

ATTIVITÀ FINANZIARIE E D'IMPRESA

Luci ed ombre del rapporto di fine mandato del Rappresentante speciale delle Nazioni unite su diritti umani e imprese

Il 5 giugno 2008 il Rappresentante speciale del Segretario Generale delle Nazioni unite sui diritti umani e le imprese multinazionali, John Ruggie, ha sottoposto al Consiglio dei diritti umani il rapporto *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights* (UN Doc. A/HRC/4/35). Il documento in questione completa le

analisi iniziate dal Rappresentante speciale nell'ambito dei precedenti rapporti intermedi, presentati nel 2006 e nel 2007 (quanto a quest'ultimo, cfr. *Business and human rights: mapping international standards of responsibility and accountability for corporate acts*, UN Doc. A/HRC/4/35, del 19 febbraio 2007 e il commento di A. Bonfanti, "Diritti umani e imprese multinazionali nei lavori del Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni unite", in questa *Rivista* 2008, p. 131 ss.) e conclude il periodo di due anni di mandato che gli era stato affidato il 28 luglio 2005 dal Segretario Generale delle Nazioni unite, in esecuzione della risoluzione 2005/69 del 20 aprile 2005 (E/CN.4/2005/L.87) della Commissione dei diritti umani delle Nazioni unite. Come è noto, la vecchia Commissione (ora Consiglio dei diritti umani) aveva richiesto al Segretario Generale delle Nazioni unite di nominare, per un periodo iniziale di due anni, un 'Rappresentante speciale' incaricato di seguire e studiare l'argomento della responsabilità delle imprese in materia di salvaguardia dei diritti umani e questo al fine di: identificare e chiarire le responsabilità in materia di diritti umani del settore privato; ricostruire il quadro entro cui collocare il ruolo regolamentare degli Stati in tale materia; indagare e chiarire i concetti di 'complicità' e di 'sfera di influenza'; sviluppare metodologie per realizzare una valutazione d'impatto sui diritti umani derivanti dalle attività del settore privato; compilare un compendio di buone pratiche.

Il rapporto, composto da cinque sezioni, e destinato in origine a rispondere alla richiesta di riunire in un unico documento finale le raccomandazioni del Rappresentante speciale, si presenta come un documento ben più ambizioso in cui l'autore ha



Nazioni unite, Consiglio dei diritti umani, *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, 7 aprile – 5 giugno 2008, UN Doc. A/HRC/4/35 (www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf)

cercato di delineare un quadro operativo (*the Framework*) che dovrebbe guidare il processo di *policy-making* nella responsabilizzazione delle imprese in materia di diritti umani. Secondo l'autore l'elaborazione di un siffatto *Framework* deve essere fondata, da un lato, sulla constatazione dei *governance gaps* indotti dai processi di globalizzazione economica e dall'altro dall'idea dell'esistenza nella *subjecta materia* di "differentiated but complementary responsibilities" (cfr. par. 9). Quanto al primo aspetto, quello dei *governance gaps*, esso rinvia (secondo una chiave di lettura che a chi scrive pare pienamente condivisibile), alla frattura sempre più marcata tra attività del settore privato e capacità da parte degli Stati di governare tali attività. Da qui la creazione di un sistema economico e produttivo favorevole alla violazione da parte delle imprese, ed in particolare da parte delle imprese multinazionali, delle norme internazionali sui diritti umani e l'impossibilità di assicurarne la giustiziabilità (sul punto sia consentito il rinvio a M. Fasciglione, "La tutela internazionale dei diritti umani e le imprese: quali responsabilità?", in L. Cimmino, N. Rampazzo (a cura di), *Diritti umani nell'era della globalizzazione e dei conflitti*, Napoli, 2008, p. 52 ss.; ma si vedano altresì F. Galgano, F. Marrella, *Diritto internazionale dell'economia*, Padova, 2008, p. 2, nonché, più in generale, S. M. Carbone, "I soggetti e gli attori nella Comunità internazionale", in S. M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Torino, 2007, p. 36). Quanto al secondo aspetto, esso poggia su tre principi cardini: *a*) il dovere degli Stati di proteggere (*protect*) gli individui dalle violazioni dei diritti umani poste in essere da attori non statali; *b*) la responsabilità del settore privato di rispettare (*respect*) i diritti umani; *c*) la necessità di assicurare un effettivo meccanismo di garanzia (*remedy*).

Quanto al primo dei tre pilastri sui cui si fonda il *Framework*, e cioè il dovere degli Stati di proteggere i diritti umani, questo è analizzato nella seconda sezione del Rapporto. Questo pilastro, pur essendo chiaramente ispirato dalla tradizionale visione secondo cui il sistema di protezione dei diritti umani è nato per disciplinare la condotta delle autorità statali, si segnala perché opera un importante rinvio all'obbligo degli Stati di assicurare la salvaguardia dei diritti umani dalle illegittime ingerenze imputabili ad attori privati non statali. Tale obbligo richiederebbe, in effetti, agli Stati non solo di "take all necessary steps to protect against such abuse, including to prevent, investigate, and punish the abuse and to provide access to redress" (questo punto è stato svolto in modo più approfondito nel primo allegato del rapporto del 2007 UN Doc. A/HRC/4/35/Add.1), ma implicherebbe altresì la necessità di affiancare alle misure di carattere strettamente giuridico tutta una serie di iniziative di carattere politico (*urgent policy priority*, par. 27), anche a livello internazionale, finalizzate ad incoraggiare l'affermarsi di una cultura d'impresa rispettosa dei diritti umani.

Il secondo pilastro, al quale è dedicata la terza sezione, riguarda, come detto, la responsabilità del settore privato nel rispetto dei diritti umani che, secondo il rappresentante speciale, costituirebbe *the basic expectation society has of business* (cfr. par. 9). In questa sezione il Rapporto respinge tutti i precedenti lavori elaborati in materia (in particolare il Progetto di *Norms on the Responsibilities of Transnational*

Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, atto non vincolante adottato nel 2003 dalla Sotto-commissione per la promozione e la protezione dei diritti umani, d'ora in poi, le *Norms*), perché destinati a definire "a limited list of rights linked to imprecise and expansive responsibilities, rather than defining the specific responsibilities of companies with regards to all rights" (par. 51). L'individuazione di "specific responsibilities of companies with regard to all rights" (cfr. par. 51) è un risultato che non può essere raggiunto, secondo il Rappresentante speciale, mediante la mera estensione alle imprese del complesso di obblighi in materia di diritti umani che tradizionalmente grava sugli Stati, né attraverso la separazione fra due livelli di responsabilità, mediante il ricorso ai generici concetti di una responsabilità primaria (*primary responsibility*) gravante sugli Stati contrapposta alla responsabilità secondaria (*secondary responsibility*) gravante sugli attori economici privati. Al contrario, secondo il Rapporto, la nozione di *corporate responsibility* andrebbe fondata su di una nozione autonoma: quella di *due diligence*, che le imprese dovrebbero mantenere per poter assolvere alle proprie responsabilità in materia di diritti umani. La *due diligence* dovrebbe essere riferita, secondo Ruggie, all'intero alveo di diritti riconducibili alla *International Bill of Rights* (e cioè quel sistema costituito dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, dal Patto sui diritti civili e politici e dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966) e alle Convenzioni ILO, e la sua valutazione dovrebbe essere effettuata: *a*) in base al contesto del Paese in cui l'attività di business si svolge al fine di evidenziare qualsiasi rischio dal punto di vista della tutela dei diritti umani; *b*) in base al tipo di impatto idoneo a derivare per la tutela dei diritti umani dalle operazioni di business interessate; e *c*) in base alla valutazione del se e del come tale operazioni contribuiscano a violazioni dei diritti umani. Per un'impresa operare con *due diligence* si tradurrebbe, in concreto, nell'adozione di una procedura organizzativa che includerebbe, quanto meno, l'adozione di una specifica *policy* sui diritti umani; l'effettuazione di specifiche valutazioni di impatto per verificare l'esistenza di implicazioni negative per i diritti umani derivanti da specifiche operazioni di business; l'integrazione dei diritti umani nel governo dell'impresa; l'adozione di strumenti e procedimenti di monitoraggio.

Il terzo pilastro del *Framework* operativo delineato dal Rappresentante speciale, trattato nella quarta sezione del Rapporto, rinvia all'esigenza collegata all'effettiva giustiziabilità dei diritti umani e di accesso ai rimedi atti a riparare le vittime di abusi. Nel rapporto la nozione di *remedy* è utilizzata in senso tecnico dal momento che vengono ricondotti in questa categoria non solo i tradizionali rimedi di carattere giurisdizionale ma altresì quelli non giurisdizionali quali ad esempio l'arbitrato e la conciliazione, il ricorso a istituzioni governative di monitoraggio come le c.d. *National Human Rights Institutions*, o i Punti di Contatto Nazionali (come, ad esempio, quello istituito nell'ambito delle Linee Guida OCSE per le imprese multinazionali allo scopo di monitorarne l'attuazione), il ricorso a procedure e meccanismi attivati all'interno

dell'impresa stessa, ecc. La quinta sezione termina l'analisi svolta nel rapporto con la presentazione delle conclusioni dell'autore.

Ora, sebbene il Rapporto in esame, così come l'intero lavoro svolto da Ruggie in questi due anni di mandato siano da apprezzare – oltre che condivisibili per alcune conclusioni raggiunte – tuttavia essi non sono esenti, a nostro sommo avviso, da alcuni limiti metodologici. Più in particolare, non c'è dubbio che il quadro operativo proposto dal Rappresentante speciale abbia il merito di affrontare finalmente il tema della *corporate responsibility* in un'ottica interdisciplinare, di cooperazione tra i diversi attori in gioco, nonché di integrazione dei diversi strumenti da adottare a protezione dei diritti umani. In secondo luogo, assolutamente condivisibile è la ricostruzione dello scenario, da cui il rapporto di Ruggie prende le mosse, e che rinvia all'imporsi di nuovi attori sulla scena mondiale, in un quadro caratterizzato dalla progressiva erosione della sovranità statale e dalla crescente incapacità degli Stati di incidere sulle decisioni delle società transnazionali (sul cosa e dove investire, oppure sul non investire o disinvestire da un determinato Paese). Non ci sentiamo, invece, di condividere la posizione di Ruggie quando respinge la distinzione tra *primary responsibility* e *secondary responsibility* (cfr. par. 55 del Rapporto). Non c'è dubbio che “corporate responsibility to respect [human rights] exists independently of State's duties”, come correttamente rileva Ruggie (cfr. par. 55), ma non si capisce perché ciò dovrebbe comportare – secondo lo stesso Ruggie – che “[t]herefore there is no need for the slippery distinction between ‘primary’ State and ‘secondary’ corporate obligations”. Il punto è che Ruggie equipara del tutto acriticamente l'accoglimento della distinzione tra *primary responsibility* e *secondary responsibility* ad un approccio restrittivo e selettivo del catalogo delle norme sui diritti umani indirizzate agli attori economici privati. A ben vedere, le cose non stanno così. Ciò che Ruggie non pare cogliere è il fatto che la separazione tra *primary responsibility* e *secondary responsibility* in materia di diritti umani è funzionale alla diversa collocazione sistematica che attori statali (c.d. *prime violators*), da un lato, e attori privati (c.d. *second violators*), dall'altro lato, posseggono nell'ordinamento internazionale contemporaneo in relazione alla protezione dei diritti umani (cfr. l'analisi condotta da S. Ratner, “Corporation and Human Rights: a Theory of Legal Responsibility”, in *Yale Journal of International Law* 2001, p. 443 ss.). Non solo, nel negare qualsiasi rilevanza alla distinzione in esame Ruggie sembra non attribuire importanza ad un altro aspetto, viceversa assai rilevante ai fini della costruzione di una teoria sulla *corporate responsibility* in materia di diritti umani. Se è vero infatti che dalle norme internazionali sui diritti umani derivano diverse tipologie di soggetti obbligati, ciò avviene anche perché tali norme prevedono altresì diverse tipologie di obblighi (sul punto si vedano le considerazioni di H. Shue, “The Interdependence of Duties”, in P. Alston e K. Tomaševski (a cura di), *The Right to food*, Dordrecht, 1984, p. 83 ss.; più in generale circa le relazioni diritti-obblighi si veda J. Raz, “On the nature of rights”, in C.L. Ten, *Theories of Rights*, Aldershot, 2006, pp. 210-212). In altri termini, la sovrapposizione tra livello interstatale e livello interindividuale che caratterizza specifiche aree

dell'ordinamento giuridico internazionale vale anche in relazione ai soggetti obbligati: obblighi degli Stati e obblighi degli attori economici privati in materia di diritti umani coesistono; anche se, poi, le posizioni passive degli attori economici privati "si inseriscono all'interno di regimi il cui funzionamento è possibile, almeno allo stato attuale della prassi, solo grazie all'attività degli Stati stessi" (in tal senso M. Iovane, "Recensione a *Human Rights Obligations of Non-State Actors*", in questa *Rivista* 2007, p. 216).

L'idea della pluralità degli obblighi che discendono dalle norme sui diritti umani e della pluralità dei soggetti obbligati è essenziale, tra le altre cose, anche alla ricostruzione dell'obbligo di *due diligence* gravante sugli attori economici privati; obbligo che Ruggie, in modo del tutto corretto, ritiene esistente, sebbene in modo tendenzialmente aprioristico ed intuitivo. Ruggie, in effetti, omette qualsivoglia spiegazione circa il fondamento di siffatto obbligo, che è – com'è noto – un criterio già esistente nell'ordinamento internazionale, e che è stato elaborato ed ha trovato applicazione in relazione a diversi settori di tale ordinamento, fino al punto di divenire elemento centrale della teoria dei c.d. 'obblighi positivi' discendenti sugli Stati dalle norme sui diritti umani (basti rinviare alla giurisprudenza dei principali organismi internazionali di garanzia sui diritti umani, ed in particolare la Corte interamericana e la Corte europea). Anche sotto tale profilo la ricostruzione di Ruggie presenta alcuni punti di debolezza: essa difetta di innovatività in quanto già il progetto di *Norms* del 2003 succitato (che Ruggie dichiara di respingere) rinvia, anche se non esplicitamente, al dovere delle imprese di *due diligence* nella esecuzione degli obblighi in materia di diritti umani (cfr. il commentario agli articoli 1, 15 e 16 delle *Norms*, in U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/XX, E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1); in secondo luogo, essa difetta di coerenza, poiché dopo aver sostenuto la necessità che la ricostruzione delle responsabilità del settore privato in materia di diritti umani non avvenga attraverso la mera trasposizione degli obblighi che gravano in tale materia sugli Stati, Ruggie riprende, come obbligo centrale per le imprese, proprio il dovere di *due diligence* così come elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza in relazione agli obblighi degli Stati. In conclusione, un rapporto con tante luci ma anche con diverse ombre che potrà, tuttavia, essere migliorato nelle sue conclusioni nei prossimi anni, dal momento che il Consiglio per i diritti umani ha deciso, con la risoluzione 8/7 del 18 giugno 2008, di rinnovare il mandato del Rappresentante speciale per un periodo di altri tre anni.

Marco Fasciglione