associazioni imprenditoriali di incrementare le proprie capacità operative, le conoscenze e le buone pratiche già realizzate in materia di diritti umani.

Come già ricordato la maggiore criticità attuativa dei Principi Guida attiene al terzo pilastro, l'accesso ai rimedi. Nel Rapporto il Gruppo di Lavoro si sofferma su questo aspetto in relazione alle eventuali violazioni commesse da imprese pubbliche in danno di individui, gruppi, popolazioni e riflette sull'opportunità che, proprio perché l'attore imprenditoriale ha natura pubblica, ancor più l'accesso ai rimedi debba rispondere a criteri di piena autonomia, trasparenza ed operatività, sia esso rappresentato da meccanismi prettamente giurisdizionali o para-giurisdizionali statali o, in via parallela, da meccanismi creati dall'impresa stessa quando privata.

In linea generale lo Stato deve assicurare che l'impresa pubblica non ostacoli lo svolgimento del procedimento e che, anzi, cooperi, per il suo pieno funzionamento e che si assuma le proprie responsabilità laddove si accerti la violazione di un diritto umano, provvedendo in termini di risarcimento in favore della/e vittima/e. Nel caso in cui il meccanismo sia quello giurisdizionale/statale, dovrà essere più che garantita la piena autonomia ed indipendenza da possibili interferenze di matrice imprenditoriale e dovranno essere limitati i casi in cui l'impresa possa invocare particolari condizioni di immunità. Qualora il meccanismo presenti caratteri pubblici ma sia para-giurisdizionale, lo Stato si attende dall'impresa statale massima collaborazione e minima rivendicazione di una condizione 'privilegiata'. Infine, in caso di attivazione di un meccanismo non pubblico di natura non giurisdizionale, lo Stato può soltanto incoraggiare le imprese pubbliche a proporre il proprio modello o approccio operativo, sempre in funzione della garanzia dei diritti umani.

Con l'obiettivo di affrontare in modo ancor più mirato le debolezze insite nel terzo pilastro dei Principi Guida, nel febbraio 2014 l'Alto Commissariato per i diritti umani ha avviato un apposito programma di lavoro finalizzato a rendere più equo ed efficace ogni meccanismo nazionale che veda l'impresa pubblica o privata responsabile della violazione dei diritti umani.

Il primo risultato di tale programma è rappresentato dalla pubblicazione di uno [studio](#) indipendente prodotto da un'esperta della materia, Ms Zerk, nel quale si identificano e si comparano i principali elementi costitutivi dei sistemi di giustizia nazionali competenti per l'imputazione di responsabilità a carico di imprese per gravi violazioni dei diritti umani.

In un momento successivo il programma, denominato «*Initiative on enhancing accountability and access to remedy in cases of business involvement in human rights abuses*», è stato rilanciato da parte del Consiglio dei diritti umani con Risoluzione [26/22](#) del 27 giugno 2014, per guidare con maggior determinazione gli Stati nel rafforzamento della dimensione attuativa dei Principi Guida. In questa fase è stato affidato all'Alto Commissariato il compito di facilitare la conduzione di una complessa azione progettuale comprensiva di sub-aspetti quali, ad esempio, la necessità di chiarezza legislativa per la determinazione di responsabilità a carico delle imprese o la responsabilità aggravata dell'impresa per la commissione di gravi violazioni dei diritti umani o, ancora, il superamento di difficoltà di natura finanziaria per l'accesso ai meccanismi di rimedio.

L'Ufficio dell'Alto Commissario ha condotto il suo mandato producendo un primo [progress report](#) trasmesso al Consiglio dei diritti umani nel giugno 2015, e di recente, nel maggio 2016, ha pubblicato un ultimo [Rapporto](#), corredato da un allegato di supporto alla lettura ed analisi del Rapporto stesso, nel quale sono presentate delle proposte-guida per rafforzare gli apparati giurisdizionali nazionali in funzione dell'accesso ai rimedi per le vittime i cui diritti sono stati violati da imprese pubbliche e private.

La considerazione preliminare da cui muove l'Alto Commissario poggia sull'elusività dei meccanismi funzionali all'accertamento delle responsabilità a carico delle imprese e alla determinazione del rimedio in favore della vittima: le imprese raramente sono destinatarie di misure legislative vincolanti che implicano l'adozione di sanzioni adeguate, effettive ed immediate rispetto al danno prodotto e ciò dipende in via principale dalla incompletezza dei sistemi normativi e dalla debolezza degli apparati giudiziari, dalla frammentarietà del mondo imprenditoriale e dalla complessità propria delle procedure di accesso ai meccanismi giurisdizionali e non, ancor più quando la prassi è caratterizzata da una dimensione transnazionale tipica dell'azione imprenditoriale (in quanto condotta in territorio nazionale o all'estero, attraverso la catena produttiva, con il coinvolgimento di operatori e di lavoratori di diversa nazionalità).

Per far fronte alle criticità sopra rilevate è essenziale, ad avviso dell'Alto Commissario, rafforzare le procedure di accesso al rimedio da parte degli Stati, in osservanza degli impegni assunti sul piano normativo attraverso la partecipazione ai più importanti strumenti convenzionali costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani. Soltanto attraverso un approccio multidimensionale, che interessi l'ambito normativo, giurisdizionale, esecutivo e cooperativo, sarà possibile ottenere positivi risultati in tal senso.

La *Human Rights Machinery* si è dunque messa a disposizione per assistere gli Stati membri attraverso la conduzione del c.d. *Accountability and Remedy Project* al fine ultimo di incrementare l'efficacia dei meccanismi di rimedio a partire dalla verifica: della vigenza, nei singoli ordinamenti nazionali, di disposizioni mirate in materia di responsabilità giuridica d'impresa; della identificazione del ruolo e delle responsabilità degli Stati in casi di natura

transnazionale; dell'obiettivo del superamento delle difficoltà finanziarie nell'accesso ai meccanismi di rimedio; della determinazione di sanzioni di natura penale; della specificazione delle modalità di rimedio a fronte di illeciti civili; della creazione di appositi organismi giurisdizionali nazionali competenti in materia.

È evidente che la scelta di approfondire questi aspetti non esclude che altri, di pari importanza, potranno essere indagati in una futura attività progettuale dell'Alto Commissario, soprattutto per correlare gli aspetti, apparati e meccanismi giurisdizionali a quelli paragiurisdizionali, rafforzando il principio di indipendenza della giustizia, per apportare eventuali correttivi a sostegno delle vittime e per inasprire le sanzioni a carico di figure-chiave dell'impresa.

Il progetto è stato realizzato sulla base di una impressionante raccolta dati ottenuta attraverso consultazioni on-line, richiesta di informazioni mediante *reporting* periodico, conduzione di studi e di ricerche *ad hoc*, seminari di approfondimento. Ne è derivato un utile esercizio di compilazione del Rapporto-guida quale documento che, lungi dall'essere esaustivo, mira a fornire soluzioni tecniche flessibili ovvero adattabili a molti dei contesti nazionali esaminati e nei quali si registrano simili criticità, a partire dalla tradizionale categorizzazione tra meccanismi di rimedio di natura pubblica e privata.

Il Rapporto sviluppa in dettaglio tre temi trasversali inclusi nell'*Accountability and Remedy Project*: il primo concerne la complessità strutturale e gestionale dell'impresa, semplice o complessa, sulla quale si fonda il principio della personalità imprenditoriale individuale, che vige anche in ordine alla violazione dei diritti umani in termini di attribuzione della responsabilità alla sola impresa e non – a meno che non sussista un chiaro ed evidente legame strutturale ed operativo tra impresa madre ed affiliata (in genere volutamente non regolamentato) – ad imprese consorziate. Il secondo tema ha ad oggetto la prassi di natura transnazionale e le difficoltà pratiche di accesso al rimedio da parte della vittima: in effetti queste ultime potrebbero essere superate disponendo in favore dell'attivazione della giurisdizione nella quale l'impresa è legalmente collocata o, altrimenti, incoraggiando soluzioni cooperative di natura sia bilaterale che multilaterale in termini di assistenza giuridica, scambio di informazioni ed esercizio della giurisdizione in funzione dell'effettivo rimedio. Il terzo tema presenta una connotazione materiale più ampia e si traduce nell'opportunità, proprio per le possibili criticità, di promuovere un insieme di riforme legislative atte ad incidere complessivamente in modo coerente sui meccanismi nazionali di rimedio.

L'attenzione riservata al Rapporto nel quadro dei lavori della 32^a Sessione del Consiglio dei diritti umani ha costituito un passaggio importante in vista del prossimo *Forum* su Imprese e Diritti Umani, calendarizzato per il 14-16 novembre 2016 e nel quale si affronterà in modo circostanziato il seguente argomento: «*Leadership and Leverage: Embedding human rights in the rules and relationships that drive the global economy*» in ordine a quattro aspetti principali: il ruolo degli Stati in quanto attori economici ed il rapporto diretto con l'impresa per la tutela dei diritti umani, il ruolo delle imprese nel prevenire, mitigare e gestire l'impatto delle loro attività territoriali ed extraterritoriali sul godimento dei diritti umani, il peso della componente finanziaria e monetaria nell'attuazione concreta dei Principi Guida, il rafforzamento concettuale ed operativo del terzo pilastro dei Principi stessi in funzione dell'impatto sul godimento dei diritti umani da parte di individui e gruppi.

CRISTIANA CARLETTI