



## OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 3/2017

### 1. IL RUOLO DELLE ONG NELLA PROMOZIONE E PROTEZIONE DEGLI STANDARD SU IMPRESE E DIRITTI UMANI

#### 1. Introduzione

Nella lista delle prime 100 economie al mondo compaiono più aziende che Stati. Secondo [Global Justice Now](#), che ha aggiornato la lista stilata dalla Banca Mondiale, nel 2015 erano presenti 69 multinazionali e 31 Stati sovrani. Più precisamente, dal ventunesimo posto in poi, compaiono le grandi multinazionali produttrici di automobili, quelle dell'high-tech e della telefonia, i grandi gruppi fornitori di energia, quelli del tabacco, del settore agroalimentare, nonché della logistica e della fornitura di servizi. Ovviamente, le attività di questi soggetti hanno conseguenze al di fuori dell'ambito strettamente economico. Il loro impatto sul territorio in cui operano o da cui ottengono le materie prime si estende sia a livello ambientale che sociale. I diritti politici, sociali e culturali dei lavoratori o delle persone che vivono nell'area interessata dalle attività dell'azienda possono essere minacciati dall'inquinamento, dall'utilizzo insostenibile di una risorsa naturale esauribile o pericolosa, o direttamente dallo sfruttamento dei lavoratori - solo per citare alcuni esempi fra le cause di violazioni più diffuse. Nei casi più estremi, invece, alcune aziende sono arrivate a collaborare con Governi corrotti o dittatoriali e a rendersi complici di crimini di guerra e crimini contro l'umanità. In particolar modo, questo avviene nei Paesi con cui le aziende cooperano al fine di ottenere risorse e lavoro a basso costo. Infatti, lo scollamento fra le norme a tutela dei diritti umani nei Paesi "occidentali", dove hanno sede le maggiori compagnie, e i Paesi ricchi di materie prime e manodopera a basso costo permette alle aziende di operare nelle due aree del mondo seguendo un doppio standard. Per questo, come risultato del processo di globalizzazione, si può ormai dire che i diritti umani non sono più violati solo dagli Stati, ma anche dalle multinazionali.

In questo contesto, le Ong dialogano sia con gli Stati che direttamente con le imprese. Seppur vero che tradizionalmente i soggetti del diritto internazionale sono gli Stati sovrani, caratterizzati da territorio, popolo e monopolio della forza, la teoria delle relazioni internazionali è stata portata a riconoscere altri soggetti come attori sulla scena internazionale, i cosiddetti "*non-state actors*". Un gruppo estremamente eterogeneo di entità in cui compaiono, fra gli altri, le organizzazioni non governative (Ong), oggetto di questa rubrica, e le imprese multinazionali.

L'obiettivo di questo contributo è esattamente quello di analizzare il rapporto fra queste due entità attraverso lo studio dei diversi ruoli che le Ong possono svolgere per promuovere e proteggere i diritti umani minacciati dalle imprese (multinazionali e non).

## 2. Il ruolo delle Ong nella creazione degli standard e delle norme internazionali e nazionali

Era il 2011 quando il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite adottava all'unanimità gli "UN Guiding Principles on Business and Human Rights". Tali principi guida non sono uno strumento legalmente vincolante, tuttavia, oltre ad avere la forza propulsiva degli strumenti di *soft law*, sono il principale e il più autorevole standard internazionale in materia rispetto dei diritti umani da parte delle imprese stesse.

Un gruppo nutrito di Ong ha anche proposto la creazione di uno strumento vincolante, la mozione è poi stata presentata al Consiglio sui diritti umani dall'Equador, sottoscritta anche da Sudafrica, Bolivia, Cuba e Venezuela. Nel 2014, una risoluzione del Consiglio diritti umani ha creato un gruppo di lavoro con il mandato di elaborare un trattato vincolante per regolare le attività delle aziende transazionali. La proposta è ancora oggi estremamente controversa, perché negoziare un altro testo potrebbe voler dire allontanarsi dallo standard già esistente e largamente condiviso dei Principi Guida. Inoltre, la proposta ha visto l'opposizione delle maggiori potenze occidentali, quali, Regno Unito, Stati Uniti, Giappone e Unione Europea. Al di là dei risultati che otterrà il *working group*, mi preme, in questa sede, sottolineare l'enorme sostegno dato dalle Ong alla proposta. Oltre 600 Ong, infatti, si sono riunite in una coalizione, la [Treaty Alliance](#), sottoscrivendo un appello rivolto a tutti gli Stati affinché partecipassero attivamente ai negoziati per l'adozione di un trattato internazionale per garantire la tutela dei diritti umani nelle attività delle imprese multinazionali. L'appello per un rinnovato impegno è stato aggiornato in vista della terza sessione del gruppo di lavoro che si terrà il prossimo ottobre.

Per quanto riguarda l'applicazione degli esistenti principi guida delle Nazioni Unite a livello nazionale, gli Stati dovrebbero implementare un Piano d'azione nazionale (PAN). Circa una quindicina di Paesi si sono dotati di tale strumento, fra cui gli Stati Uniti e diversi Stati europei, compresa l'Italia. Il Comitato interministeriale sui diritti umani (CIDU) è stato incaricato di redigere il PAN italiano e con questo obiettivo ha aperto un processo virtuoso di consultazioni con la società civile a cui la scorsa estate hanno partecipato diversi *stakeholders*, quali sindacati, aziende e ovviamente anche Ong nazionali e internazionali. Vediamoli in dettaglio.

Grazie al contributo di [Amnesty International Italia](#) nella parte introduttiva è stato riformulato il generico riferimento all'impegno del Governo per la promozione dei diritti umani con il più specifico impegno oltre che per la promozione anche per la «realizzazione di azioni-chiave nel quadro legislativo, istituzionale e operativo che regolamenti le attività economiche». Inoltre, per quanto riguarda la ricognizione del quadro normativo volto a individuare lacune o barriere per un effettivo accesso ai rimedi, è stata accolta la proposta di approfondire l'aspetto dell'extraterritorialità con riferimento esplicito alle società controllate e sussidiarie. Anche la ricognizione del diritto commerciale e civile in funzione di future riforme legislative che introducano l'obbligo di adottare meccanismi di *due diligence*, è un passaggio chiave ottenuto grazie all'azione di *lobbying* di *Amnesty International*, seppur senza l'indicazione della tempistica entro cui deve essere effettuata. D'altro canto, alcune proposte di *Amnesty International* per rendere più chiari e verificabili alcuni passaggi non sono state inglobate nella stesura definitiva del PAN. Come, ad esempio, la

raccomandazione volta a specificare quali sono le agenzie di *enforcement* competenti per perseguire le condotte in violazione dei diritti umani e la proposta che sottolinea l'importanza di specificare le imprese a partecipazione statale che forniscono servizi essenziali quali acqua ed energia, che in vista della funzione e del *nexus* statale per prime dovrebbero agire consapevolmente.

[Peace Brigades International](#) (PBI), una Ong internazionale che si occupa di proteggere i difensori dei diritti umani (HRD), ha proposto l'introduzione nel Piano di un riferimento esplicito a meccanismi che tutelino gli uomini e le donne che difendono i diritti umani in contesti legati ad attività economiche. Il CIDU ha recepito tale raccomandazione inserendo il riferimento agli HRD, seppur genericamente fra gli impegni del Governo, nel contesto del Principio guida 1, per rafforzare la cooperazione e il sostegno a vari soggetti della società civile fra cui i difensori dei diritti umani. Il CIDU ha anche accettato la raccomandazione di PBI di includere gli HRD nel meccanismo di monitoraggio del Piano, senza però soddisfare la richiesta di indicatori concreti che misurino la consultazione delle comunità interessate prima della realizzazione di progetti imprenditoriali.

Collettivamente, hanno presentato delle raccomandazioni anche [Human Rights International Corner](#), [European Coalition for Corporate Justice \(ECCJ\)](#), [Manitese e International Federation for Human Rights \(FIDH\)](#). Con riferimento all'accesso ai rimedi, hanno presentato una raccomandazione per l'introduzione di misure legislative atte ad assicurare che i tribunali nazionali possano ricevere cause civili relative a violazioni di diritti umani compiute da imprese domiciliate all'interno della loro giurisdizione. Essa non è stata accolta direttamente fra gli obblighi del Governo, ma fra le misure di monitoraggio del quadro normativo è espressa la necessità di identificare eventuali lacune o barriere che impediscano un effettivo accesso ai rimedi specialmente con riguardo alle violazioni caratterizzate dall'extraterritorialità, anche sulla base della relazione tra società controllante e sussidiaria. Non trovano, invece, riscontro le raccomandazioni per l'inversione dell'onere della prova e l'esplicitazione di una tempistica per l'introduzione della Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

Il contributo di [Fondazione Sodalitas](#) è stato accolto relativamente al riordino delle priorità nazionali secondo una sequenza più logica e alla riformulazione della prima priorità in modo che il testo si attenesse più strettamente alla formulazione dei Principi guida.

[Focsiv](#) ha suggerito alcuni elementi per rendere più strategico il Piano: come indicatori e scadenze che rendano misurabili gli impegni assunti ed un budget dedicato. Il CIDU ha invece scelto di lasciare queste questioni applicative al Gruppo di lavoro (GLIDU).

La maggior parte dei contributi ha evidenziato come sia condivisa la raccomandazione di introdurre un obbligo chiaro per le imprese di *due diligence*. È stato accolto favorevolmente il fatto che nel Piano il processo di *due diligence* compaia come prima priorità, rimane tuttavia mancante un impegno diretto per la creazione di una norma che lo renda obbligatorio per tutte le imprese, comprese le piccole e medie che caratterizzano il tessuto economico italiano. Inoltre, il concetto di *due diligence* chiaramente declinato dai Principi guida nella responsabilità di identificare, prevenire ed eventualmente mitigare e rimediare a violazioni, nella definizione nel PAN si ferma alla mitigazione delle conseguenze dannose, senza esplicitare anche la necessità che le aziende si occupino direttamente di rimediare ad eventuali violazioni tramite la compensazione per le vittime e il ritorno allo *status quo ante*.

Complessivamente si può concludere che tutte le raccomandazioni presentate sono state prese in considerazione seriamente e molte inserite nella stesura finale del Piano, mentre la definizione di tempistiche, indicatori e modalità di attuazione, suggerita da più parti, verrà stabilita dal Gruppo di lavoro.

Sempre a livello nazionale, esistono anche alcune norme nazionali specifiche sul tema. Ricordo la legge francese di recente approvazione volta a prevenire gravi violazioni dei diritti umani tramite l'obbligo per le multinazionali francesi di attivare un processo di *due diligence* della loro catena di fornitura. La Francia, nonostante il ruolo trainante in Europa, non è l'unico Stato ad aver lavorato per ridurre le violazioni dei diritti umani da parte delle imprese. In Svizzera, il Paese con la maggior densità di multinazionali pro-capite al mondo, è stata presentata un'iniziativa di legge popolare "per multinazionali responsabili" da una [rete di oltre 80 organizzazioni](#) di cooperazione internazionale, difesa dell'ambiente e dei diritti umani. Fra le promotrici compaiono: [Amnesty International](#), [Alliance Sud](#), [Greenpeace](#), [Terres des hommes](#), [Ethos](#), [Public Eye](#). Sfortunatamente l'iniziativa è stata bocciata lo scorso gennaio dal Consiglio federale, ma la necessità di una regolamentazione resterà di certo una questione aperta nel dibattito pubblico nazionale.

### 3. Il ruolo delle Ong nella promozione e diffusione degli standard e nel monitoraggio della loro applicazione

Finora, abbiamo analizzato lo spazio di manovra delle Ong all'interno del primo pilastro dei Principi guida delle Nazioni Unite (*duty to protect*), ovvero quello rappresentato dagli standard che organizzazioni internazionali e Stati promuovono in modo da vincolare l'azione delle aziende al rispetto dei diritti umani. Tuttavia le Ong dialogano anche direttamente con le aziende, all'interno del secondo pilastro (*duty to respect*), per aiutarle a implementare un comportamento responsabile all'interno della loro azienda, delle aziende sussidiarie e di tutta la catena di fornitura.

In primo luogo, Ong e aziende si trovano a contatto nei *fora* dove si riuniscono i diversi *stakeholders*. Il [Global Compact](#) è il più ampio forum internazionale per la responsabilità sociale delle imprese, riunendo nel suo ambito agenzie delle Nazioni Unite, sindacati e gruppi di lavoratori, aziende e società civile. In secondo luogo, il dialogo può avvenire anche bilateralmente quando una determinata azienda diventa oggetto dell'azione di *advocacy* di una Ong. Un buon esempio è rappresentato dal lavoro svolto della [Sezione italiana di Amnesty International](#) nei confronti delle attività di Eni in Nigeria. L'azienda, operando in Nigeria attraverso la sua sussidiaria NAOC, si è resa responsabile di sversamenti di petrolio nella regione del delta del Niger che hanno reso impossibile alle migliaia di abitanti della regione di godere di diritti primari quali l'accesso all'acqua e al cibo, il diritto alla salute e ad un ambiente sano e ad uno standard di vita adeguato. Grazie alle pressioni di *Amnesty International*, Eni ha provveduto, e continua tutt'ora, a monitorare e pubblicare i dati di ogni sversamento, tramite un sito web dedicato.

Infine, anche la pubblicazione di rapporti, e più in generale il monitoraggio delle attività delle aziende, contribuisce a diffondere una cultura che metta al centro la responsabilità sociale e ambientale delle imprese e consenta ai consumatori più attenti di fare acquisti informati. Ad esempio, [Global Witness](#), un Ong che porta avanti campagne contro i fenomeni di *land grabbing*, *conflict minerals and diamonds*, per la protezione dell'ambiente, contro il riciclo di denaro e lo sfruttamento dei lavoratori nelle attività estrattive, pubblica un [rapporto annuale](#) da quindici anni a questa parte. Un'altra fonte di informazione estremamente vasta e aggiornata è rappresentata da [Business and Human](#)

[Rights Resource Centre](#), una organizzazione no-profit che valuta l'impatto umano di oltre 7000 compagnie in tutto il mondo e che mette a disposizione una banca dati a carattere quasi enciclopedico sul tema.

#### *4. Il ruolo delle Ong nel sostenere le vittime di violazioni nell'accesso ai rimedi*

Nonostante ciò che è stato illustrato finora, non sempre si riescono a prevenire le violazioni dei diritti umani da parte delle imprese. Eppure anche in questo caso le Ong hanno degli strumenti per promuovere l'accesso alla giustizia alle vittime di tali violazioni.

Anche l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti umani (FRA), nel parere dato in risposta ad un quesito del Consiglio europeo riguardo al terzo pilastro dei Principi guida delle Nazioni unite (*Access to remedy*), ha sottolineato come le Ong abbiano un ruolo chiave nell'assistere le vittime ad adire la giustizia, sia tramite una corte che tramite meccanismi non giurisdizionali.

Ad esempio, una delle pochissime [istanze specifiche](#) presentate al Punto di contatto nazionale italiano dell'OCSE - l'organo competente a verificare il rispetto da parte delle imprese italiane operanti all'estero delle Linee guida OCSE per le imprese multinazionali - è stata presentata da una Ong che opera per la protezione delle popolazioni indigene. [Survival International](#) ha agito in rappresentanza delle tribù indigene che vivono nella Valle del fiume Omo nel Sud-Est dell'Etiopia e nelle vicinanze del lago Turkana in Kenya, contro la multinazionale italiana di costruzioni Salini Impregilio Spa che creando una serie di dighe lungo il corso del fiume, in particolare l'ultima chiamata Gibe III nel 2016, ha di fatto espropriato gli oltre 400.000 individui la cui sussistenza dipende dall'accesso alla risorsa idrica.

Questa tipologia di intervento da parte delle Ong risulta fondamentale, perché spesso le vittime di violazioni dei diritti umani sono disarmate nei confronti di aziende straniere, non conoscendo gli strumenti per adire alla giustizia o non avendo i mezzi per presentare ricorso in uno Stato straniero o comunque contro multinazionali che hanno a disposizione ingenti risorse sia dal punto di vista legale che economico. In aggiunta, considerando che spesso le violazioni delle multinazionali non colpiscono singoli individui, ma interessano una popolazione o un gruppo di lavoratori, il ruolo delle Ong viene valorizzato dalla capacità di sostenere le vittime nell'ottenere giustizia collettivamente.

Infine, parlando di accesso alla giustizia nei casi di violazioni dei diritti umani commessi dalle aziende, non si può non citare il caso [Kiobel vs Royal Dutch Petroleum and British Shell](#), che ha visto arrivare alla Corte Suprema degli Stati Uniti la questione della giurisdizione statunitense in caso di violazioni commesse dalle imprese multinazionali all'estero, sulla base di una legge nazionale che fa riferimento alle violazioni del diritto internazionale. Il caso riguarda un'area, la zona del delta del fiume Niger, particolarmente martoriata dall'industria estrattiva ed ha avuto grande risonanza anche per il precedente che avrebbe potuto creare in materia di competenze extraterritoriali delle corti statunitensi. I ricorrenti, un gruppo di 12 nigeriani, hanno accusato le aziende di aver collaborato con il Governo nel reprimere le proteste della popolazione autoctona contro l'inquinamento petrolifero, tramite gravi violazioni dei diritti umani, quali torture, esecuzioni extra giudiziali, detenzione arbitraria e crimini contro l'umanità. La Corte Suprema non è giunta ad esaminare il merito del caso, ritenendo di non avere giurisdizione sulle presunte violazioni commesse dalle multinazionali. In ogni caso, data la rilevanza del caso, la Corte Suprema ha ricevuto moltissimi *amici curiae* da governi, organizzazioni internazionali,

accademici, studi legali, aziende e anche numerose Ong. Tra questi, meritano una menzione quelli presentati da: [Center for Constitutional Rights](#) (un'organizzazione non-profit americana creata nel 1966 per proteggere i diritti sanciti dalla Costituzione americana e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che opera attraverso azioni di *advocacy*, progetti di educazione e contenziosi); [Earth Rights International](#) (una Ong internazionale in difesa dei diritti umani e dell'ambiente che si occupa di ricerca, mobilitazione della società civile, *advocacy* e di ricorsi); [Human Rights First](#) (un'organizzazione americana di *advocacy* che sostiene il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto *in primis* da parte degli Stati Uniti); [Institute for Human Rights and Business](#) (“*think tank*” internazionale fondata nel 2009 per rafforzare la responsabilità delle aziende, la legislazione e la pratica di rispetto dei diritti umani da parte delle imprese); [European Centre for Constitutional and Human Rights](#) (ECCHR) (una Ong tedesca creata per proteggere i diritti civili e umani in tutto il mondo tramite *strategic litigation*).

### 5. Conclusioni

Si è visto come siano molteplici le attività realizzate dalle Ong per tutelare i diritti umani minacciati dalle aziende.

Interessante è inoltre notare le diverse tipologie di attori che vengono in rilievo quando si parla di responsabilità delle imprese. Interlocutori delle Ong sono sia gli Stati, per quanto riguarda le più tradizionali azioni di *advocacy* finalizzate all'elaborazione di norme volte alla promozione di un comportamento responsabile delle imprese e alla sanzione dei comportamenti scorretti, sia direttamente le aziende per quanto riguarda azioni d'informazione, monitoraggio e perfino consulenza per migliorare gli standard nei casi delle aziende più virtuose. Spesso, infatti, le Ong sono portatrici di *know how*. La tematica è estremamente complessa e vasta da toccare il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto ambientale, il diritto del lavoro e i diritti collettivi delle popolazioni indigene. Perciò, Ong e “*think tank*” competenti sul tema possono dare un contributo chiave nella collaborazione sia con gli apparati statali che con le imprese.

Un altro aspetto singolare di questa tematica è rappresentato dalla varietà di Ong che se ne occupano. Infatti, le Ong che tutelano i diritti umani sono affiancate da quelle che si occupano di tutela ambientale, cooperazione allo sviluppo, diritti delle popolazioni indigene, commercio e finanza etica. Il dato positivo sta nel fatto che avendo formazioni diverse, le Ong riescono a monitorare la tematica a tuttotondo.

Infine, è utile sottolineare come la materia sia uscita da poco dalla fase embrionale. È infatti al centro del dibattito internazionale da pochi decenni, basti pensare che i Principi guida delle Nazioni Unite sono stati approvati solo sei anni fa. Di conseguenza, ha ancora un enorme potenziale di crescita e certamente sarà una questione che continuerà ad accompagnare le discussioni relative alle politiche di sviluppo. Non mancheranno, quindi, le possibilità di intervento che le Ong dovranno cogliere per promuovere un modello di sviluppo rispettoso delle persone, dell'ambiente e dei diritti, in una parola: sostenibile.

LAURA GALLETTI