

Business internazionale e rispetto dei diritti umani: dal volontarismo alla regolamentazione delle multinazionali?

1. Introduzione

Dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 sono derivati una serie di trattati internazionali negoziati tra i governi per obbligare gli stati a rispettare i diritti umani e sono emersi i regimi dei diritti umani a livello internazionale (Organizzazione delle Nazioni Unite, ONU) e a livello regionale (Consiglio d'Europa, Organizzazione degli Stati Americani e Unione Africana), regimi caratterizzati da istituzioni, regole, procedure e sistemi più o meno efficaci di monitoraggio e di *enforcement* nei confronti degli stati (Donnelly 2013). La politica dei diritti umani ha costruito nel corso del tempo un sistema di norme e processi con l'obiettivo di impedire, contenere e contrastare abusi e massicce violazioni da parte degli stati (Cassese 2005; Donà 2019). All'inizio del XXI secolo tra le sfide politiche più urgenti è emersa quella di disegnare misure che rendano responsabili e trasparenti le condotte degli attori non statali in un contesto di globalizzazione della politica mondiale (Bayles, Smith e Owens 2014).

Il presente articolo si occupa del caso particolare delle multinazionali, definibili come attori *for profit* che operano attraverso la dimensione statale in un contesto di mercato globale e le cui attività nel campo dei diritti umani non trovano adeguata copertura all'interno del tradizionale sistema di norme internazionali. A seguito della globalizzazione economica e dei conseguenti processi di delocalizzazione della produzione (Bonaglia e Goldstein 2008) le multinazionali sono diventate rilevanti attori politici in grado di utilizzare il loro potere economico come una risorsa per condizionare al ribasso le decisioni degli stati rispetto – ad esempio - agli standard di protezione dei diritti del lavoro e dell'ambiente (Stephens 2002). In riferimento a questa trasformazione strutturale del sistema internazionale, molti studiosi propongono l'adozione del termine di *'governance globale'* per indicare l'attuale organizzazione del sistema di politica mondiale senza un governo globale e identificare innovative arene istituzionali di tipo non gerarchico e non stato-centrico (Dingwerth e Pattberg 2006; Clapham 2006).

Per chi si occupa di tutela dei diritti umani, molteplici sono le domande che ruotano attorno alla questione del business internazionale. Tra queste, come riempire il vuoto di regole in cui operano le multinazionali? Se i tradizionali meccanismi regolativi di tipo stato-centrico non appaiono adeguati a evitare gli abusi e le negligenze degli attori economici, a quali forme alternative di regolamentazione è possibile ricorrere? Si possono costruire modalità regolative internazionali di tipo non-stato centrico? E quando costruite, queste nuove modalità di *governance* risultano efficaci nel rafforzare il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese? Ad aprire questo tipo di dibattito su multinazionali e diritti umani sono stati in prima battuta gli studiosi di management e di diritti umani quando negli anni Ottanta hanno denunciato l'impatto negativo che poteva avere l'attività imprenditoriale globalizzata nel campo dei diritti umani se lasciata senza qualche forma di controllo (Giuliani, Santangelo e Wettstein 2016). Da allora si è sviluppato un dibattito che ruota attorno alla scelta tra volontarismo o regolamentazione obbligatoria (MacLeod 2007). La prima scelta si riferisce alla cosiddetta Responsabilità sociale di impresa (*corporate social responsibility* CSR), che enfatizza il comportamento responsabile delle imprese nei confronti della società sulla base di volontari codici di condotta, prefigurando dunque un sistema di autoregolamentazione. La seconda scelta prende le mosse da un discorso giuridico su *Business and Human Rights* (BHR) che enfatizza la responsabilità delle imprese nel campo dei diritti umani in riferimento al quadro

normativo dei trattati internazionali e sostiene una più stringente regolamentazione (Ruggie 2015).

L'articolo si pone il primo obiettivo di affrontare le domande sopra enunciate e offrire una prospettiva politologica alla questione delle multinazionali e della loro relazione con i diritti umani; in questo modo si mira a proporre una discussione meno manichea (volontarismo v. regolamentazione) rispetto alla necessità di regolamentare il business. Adottare una prospettiva politologica permette: in primo luogo, di analizzare le relazioni di potere e le dinamiche politiche tra attori istituzionali, economici e sociali in un contesto di ordine internazionale frammentato e multiforme; in secondo luogo, di comprendere e valutare il funzionamento di quelli che attualmente sono i due più importanti sistemi di regolamentazione delle multinazionali. Si tratta dei due *regulatory framework* internazionali promossi dalle organizzazioni internazionali delle Nazioni Unite (ONU) e dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), entrambi caratterizzati da meccanismi di *soft law*. Rispetto alla scelta tra volontarismo (o autoregolamentazione) e regolamentazione coercitiva (tramite strumenti di *hard law*), i due sistemi si distinguono per, da un lato, riconoscere all'impresa il ruolo di attore globale – con forme proprie di autorità, potere e autonomia - all'interno della governance globale dei diritti umani (Ruggie 2018) e, dall'altro lato, promuovere un regime regolativo misto di tipo pubblico-privato e con meccanismi di *compliance* di tipo non gerarchico (Kourula e Mäkinen 2017). Per queste caratteristiche proprie dei due sistemi, le prospettive di CSR e BHR appaiono pertanto inadeguate rispetto a quella politologica per analizzare le dinamiche di potere, le peculiarità istituzionali, i punti di forza e di debolezza che sono proprie di arene intergovernative, multilivello e multi-stakeholder (Ramasastry 2015).

Il secondo obiettivo è quello di valutare l'efficacia di questi due regimi di *soft regulation*. In che modo gli stati partecipano a queste innovative arene regolative? In che modo le decisioni non vincolanti (*soft law*) vengono implementate? Gli stati accettano di adattare le proprie strutture istituzionali? E infine, in che modo i due sistemi di regolamentazione riescono a rendere le condotte delle imprese più responsabili e trasparenti? Queste domande saranno affrontate tramite un'analisi preliminare dell'Italia, un paese che partecipa a entrambe le arene regolative e che dunque permette di mettere a confronto le caratteristiche di funzionamento e l'efficacia dei due sistemi. Attraverso lo studio di caso verranno comprese 'da dentro' le dinamiche multilivello e le caratteristiche del processo di adattamento statale a questi due sistemi di regolamentazione e in questo modo sarà possibile valutare il grado di efficacia di quest'ultimi. E' da segnalare che poco sviluppata è la ricerca politologica accademica (internazionale e nazionale) su questo tema, e pertanto l'analisi che è stata svolta ha fatto ricorso principalmente a fonti primarie come documenti governativi, report istituzionali, raccolta di informazioni tramite siti web e articoli giornalistici. Un ulteriore obiettivo dell'articolo è pertanto quello di sollecitare una maggiore attenzione su questo argomento da parte della comunità politologica, nella convinzione che il contributo scientifico di quest'ultima sia rilevante per comprendere i meccanismi di destrutturazione del potere normativo e di costruzione di nuove arene multistakeholder con i relativi processi di *state compliance* o *non compliance*, aspetti che sono tutt'ora inesplorati dalla ricerca empirica.

L'articolo è strutturato in quattro parti. Nella prima parte viene ricostruito il dibattito che ha portato alla definizione di un sistema di regolamentazione in sede ONU, dapprima l'iniziativa del *Global Compact* e poi l'adozione dei *Guiding Principles on Human Rights and Business* che oggi rappresentano il punto di riferimento a livello internazionale. Nella seconda parte sono esaminate le misure adottate a livello regionale in sede OCSE con le *Guidelines for Multinational Enterprises*.

La terza parte si focalizza sul caso dell'Italia per esaminare come questo paese abbia aderito ai due sistemi di regolamentazione delle multinazionali e con quali esiti dal punto di vista istituzionale e di *policy*. Nelle conclusioni, verranno presentati i principali risultati della ricerca e le loro implicazioni rispetto alla scelta tra volontarismo e regolamentazione delle multinazionali.

2. Dal *Global Compact* (1999) ai *Guiding Principles* (2011) delle Nazioni Unite: verso un trattato internazionale?

Nella sede dell'ONU, vi sono stati molteplici tentativi di stabilire qualche forma di regolamentazione per le attività delle imprese multinazionali sin dagli anni Settanta, ma le varie proposte si sono arenate o per mancanza di consenso politico o per la resistenza da parte delle imprese (Bernaz 2017). In ogni caso, i primi strumenti proposti miravano a introdurre misure blande sotto forma di codici di condotta che fungessero da pungolo per un'autoregolamentazione delle imprese (come il più volte discusso e mai approvato *The United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations*). Se originariamente la questione era stata promossa dai soli paesi in via di sviluppo (in particolare dagli stati sudamericani con l'appoggio degli stati africani della post-decolonizzazione) per promuovere un nuovo ordine mondiale che preservasse le fragili democrazie dall'influenza delle multinazionali straniere (per lo più americane), nell'attuale scenario di globalizzazione della politica mondiale (McGrew 2014) la questione è diventata di rilevanza internazionale. Qualsiasi potere statale risulta potenzialmente sfidato dall'impresa a carattere multinazionale che può esercitare forme di *regime shopping* alla ricerca di paesi con regole meno restrittive per i suoi investimenti (Crouch 2011) e con conseguenze negative sul piano del rispetto dei diritti umani.

Il volontarismo del Global Compact (1999). E' in riferimento alle condizioni di vulnerabilità degli stati da un lato e di impunità delle imprese sempre più potenti dall'altro, che la questione circa come controllare le attività delle multinazionali entra nell'agenda internazionale negli anni più recenti, anche sotto la spinta di nuovi fattori di contesto. In primo luogo, è da segnalare il crescente attivismo della società civile globale che si mobilita per incoraggiare un consumo critico ed etico, per contrastare le ingiustizie sociali della globalizzazione economica e per denunciare gli abusi da parte delle multinazionali. In secondo luogo, il sistema internazionale post - Guerra Fredda (Varsori 2018) e l'ordine economico neoliberista hanno accresciuto il potere delle multinazionali, che in maniera incontrollata agiscono come vere e proprie potenze economiche (avendo un bilancio superiore della maggior parte degli stati medio- piccoli), commettendo attività di sfruttamento in molte parti del mondo senza essere sanzionate. Per sanare questo scenario di irresponsabilità delle imprese, in occasione dei lavori dell'Economic Forum di Davos nel febbraio 1999 l'allora Segretario dell'ONU Kofi Annan propose¹ un patto tra l'organizzazione internazionale e il settore del business 'per dare un volto umano all'economia globale'. Quella proposta si concretizzò nel 2000 con il lancio di un *Global Compact* tra United Nations (UN) e Trans National Corporations (TNC) strutturato in dieci principi volontari (Tab. 1) organizzati attorno a quattro aree di attività, quali: il rispetto dei diritti umani; la tutela delle condizioni eque di lavoro; la responsabilità ambientale e la lotta alla corruzione.

Tab. 1: I 10 principi del *Global Compact UN- TNC* (1999).

¹ Il discorso è recuperabile qui: <https://www.un.org/press/en/1999/19990201.sgsm6881.html>

Principi	Area tematica
1. Le aziende devono sostenere e rispettare le disposizioni internazionali in materia di diritti umani. 2. Le aziende si devono assicurare di non essere corresponsabili nell'abuso delle norme in materia di diritti umani.	Diritti umani
3. Le aziende devono sostenere la libertà di associazione e il riconoscimento dei diritti di contrattazione collettiva. 4. Le aziende devono sostenere l'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato e obbligatorio. 5. Le aziende devono sostenere l'abolizione del lavoro minorile. 6. Le aziende devono sostenere l'eliminazione delle discriminazioni in materia di lavoro e occupazione.	Lavoro
7. Le aziende devono sostenere un approccio preventivo alle sfide ambientali 8. Le aziende devono intraprendere iniziative per la promozione della responsabilità ambientale. 9. Le aziende devono incoraggiare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie ecocompatibili.	Ambiente
10: Le aziende devono lottare contro la corruzione in tutte le sue forme, incluse l'estorsione e la concussione.	Lotta alla corruzione

Il sistema del *Global Compact* si basa sull'adesione volontaria da parte delle imprese tramite presentazione di una lettera da parte della dirigenza². Dal 2003 è stato introdotto l'obbligo di presentare una comunicazione annuale sui progressi raggiunti (*Communication on Progress, COP*) e nel caso in cui non venga presentato questo documento è prevista la cancellazione dell'impresa dalla lista delle adesioni al patto. In questo contesto funziona la logica del *naming and shaming* per cui la pressione di stare nello stesso club con le altre imprese ed evitare danni di immagine, e conseguentemente di profitto, dovrebbe essere più forte del non rispettare i principi volontari (Perez-Batres, Miller, Pisani 2011). Le quasi 10.000 imprese che ad oggi hanno aderito al patto si impegnano a realizzare il *Global Compact management mode*³, che include una serie di attività di tipo organizzativo per definire strategie, implementare misure e politiche, monitorare l'impatto e i progressi raggiunti e comunicare i risultati in itinere. Oltre alle imprese, la partecipazione è aperta anche ai rappresentanti delle parti sociali, accademici, attivisti della società civile e governi. E' dunque un sistema che poggia sulla partecipazione multistakeholder e sulla trasparenza basata sulla diffusione delle informazioni, incoraggiando volontarie interazioni e accordi tra le parti al fine di rafforzare la cooperazione internazionale (Nason 2008).

Il *Global Compact* rappresenta un'arena volontaria di condivisione di principi e di (mutuo) apprendimento per supportare il dialogo tra imprese, governi e cittadini che condividono l'attenzione per una serie di tematiche e per incentivare lo scambio di buone prassi. E' pertanto possibile definire il *Global Compact* come una forma pura di *soft legalization* poiché le regole non sono dettagliate, la partecipazione è volontaria, l'implementazione è affidata alle imprese stesse,

² Per maggiori informazioni si rinvia al sito istituzionale: <https://www.unglobalcompact.org/>

³ Per maggiori informazioni si veda il documento reperibile qui https://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2010_06_17/UN_Global_Compact_Management_Mode_l.pdf

sono assenti obblighi legali e organi di monitoraggio (Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter e Snidal 2000).

La 'soft regulation' dei Guiding Principles. Un nuovo tentativo di introdurre meccanismi regolativi più stringenti fallì nel 2004 quando in sede di Consiglio dei diritti umani venne bocciato il testo sulla *'Responsability of Transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights'* che riconosceva alle imprese i medesimi obblighi degli stati secondo quanto stabilito dal diritto internazionale dei diritti umani, obblighi il cui monitoraggio avrebbe dovuto essere svolto da appositi organi indipendenti ONU e dalle organizzazioni non governative (ONG) (Weissbrodt e Kruger 2003). Come strada alternativa il Consiglio dei diritti umani diede indicazioni al Segretario Generale di nominare uno *'Special Representative on human rights and transnational corporations and other business enterprises'*, incarico che nel 2004 venne affidato allo scienziato politico prof. John Ruggie, il quale, dinanzi a un contesto di chiara opposizione politica dei governi a qualsiasi forma di regolamentazione delle imprese, elaborò un sistema di norme non vincolanti che incentivasse dinamiche virtuose tra i principali attori coinvolti. Tale sistema ha assunto la denominazione di *'Protect, Respect and Remedy Framework'* e poggia su tre pilastri: 1) il dovere dello stato di proteggere gli individui dagli abusi dei diritti umani da parti terze, incluse le imprese; 2) la responsabilità dell'impresa di rispettare i diritti umani; e 3) la garanzia dell'accesso da parte delle vittime a un efficace sistema di tutela e di rimedi, giudiziari e non. Il framework venne presentato da Ruggie nel giugno 2008 al Consiglio dei diritti umani, il quale lo approvò e diede ulteriore mandato allo Special Representative fino al 2011 per operationalizzare il framework in un documento che potesse fungere da guida pratica per gli attori coinvolti. Nel 2011 lo Special Representative presentò il documento UN *Guiding Principles on Business and Human Rights, implementing the 'Protect, Respect and Remedy Framework'*⁴ che venne approvato all'unanimità il 16 giugno 2011 in sede di Consiglio dei diritti umani⁵, stabilendo per la prima volta uno standard universale per prevenire, contrastare e sanzionare le condotte delle imprese negative per il rispetto dei diritti umani.

I *Guiding Principles on Business and Human Rights* costituiscono lo strumento regolativo tramite cui le attività economiche sono inserite all'interno del sistema internazionale per la protezione dei diritti umani. I principi guida stabiliscono un quadro di azioni in riferimento ai tre attori dello stato, dell'impresa e dell'individuo vittima di violazioni (Tab. 2). I principi guida sono suddivisi in tre sezioni corrispondenti ai tre pilastri: il Pilastro I (Principi 1-10) si riferisce al dovere degli stati di proteggere i diritti umani; il Pilastro II (Principi 11-21) riguarda la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani; e il Pilastro III (Principi 22-31) rinvia alla garanzia per le vittime di avere accesso ai rimedi giudiziari e non giudiziari.

Tab. 2: La struttura a tre pilastri dei Principi Guida ONU.

	Pilastro 1 (Principi 1-10)	Pilastro 2 (Principi 11-21)	Pilastro 3 (Principi 22-31)
Attore	Stato	Imprese	Vittima
Ruolo	Proteggere	Rispettare	Accedere alle misure di rimedio
Compito	Dovere di proteggere da	Responsabilità	di Diritto di avere accesso

⁴ Qui il testo https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

⁵ Con la risoluzione [A/HRC/RES/17/4](https://www.ohchr.org/Documents/Resolutions/A/HRC/RES/17/4)

	abusi di diritti umani anche da parte di attori non statali (includere le imprese)	rispettare i diritti umani durante il processo produttivo	alle misure di rimedio in caso di abusi e di violazione di diritti umani.
Azione	Adottare politiche, leggi e regolamenti; assicurare il funzionamento di un efficace sistema giudiziario	Agire con la dovuta diligenza e evitare impatti negativi sul piano del rispetto dei diritti umani	Denunciare e fare ricorso contro la violazione dei diritti umani commessa dalle imprese tramite meccanismi di reclamo

La responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani si applica a tutte le imprese di qualsiasi dimensione, settore produttivo, indipendentemente dal tipo di struttura e di proprietà. I principi specificano che le imprese sono chiamate a rispettare i diritti umani universalmente riconosciuti. In particolare, alle imprese è richiesto di evitare di causare o di concorrere agli impatti negativi sui diritti umani attraverso le proprie attività; di prevenire tali impatti negativi e di mettere in atto processi e politiche interne per realizzare la loro responsabilità di rispettare i diritti umani.

Sebbene non siano legalmente vincolanti e non vi sia dunque un meccanismo di monitoraggio e di *enforcement*, i *Guiding Principles* hanno segnato un deciso passo avanti a livello internazionale in materia di business e diritti umani e si sono diffusi anche all'interno di altre organizzazioni regionali, in particolare in Europa nelle sedi del Consiglio d'Europa (Coe) e dell'Unione Europea (UE). L'UE ha riconosciuto i *Guiding Principles* come il quadro di riferimento per la responsabilità sociale di impresa dal 2011 e la Commissione Europea ha invitato gli stati membri a sviluppare Piani di Azione Nazionale (PAN) per implementare i suddetti principi. Parimenti il Comitato dei Ministri del Coe ha adottato dapprima una Dichiarazione nel 2014 con cui invitava gli stati membri a implementare i *Guiding Principles* e poi una Raccomandazione nel 2016 in cui venivano dettagliate misure per indurre le imprese a rispettare i diritti umani e fornite indicazioni agli stati membri con la richiesta di sviluppare i PAN⁶. Non sorprende che i primi paesi a dotarsi del PAN siano stati europei (Regno Unito e Paesi Bassi nel 2013; De Felice e Graf 2015).

Lo stesso *UN Working Group on Business and Human Rights* ha pubblicato nel 2014 una guida per lo sviluppo dei PAN⁷ invitando tutti gli stati membri dell'ONU a dotarsi di tale strumento. In questo testo si chiarisce che il PAN è il documento che definisce la strategia e gli interventi dello stato per proteggere dalle conseguenze negative sui diritti umani ad opera delle imprese economiche, riafferma quelli che sono i doveri dello stato secondo il diritto internazionale dei diritti umani e identifica misure e strumenti per incentivare comportamenti responsabili delle imprese e garantire l'accesso ai rimedi in caso di violazioni. Secondo le indicazioni internazionali, la preparazione del PAN richiederebbe un processo continuo, trasparente e partecipativo al fine di garantire l'implementazione dei principi guida e la protezione dei gruppi più vulnerabili (minori, lavoratori, difensori dei diritti umani, minoranze sessuali, popolazione indigena) e responsabilizzare gli attori economici nel loro nuovo ruolo di promotori dei diritti umani. Al centro di questo processo il sistema nazionale per i diritti umani dovrebbe svolgere un ruolo cruciale e

⁶ Si veda qui: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/business-enterprises-begin-to-recognise-their-human-rights-responsibilities?inheritRedirect=true>

⁷ La guida è consultabile qui https://www.ohchr.org/documents/issues/business/unwg_%20napguidance.pdf

pertanto la sua struttura e organizzazione dovrebbe essere ripensata per tenere conto dei nuovi compiti assegnati.

Verso un trattato internazionale? Mentre il nuovo sistema universale di *soft regulation* si sta istituzionalizzando e diffondendo attraverso i paesi tramite i PAN, resta aperta la possibilità che si arrivi all'adozione di un trattato internazionale su business e diritti umani. Nel 2014 il Consiglio dei diritti umani ha dato mandato a un gruppo di lavoro intergovernativo *open-ended*⁸ di elaborare il testo di un trattato internazionale in materia⁹. Dopo un processo di consultazione con parti sociali, attivisti, accademici, organizzazioni di integrazione regionale (tra cui UE, OCSE, Organizzazione degli Stati Americani e Unione Africana) governi, imprese, sindacati, associazioni, in occasione della quarta sessione del gruppo di lavoro tenutasi nel mese di ottobre 2018 si è avviata la discussione e la negoziazione della cosiddetta 'bozza zero' del trattato e del relativo protocollo opzionale¹⁰ per regolamentare coercitivamente l'attività delle multinazionali al rispetto dei diritti umani (Fasciglione 2018). I testi elaborati sono stati ispirati ai principi di diritto internazionale e dei diritti umani, tra cui la prevenzione degli abusi, i diritti delle vittime, la cooperazione internazionale e il monitoraggio indipendente. In particolare, la garanzia dell'accesso alla giustizia da parte delle vittime dovrebbe rappresentare un efficace contraltare al potere economico del capitale; partendo da questo assunto, la bozza del trattato riconosce i seguenti tre elementi: i diritti delle vittime a una giusta, efficace e rapida giustizia (art. 8) e il dovere degli stati di garantire tali diritti; il dovere degli stati di prevenire abusi da parte delle imprese imponendo loro obblighi di *due diligence* (art. 9); e, infine, il dovere degli stati di dotarsi di norme che riconoscano la responsabilità giuridica delle persone che violano i diritti umani nel contesto dell'attività imprenditoriale a carattere transnazionale. Come ogni convenzione internazionale, anche questo trattato stabilisce l'istituzione di un comitato indipendente composto da esperti incaricato di monitorare il rispetto delle norme internazionali attraverso il sistema di *reporting* periodico da parte degli stati firmatari, con il potere di emettere raccomandazioni e di produrre commenti generali rispetto all'interpretazione del contenuto della convenzione (art. 14). Inoltre, il testo del protocollo opzionale stabilisce l'istituzione di un Meccanismo Nazionale di Implementazione (*National Implementation Mechanism*) che sia indipendente e dotato di adeguate risorse per svolgere le seguenti funzioni: promuovere, monitorare e implementare la convenzione; ricevere denunce individuali e avviare procedure di conciliazione tra le parti; e svolgere inchieste autonome sulle attività delle multinazionali in caso di segnalazioni da parte di individui e stati. E' inoltre previsto che entrambi i testi possano essere aperti alla firma non solo di stati ma anche di organizzazioni regionali.

Nel gruppo di lavoro permangono posizioni diverse circa come contrastare l'impunità delle multinazionali in caso di violazione dei diritti umani (De Schutter 2015): da un lato, la posizione favorevole all'adozione di un trattato internazionale, sostenuta dal gruppo di stati guidato da Ecuador e Sudafrica, due paesi che hanno conosciuto le cattive condotte delle multinazionali sul

⁸ Per informazioni sullo stato dei lavori consultare il sito istituzionale:

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntNC.aspx>

⁹ Si veda il documento del Global Policy Forum Rosa Luxemburg Stiftung—New York Office, curato da Jens Martens and Karolin Seitz, *The Struggle for a UN Treaty. Towards global regulation on human rights and business* (2016), disponibile a: <https://www.globalpolicy.org/home/270-general/52867-new-publication-the-struggle-for-a-un-treaty.html>

¹⁰ Qui sono consultabili i documenti preparatori, i testi approvati e in generale il resoconto dei lavori della quarta sessione di ottobre 2018: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session4/Pages/Session4.aspx>

loro territorio, e dalla coalizione di attori sociali e ONG (Bernaz e Pietropaoli 2017); dall'altro lato, la posizione favorevole al mantenimento del sistema di *soft regulation* esistente, sostenuta dalla comunità imprenditoriale¹¹, da stati occidentali importanti come Stati Uniti e Russia e dalle organizzazioni regionali (tra cui l'UE). Anche la comunità accademica è divisa tra i sostenitori della *hard regulation* (Bilchiz 2016) e i sostenitori degli esistenti Principi Guida (Ruggie 2015). Dinanzi a tali divisioni e alla mancanza di un accordo politico, non appare plausibile attendersi che questa nuova convenzione internazionale venga adottata in tempi brevi.

3. L'arena regolativa OCSE con Linee guida (1976) e i Punti di Contatto Nazionali (2000)

Mentre nella sede globale dell'ONU sono stati necessari tempi lunghi per adottare una qualche forma di regolamentazione dell'attività delle imprese, in un contesto regionale, in cui gli stati sono più omogenei anche sul piano economico, già nel 1976 fu adottato un documento che raccoglieva le raccomandazioni espresse congiuntamente dai governi nei confronti delle imprese multinazionali operanti dentro i confini e con sede negli stati aderenti. L'arena in cui questo avvenne fu l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE; Organization for Economic Co-operation and Development, OECD), organizzazione nata nel 1961 per promuovere lo sviluppo economico e il benessere sociale e che conta 36 paesi membri, tra cui le economie più avanzate (Stati Uniti) e emergenti (Cile, Turchia); e dal 2010 si sono aggiunti programmi di cooperazione rafforzata anche con Cina, Brasile, India, Sudafrica e Indonesia¹².

Nel 1976, come parte dell'*OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, sono state adottate le *Guidelines for Multinational Enterprises*, una serie di raccomandazioni non vincolanti rivolte dagli stati alle imprese di carattere multinazionale affinché contribuissero positivamente al progresso economico, sociale e ambientale mondiale. Il rispetto delle linee guida da parte delle imprese è su base volontaria e non può essere imposto giuridicamente. Nel corso degli anni le *Guidelines* sono state più volte (cinque) revisionate, di cui l'ultima revisione del 2011 ha aggiunto il capitolo sui diritti umani per aderire al quadro degli *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*¹³. Le *Guidelines* coprono i 36 stati membri dell'OCSE (Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Corea, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti), a cui si sono aggiunti per propria iniziativa anche 12 paesi non membri (Argentina, Brasile, Colombia, Costa Rica, Egitto, Giordania, Lettonia, Lituania, Marocco, Perù, Romania e Tunisia).

L'ultima versione delle Linee Guida si articola in due parti¹⁴. La Parte I raccoglie una serie di raccomandazioni rivolte dagli stati alle imprese per una condotta responsabile, tra cui: la divulgazione delle informazioni per favorire la conoscenza delle attività svolte dalle imprese

¹¹ Il documento dell'International Chamber of Commerce è consultabile qui:

<https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2018/10/icc-joint-business-response-zero-draft-2018.pdf>

¹² Per maggiori informazioni sugli stati partecipanti si rinvia al sito OECD:

<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (accesso il 5 aprile 2019)

¹³ Il documento nella sua versione rivista nel 2011 è consultabile in lingua italiana qui:

http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesITALIANO.pdf#_ga=2.98343835.549147411.1554449410-810067835.1548417421

¹⁴ Il testo delle Linee Guida è disponibile anche in italiano sul sito istituzionale:

<https://mneguidelines.oecd.org/mneguidelines/>.

multinazionali (cap. III); la responsabilità di rispettare i diritti umani (cap. IV); il rispetto degli standard internazionali in materia di occupazione e relazioni industriali (cap. V); l'impegno nella tutela dell'ambiente (cap. VI); l'impegno nel garantire la salute pubblica e la sicurezza e nella lotta alla corruzione, all'istigazione alla corruzione e alla concussione (cap. VII); l'adozione di misure contro la corruzione e a favore della trasparenza e della promozione dell'interesse del consumatore (cap. VIII); l'adozione di politiche di diffusione dei risultati dell'attività di ricerca per supportare il progresso economico e sociale del contesto locale (cap. IX); il rispetto delle regole della concorrenza (cap. X) e delle leggi e dei regolamenti fiscali dei paesi in cui operano (cap. XI). Nella Parte II delle Linee Guida viene istituito uno sistema che permette a singoli individui, ONG, parti sociali e comunità locali di presentare denunce contro le imprese (Ruggie e Nelson 2015) e di avere una qualche forma di accesso ai rimedi non giudiziari. Questo innovativo sistema di monitoraggio si basa sull'istituzione dei Punti di Contatto Nazionali (PCN; *National Contact Points*).

I governi che aderiscono alle Linee Guida sono obbligati a istituire i PCN, agenzie incaricate di svolgere i seguenti compiti: promuovere all'interno dei singoli paesi il rispetto delle Linee Guida in collaborazione con le imprese, i sindacati e le ONG; fungere da arena di mediazione e conciliazione in caso di controversie che possono emergere in relazione alla mancata osservanza delle Linee Guida (le cd. istanze specifiche); e, infine, rispondere alle richieste di informazione da parte degli stakeholder (OECD 2018). I PCN sono entrati pienamente in funzione dal 2000 e costituiscono gli unici organismi governativi di tipo non giudiziario per la risoluzione delle controversie tra soggetti sociali e imprese multinazionali; il loro operato dovrebbe rispettare i criteri della visibilità, accessibilità, trasparenza e *accountability*, criteri che per essere soddisfatti richiedono da parte dei governi nazionali un effettivo impegno nel dare a queste istituzioni credibilità e rilevanza dentro l'assetto governativo.

Le due principali attività svolte dai PCN dei 36 paesi OCSE sono promuovere le Linee Guida e dirimere le controversie. La prima attività di promozione si sostanzia per lo più nell'organizzazione di eventi di approfondimento, diffusione di materiali e di riunione di disseminazione delle informazioni con gli stakeholder. La seconda attività di soluzione delle dispute di tipo non giudiziario è la più innovativa. I PCN sono stati la prima arena istituzionale di tipo governativo a cui è stato affidato il compito – in un contesto intergovernativo - di trovare rimedi a eventuali controversie tra stakeholder e imprese che possono emergere nel dare seguito alle Linee guida in questioni specifiche (*specific instances*). Esaminando l'operato dei PCN esistenti, sei di loro (appartenenti a Regno Unito, Stati Uniti, Paesi Bassi, Germania, Brasile e Francia) hanno affrontato metà delle istanze specifiche totali, mentre quattordici PCN non si sono mai attivati su questo punto. Le ragioni possono rinviare al fatto che le più grandi multinazionali hanno i loro quartieri generali nei sei paesi, oppure alla differente capacità operativa dei PCN di questi paesi nel promuovere l'accesso degli stakeholder e nel diffondere le Linee guida. Le istanze specifiche non costituiscono casi giudiziari e pertanto i PCN non possono emettere sentenze e ingiungere sanzioni, decidere compensazioni o costringere le parti alla mediazione. Tuttavia, i PCN possono emettere raccomandazioni nei confronti delle imprese, le quali – soprattutto per ragioni di reputazione - possono decidere di accoglierle e renderle esecutive. Inoltre il governo può considerare le osservazioni dei PCN come elementi da considerare nel caso di politiche interne di tipo distributivo, decidendo – ad esempio - di escludere dalla platea dei beneficiari quelle imprese che non hanno rispettato le raccomandazioni del PCN. Nel caso di specifiche istanze accolte dai PCN, l'esito della procedura può essere un accordo risolutivo tra le parti, un cambio della politica organizzativa dell'impresa, oppure un riconoscimento di rimedio diretto alle vittime (scuse, compensazione, restituzione). Secondo i dati disponibili (OECD 2016), dal 2000 al 2015 sono state

sollevate 366 istanze specifiche, con un incremento significativo a partire dal 2011. I soggetti che hanno fatto maggiormente ricorso a questo meccanismo non-giudiziario sono state le ONG (48%), seguite dai sindacati (25%), dai singoli (19%) e in misura minore da funzionari del governo, comunità locali e imprese. Per quanto riguarda i settori di attività, le istanze specifiche sono state rivolte a multinazionali operanti nei settori della manifattura (33%), delle miniere e delle cave (17%) e nelle attività finanziarie e assicurative (12%); mentre i capitoli delle linee guida maggiormente coinvolti rinviano all'occupazione e alle relazioni industriali (55%), ai diritti umani (24%) e all'ambiente (21%); da segnalare che proprio dal 2011 (anno delle ultime revisioni delle linee guida; vd. sopra) vi è stato un aumento significativo delle istanze riguardanti il capitolo dei diritti umani (di oltre il 50% per il periodo 2011-2015). Si profila dunque una crescente rilevanza di questo meccanismo di *soft regulation* di tipo partecipativo che ha l'obiettivo di rendere le imprese multinazionali responsabili nel caso di violazioni dirette o per l'impatto della loro attività nel campo dei diritti umani.

4. Un'analisi preliminare degli effetti dei due sistemi regolativi in Italia

In questa parte saranno esaminate le ricadute dentro gli stati dei due sistemi regolativi ONU e OCSE sulla *corporate responsibility* definibili come meccanismi di *soft law*, dal momento che non producono obblighi legalmente vincolanti. Al contrario, la loro 'forza normativa' dipende dalla loro riconoscibilità e legittimità, generando in questo modo aspettative sociali che possono influenzare i comportamenti virtuosi degli attori (statali, economici, sociali). Storicamente le linee guida OCSE costituiscono il primo sistema di regolazione che su base regionale è stato adottato dagli stati sotto forma di 'raccomandazioni verso le imprese' al fine di promuovere un'attività economica responsabile e trasparente. Negli anni più recenti sono stati adottati i Principi ONU, i quali hanno stabilito un sistema più complesso di portata universale che si basa sull'integrazione di tre elementi: primo, il dovere degli stati di proteggere gli individui da abusi dei diritti umani da parte delle imprese economiche; secondo, la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani nella loro attività; terzo, la garanzia da parte di stati e imprese di un maggiore accesso ai sistemi di riparazione da parte delle vittime. Comparando i due meccanismi regolativi (Tab. 3) si notano somiglianze e differenze: entrambi condividono la mancanza di un organo legislativo esterno che fissi norme coercitive (strumenti di *hard law*) e di un organo giudiziario che assicuri il loro rispetto; ma solo il sistema OECD prevede un organo apposito di tipo non giudiziario che supervisioni la fase dell'implementazione.

Tab. 3. I due meccanismi di *soft law* a confronto.

	Principi Guida ONU	Linee Guida OCSE
<i>Anno di adozione</i>	2011	1976 (con successive revisioni)
<i>Portata</i>	Universale (tutti gli stati membri ONU)	Regionale (36 stati membri OCSE e altri stati aderenti per un totale di 48 stati)
<i>Norme</i>	Raccomandazioni non vincolanti	Raccomandazioni non vincolanti
<i>Obiettivo delle norme</i>	Creare un sistema integrato tra stati, imprese e individui	Rendere le imprese responsabili delle loro condotte per prevenire abusi e contribuire allo sviluppo sociale

<i>Adesione al sistema regolativo da parte delle imprese</i>	Su base volontaria	Su base volontaria
<i>Destinatari delle norme</i>	Stati, imprese e individui	Imprese
<i>Natura delle norme (Hard/Soft Law)</i>	Norme non legalmente coercitive (<i>soft law</i>)	Norme non legalmente coercitive (<i>soft law</i>)
<i>Strumenti di implementazione</i>	Piani di Azione Nazionale (adottati per la prima volta dal 2013)	Punto di Contatto Nazionale (dal 1983 con soli compiti di diffusione delle informazione)
<i>Processi sociali attivati</i>	Apprendimento tra pari Coordinamento tra soggetti diversi	Apprendimento tra pari Coordinamento tra soggetti diversi
<i>Organo di monitoraggio di tipo giudiziario</i>	Assente	Assente
<i>Organo di monitoraggio di tipo non giudiziario</i>	Assente	Punto di Contatto Nazionale (dal 2000 riconosciuto il potere di ricevere segnalazioni circa le cattive condotte delle multinazionali)
<i>Partecipanti all'arena</i>	attori statali, parti sociali, ONG, imprese,	attori statali, parti sociali, ONG, imprese
<i>Modalità di relazione tra attori</i>	Non gerarchica	Non gerarchica

Essendo due meccanismi sperimentali e ancora in fase di realizzazione, nella letteratura accademica esistente non esistono criteri definitivi tramite cui valutare la loro efficacia. Pertanto, lo studio del caso italiano rappresenta una preliminare analisi dei processi di adattamento domestico in risposta alle raccomandazioni internazionali anche al fine di comprendere il grado di *commitment* da parte degli attori coinvolti nei due sistemi regolativi.

Come premessa, è necessario evidenziare che in Italia è in funzione una struttura istituzionale per i diritti umani frammentata dal punto di vista organizzativo e debole da quello operativo (Papisca 2007): negli anni sono stati infatti istituiti temporanei comitati governativi con poteri consultivi, comitati interministeriali con funzioni di coordinamento, commissioni parlamentari speciali con compiti di indagine e una serie di autorità indipendenti (Centro di Ateneo per i diritti umani 2018). Ad oggi si continua a registrare la mancanza di un'istituzione indipendente nonostante le ricorrenti pressioni sull'Italia da parte di Nazioni Unite, Consiglio d'Europa e OCSE a sostegno della creazione di una *National Human Rights Institution* dotata di autonomi poteri e risorse e arena di partecipazione della società civile¹⁵. Nelle parti successive saranno esaminate le modifiche apportate alla struttura istituzionale italiana per allinearla ai nuovi compiti assegnatale in riferimento alla questione imprese e diritti umani, e saranno verificati gli esiti dal punto di vista della coerenza generale dell'organizzazione e dell'efficacia dei due sistemi regolativi.

¹⁵ Secondo quanto disposto dai cosiddetti 'Principi di Parigi', fatti propri dalla Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

L'Italia nel sistema dei Principi Guida ONU. I Principi Guida ONU trovano la loro realizzazione da parte degli stati attraverso la preparazione del PAN, un documento strategico che i governi europei sono stati incoraggiati a elaborare dapprima dalle organizzazioni regionali del Coe e dell'UE e poi su scala globale dall'ONU come parte delle responsabilità degli stati nel disseminare e implementare le raccomandazioni internazionali. Dal 2013 ad oggi, 24 sono gli stati – di cui la maggior parte europei - che hanno sviluppato un proprio PAN¹⁶. I PAN trovano la loro origine nella sede ONU nella proposta del *Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*¹⁷, un organo costituito nel 2011 con il compito di fornire consulenza e raccomandazioni per lo sviluppo di politiche e leggi nazionali. In questa sede, è stata adottata la decisione che le politiche nazionali di attuazione dei Principi Guida venissero elaborate dagli stati attraverso il PAN. Inoltre il *Working Group* elaborò nel 2016 una guida pratica¹⁸ con indicazioni per quanto riguarda sia il processo di elaborazione sia il contenuto del PAN. Sul primo punto, viene suggerito che il processo sia aperto agli stakeholder, alle parti sociali e alle ONG in maniera trasparente e flessibile secondo una logica di tipo partecipativo. Per quanto riguarda i contenuti del documento, il PAN dovrebbe includere la descrizione del contesto, le caratteristiche delle criticità, le strategie del governo nei confronti delle imprese e le azioni di monitoraggio. In che modo e fino a che punto l'Italia ha fatto proprie queste indicazioni?

Il PAN dell'Italia per il periodo 2016-2021 è stato adottato nel dicembre 2016 (con una prima revisione condotta alla fine del 2018), dopo che il Comitato Interministeriale per i diritti umani (CIDU), una struttura operativa presso il Ministero degli Affari Esteri, aveva coordinato un'attività di elaborazione del documento con i rappresentanti dei Ministeri e delle parti sociali e economiche. Il documento¹⁹ è suddiviso in cinque parti riguardanti: indirizzi e principi generali; premesse; aspettative del governo nei confronti delle imprese; risposte del governo; e attività di monitoraggio e diffusione del piano. L'analisi del PAN qui proposta è interessata non tanto alla dimensione legale (su questa si rinvia a Fasciglione 2017), quanto alla dimensione politica intesa come lo studio delle scelte e degli strumenti di *policy* che il governo italiano ha adottato al fine di implementare i Principi Guida e come verifica del grado di adesione nazionale alle indicazioni emesse dal *Working Group*. Entrando nel merito della fase preparatoria del documento, pur in presenza di un processo strutturato in fasi, si evidenzia lo scarso apporto della società civile per effetto di una breve finestra temporale che è stata aperta per svolgere la consultazione on-line (nel periodo di luglio- settembre 2016), con la conseguenza di rendere la preparazione del PAN un processo di fatto riservato alle strutture burocratiche (come in altri ambiti collegati ai diritti umani; Cofelice 2017, Donà 2018) con insufficiente spazio per la partecipazione dei soggetti sociali e scarsa trasparenza sul piano delle risorse impiegate, degli attori coinvolti e delle scadenze del

¹⁶ Si tratta dei seguenti paesi: Belgio (2017), Cile (2017), Colombia (2015), Repubblica Ceca (2017), Danimarca (2014), Francia (2017), Finlandia (2014), Germania (2016), Georgia (2018), India (2019), Indonesia (2017), Italia (2016), Irlanda (2017), Lituania (2015), Lussemburgo (2018), Paesi Bassi (2013, rivisto nel 2018), Norvegia(2015), Polonia (2017), Spagna (2017), Svezia (2015), Svizzera (2016), Tailandia (2019), Regno Unito (2013, rivisto nel 2016), Stati Uniti (2016).

¹⁷ Per maggiori informazioni sul Working Group si rinvia al sito istituzionale:

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>

¹⁸ UN Working Group on Business and Human Rights UN_WGBHR, 'Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights', Ginevra, novembre 2016. Il documento è consultabile qui:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf (ultimo accesso 12 luglio 2019)

¹⁹ La versione ufficiale del testo è stata pubblicata sul sito del Comitato interministeriale per i diritti umani ed è consultabile qui: https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/it/informazione_formazione/piano-d-azione-nazionale-su-impresa.html (ultimo accesso 12 luglio 2019).

processo. Sul piano dei contenuti, il PAN è organizzato attorno ai tre gruppi dei Principi Guida, tuttavia solo i Pilastri I e III esplicitano gli obblighi da parte del governo mentre il Pilastro II sulla responsabilità di impresa è discusso in maniera generale rinviando a un separato Piano nazionale sulla responsabilità sociale di impresa (di competenza di un'altra struttura ministeriale, il Ministero dello Sviluppo Economico). Nei confronti delle imprese, il governo si limita a rivolgere un generico invito a definire una propria politica aziendale in materia di diritti umani; a creare e rendere operativi meccanismi di *due diligence* per identificare, misurare e prevenire eventuali rischi di violazione dei diritti umani nel corso dei processi produttivi (anche nella catena dei fornitori); a prevedere meccanismi di reclamo che consentano riparazioni a favore delle vittime per eventuali abusi commessi, o indirettamente provocati, o non evitati; e a divulgare informazioni di natura non finanziaria relative all'organizzazione e al management interno. A differenza di quanto previsto in altri PAN nazionali, in quello italiano risulta assente la definizione di azioni specifiche di medio periodo che siano richieste alle imprese o su cui il governo si impegni ad intervenire attraverso la propria azione politica. Manca dunque la definizione di reali misure politiche da parte del governo che incrementino il livello di tutela dei diritti umani all'interno delle imprese.

Nel PAN 2016-2021 vengono definite sei macro-aree di azione prioritaria che conciliano i Principi Guida con il contesto economico e sociale italiano e per le quali è previsto – secondo il documento - un periodico monitoraggio attraverso la creazione di un Gruppo di lavoro su impresa e diritti umani (GLIDU). Le sei priorità indicate sono le seguenti: 1) la promozione di processi di dovuta tutela (*human rights due diligence*), con particolare attenzione alle piccole e medie imprese; 2) il contrasto al caporalato, al lavoro forzato, alla schiavitù, al lavoro minorile e al lavoro irregolare, soprattutto in riferimento ai migranti e alle vittime di tratta; 3) la promozione dei diritti fondamentali del lavoro nel processo di internazionalizzazione di impresa, con particolare attenzione ai processi produttivi globali; 4) il rafforzamento del ruolo dell'Italia nella politica di cooperazione internazionale a favore di un modello di sviluppo basato sui diritti umani; 5) il contrasto alle discriminazioni e alle disuguaglianze di genere; e 6) la promozione della protezione e della sostenibilità ambientale. Nella parte dedicata al Pilastro III sull'accesso ai rimedi, viene menzionato il PCN nazionale (si veda la prossima parte) previsto dalle Linee Guida OCSE come meccanismo di rimedio non giudiziario a cui possono rivolgersi quei soggetti lesi dal comportamento irregolare di un'impresa. Nel documento viene esplicitata un'integrazione tra i due sistemi regolativi, prefigurando un futuro scenario di estensione del campo di azione del PCN anche in riferimento ai Principi Guida.

Comparando il PAN dell'Italia con gli altri PAN nazionali adottati (ICAR 2017), risultano evidenti alcuni elementi di criticità. In primo luogo, si evidenzia la mancanza di una chiara definizione del processo di implementazione delle varie azioni indicate, poiché nel documento non sono specificati i tempi e modi dell'attuazione, le risorse destinate e gli attori responsabili di portare avanti le varie misure. In secondo luogo, la struttura incaricata di monitorare il processo di realizzazione del PAN appare sul piano delle funzioni e della definizione delle responsabilità. A distanza di oltre due anni dall'adozione del PAN, il gruppo di lavoro GLIDU, l'organo interdipartimentale che dovrebbe collaborare con un organo consultivo composto anche da attori sociali (sindacati, ONG, difensori dei diritti umani, imprenditori, esperti e accademici) con funzioni di monitoraggio e con l'incarico di revisione del PAN, non compare nell'organigramma istituzionale del Ministero e di non reperibilità pubblica è la documentazione che dovrebbe rendere conto dei criteri che guidano la sua attività. Rispetto all'esperienza di altri paesi, l'Italia dimostra di avere aderito ai Principi Guida ONU in maniera superficiale e formale, aggiungendo al

sistema istituzionale esistente un'ulteriore struttura che appare poco chiara nella definizione dei compiti e delle risorse.

L'Italia nel sistema delle Linee Guida OCSE. In questa parte verrà esaminato come l'Italia abbia aderito alle Linee Guida OCSE del 1975 e in particolare alla richiesta di istituzione del PCN. Il PCN italiano è stato istituito con ritardo nel 2004 presso il Ministero dell'allora attività produttive, oggi dello sviluppo economico, tramite DM del 30 luglio 2004, con successivi interventi normativi nel 2011 (DM del 18 marzo 2011) e nel 2015 (DM del 4 giugno 2015) per allargare la composizione del PCN. Attualmente la struttura del PCN è articolata in tre istituzioni: il Presidente del PCN, carica ricoperta dal Direttore Generale della Direzione generale per la politica industriale, la competitività, e le piccole e medie imprese (DGPICPMI), cui compete l'adozione degli atti definitivi e la rappresentanza del PCN; il Segretariato del PCN, composto dal dirigente (Responsabile del Segretariato) e da funzionari della Divisione VI della DGPICPMI, organo che cura la gestione operativa del PCN e predispone il programma annuale di attività del PCN; e il Comitato del PCN, organo composto dai rappresentanti delle istituzioni ministeriali pertinenti e degli stakeholder di riferimento (tra cui sindacati, imprese, associazioni, banche) con funzioni di individuazione delle priorità strategiche del PCN e di attuazione del suo programma annuale di attività; in sede di gestione delle istanze speciali presentate al PCN, il Comitato svolge inoltre un ruolo consultivo e di supporto per l'analisi e la soluzione delle questioni sollevate.

Per quanto riguarda la procedura di istanza specifica, l'Italia ha stabilito²⁰ che gli stakeholder, quando ritengano che un'impresa, con la propria condotta, provochi o rischi di provocare un impatto negativo in uno degli ambiti delle Linee Guida (diritti umani, ambiente, lavoro, ecc.), hanno la possibilità di presentare un'istanza al PCN affinché si adoperi per una mediazione tra gli stakeholder e l'impresa e li aiuti, così, a risolvere la questione in maniera consensuale e conforme ai principi delle Linee Guida. Se le parti raggiungono un accordo, ciò conclude la procedura. In caso contrario, la procedura si chiude con una dichiarazione finale del PCN che riassume il caso e può anche contenere delle raccomandazioni alle parti circa come attuare le Linee Guida nel caso in esame. Può presentare istanza al PCN chiunque abbia un interesse rilevante alla questione (singoli individui, ONG, associazioni, sindacati, altre imprese, ecc...) ed è possibile presentare e portare avanti un'istanza anche in rappresentanza di terzi. L'istanza può essere presentata nei confronti di una o più imprese multinazionali italiane o multinazionali straniere operanti in Italia, qualora queste ultime abbiano sede in uno dei paesi aderenti alle Linee Guida. In base ai dati raccolti da vari database disponibili²¹, dal 2004 sono state sottoposte e esaminate dal PCN 14 istanze di cui 6 non sono state accettate, 6 sono state concluse e 2 sono in corso di esame. Mediamente sono state presentate due istanze ogni anno da parte di soggetti sociali (sindacati, individui e associazioni, ONG) e le istanze hanno riguardato questioni che rinviano agli ambiti del diritto del lavoro e relazioni industriali, diritti umani, chiusure di imprese, interesse dei consumatori e protezione ambientale.

Comparando l'Italia con le esperienze degli altri PCN nazionali (OECD 2017), il PCN italiano presenta lacune di tipo sia istituzionale che di processo. Sul piano istituzionale, il comitato – che

²⁰ Si veda il manuale di riferimento redatto nel 2017 e consultabile alla seguente pagina istituzionale del PCN Italia: <https://pcnitalia.mise.gov.it/index.php/it/istanza-pcn/istruzioni-per-l-uso>

²¹ PCN Italia database: <https://pcnitalia.mise.gov.it/index.php/it/istanza-pcn/archivio-istanze-presentate-al-pcn> ; OECD database <https://complaints.oecdwatch.org/cases/advanced-search/ncps/casesearchview?type=NCP&search=National%20Contact%20Point%20Italy> ; TUAC database (aggiornato al 2013) <http://www.tuacoecdmneguidelines.org/NCP.asp?organisationid=22751>

secondo le indicazioni internazionali dovrebbe essere l'organo multi-stakeholder garante della partecipazione di attori esterni – risulta invece composto da un eccessivo numero di soggetti istituzionali di cui non risulta evidente la competenza in materia. In secondo luogo, la struttura appare poco visibile sia dentro che fuori del Ministero, con l'esito di essere poco conosciuta da parte degli stakeholder e ciò spiegherebbe lo scarso ricorso al meccanismo delle istanze specifiche, il cui numero è molto inferiore a quello di altri paesi europei. Altro elemento di criticità rinvia alla procedura per la gestione delle istanze specifiche, che non appare imparziale e prevedibile, mancando di una chiara definizione delle fasi e delle responsabilità istituzionali. Inoltre, il processo risulta strutturato in maniera rigida con riunioni formali dell'intero comitato previste due volte all'anno, quando in altri paesi si è adottato un'organizzazione flessibile con riunioni frequenti e in tempi ravvicinati suddividendo il lavoro in più gruppi tematici operativi a seconda dell'istanza specifica presentata. Infine, è evidente la mancanza da parte del governo di incentivi o disincentivi per le imprese che assecondino o meno le raccomandazioni emesse dal PCN. In questa analisi preliminare, la struttura del PCN italiano manca di strumenti e modalità di azione che rendano rilevante il suo operato e quindi appare assai improbabile che le imprese siano chiamate a qualche forma di *accountability* e a operare in maniera responsabile.

Un quadro dei risultati preliminari. Alla luce dell'analisi svolta risulta che in Italia permane una struttura istituzionale dei diritti umani poco incisiva e molto stratificata al suo interno in una pluralità di strutture separate prive di coordinamento. In riferimento allo specifico ambito di imprese e diritti umani, sono presenti due organizzazioni distinte (CIDU e PCN) che operano separatamente in due diversi Ministeri (Ministero affari esteri e Ministero dello sviluppo economico) e con compiti differenti, senza alcun tipo di coordinamento. Il progetto di razionalizzare l'organigramma e di creare una struttura nazionale indipendente per i diritti umani con competenza su uno spettro di questioni è ancora lontano dalla sua realizzazione nonostante le molteplici pressioni internazionali. La partecipazione dell'Italia ai due sistemi regolativi su imprese e diritti umani ha messo in evidenza la presenza di criticità (Tab. 4), che evidenziano uno stato corrente di basso grado di adesione alla *soft law* dei due meccanismi.

Tab. 4. L'Italia nei due sistemi regolativi su imprese e diritti umani.

	Linee Guida OCSE	Principi Guida ONU
Struttura ministeriale di riferimento	Ministero dello sviluppo economico	CIDU- Ministero degli affari esteri
Adozione dello strumento di monitoraggio	PCN istituito dal 2004, con successive riforme	PAN 2016-2021, documento adottato nel 2016
Criticità rilevate rispetto al meccanismo di monitoraggio	Non uniforme livello di competenza e di impegno tra i membri del comitato del PCN; scarsa visibilità istituzionale; scarsa conoscenza tra gli stakeholder; procedura della presentazione delle istanze specifiche poco flessibile e con elementi di discrezionalità.	Fase preparatoria: Scarsa apertura alla partecipazione dei soggetti esterni. Contenuti: assente la definizione delle fasi di implementazione delle azioni indicate; le misure indicate dal governo sono generiche e senza tempi di realizzazione; debolezza istituzionale della struttura incaricata del monitoraggio.

Viene dunque confermato lo 'stile italiano' di minimo adattamento domestico al fine di minimizzare e di neutralizzare l'effetto di qualsiasi pressione esterna che possa minacciare lo status quo interno (Isernia e Longo 2017). La struttura istituzionale italiana per i diritti umani si adatta e assorbe le pressioni al cambiamento, assumendo la forma di un arcipelago di organismi di natura politica e amministrativa, presenti a livello centrale e locale e che agiscono in maniera separata nelle funzioni e non coordinata negli obiettivi. Tale struttura si caratterizza come debole sul piano dei poteri, poco autonoma operativamente dal governo e dai partiti politici e con scarsi legami con la società civile. Questo modello organizzativo è stato mantenuto nonostante le successive riforme e replicato sia nell'elaborazione del PAN che nella creazione del PCN, in contrasto con il modello partecipativo multi-stakeholder e trasparente su cui invece si basano i due sistemi di regolamentazione ONU e OCSE. Il confronto con le altre esperienze nazionali, le periodiche valutazioni esterne e le pressioni tra pari a favore di processi di apprendimento e di imitazione sono i tasselli dei due meccanismi di *soft law* che possono 'spingere' l'Italia a un maggiore *commitment* e dunque migliorare in futuro l'efficacia delle due arene regolative.

5. Conclusioni

La costruzione dei regimi internazionali dei diritti umani ha avuto come artefice lo stato per la sua posizione di superiorità sul piano dei poteri e degli strumenti coercitivi disponibili. Tuttavia gli strumenti di regolamentazione tradizionale di *hard law* (trattati internazionali) si sono dimostrati inadeguati oltre che politicamente impraticabili per affrontare le profonde trasformazioni degli ultimi decenni, tra cui il ruolo influente delle multinazionali. L'articolo ha esplorato i due innovativi sistemi regolativi adottati in sede ONU e OCSE per sanare il vuoto normativo e cercare di contrastare gli abusi di diritti umani da parte delle multinazionali. Entrambi i meccanismi dei Principi Guida ONU e delle Linee Guida OCSE sono ispirati da logiche di tipo partecipativo multi-stakeholder e da forme di *soft regulation*. Poiché sono in fase di istituzionalizzazione e diffusione, l'efficacia di questi meccanismi è ancora da essere pienamente valutata. L'analisi preliminare del caso italiano ha investigato le caratteristiche del processo di adattamento domestico alle indicazioni internazionali ed evidenziato la presenza di una serie di criticità che per il momento minano l'efficacia dei due meccanismi. Tali criticità sono riconducibili al debole impegno dello stato ad attivare procedure ed istituzioni in linea con le raccomandazioni internazionali e in particolare alla mancanza di una struttura istituzionale dei diritti umani trasparente e aperta alla partecipazione degli stakeholder. Non prevedendo strumenti sanzionatori, i meccanismi di *soft law* poggiano su processi che richiedono tempo per arrivare a processi di cambiamento domestico, come ad esempio la diffusione di *best practice*, l'apprendimento tra pari o la pressione sul governo da parte degli attori non istituzionali (parti sociali, ONG).

Si tratta di meccanismi innovativi che stanno modificando la *governance* globale e per questo richiederebbero uno studio più attento e sistematico. I meccanismi di *soft law* sono infatti rilevanti per una serie di ragioni: in primo luogo, possono disegnare possibili nuove direzioni e sanare il vuoto nell'ordine legale internazionale, nel momento in cui gli stati non vogliono o non sono in grado di adottare misure più cogenti; in secondo luogo, possono rivelarsi le modalità più adatte nell'affrontare particolari questioni; infine, possono essere misure che nel tempo vengono associate a strumenti più vincolanti. Ritornando al generale dibattito su *business* e diritti umani, è possibile rivedere la questione non più sotto forma di una scelta netta tra volontarismo e regolamentazione, quanto di uno spettro di possibilità regolative all'interno di un continuum tra i

due poli di regolazione e volontarismo (Choudhury 2018). In questo continuum è possibile la presenza di meccanismi di *soft law* che possono contenere elementi di *hard law* (come nel caso delle Linee Guida OCSE con il relativo PCN). Una maggiore ricerca politologica sarebbe utile per approfondire il funzionamento di questi meccanismi di *soft law* che stanno emergendo come modelli di *rulemaking* nella *governance* globale, accanto alle classiche soluzioni normative internazionali di tipo intergovernativo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca» (2018), *Annuario dei diritti umani 2018*, Università di Padova.
- Abbott K.- Keohane, R. O - Moravcsik, A. - Slaughter, A. M. - D. Snidal, D. (2000). The concept of legalization. *International Organization*, 54(3), pp. 401-419.
- Bayles J. - Smith S. - Owens P. (a cura di) (2014), *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford University Press.
- Bernaz N. (2017), *Business and Human Rights. History, Law and Policy. Bridging the Accountability Gap*, London, Routledge.
- Bernaz N. - Pietropaoli I. (2017), *The role of Non – Governmental Organizations in the Business and Human Rights Treaty Negotiations*, in “*Journal of Human Rights Practice*”, 9, pp. 287-311.
- Bilchiz D. (2016), *The necessity for a Business and Human Rights Treaty*, in “*Business and Human Rights Journal*”, 1, pp. 203-227.
- Bonaglia F. - Goldstein A. (2008), *Globalizzazione e sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Cassese A. (2005), *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- Choudhury, B. (2018), *Balancing Soft and Hard Law for Business and Human Rights*, in “*International and Comparative Law Quarterly*”, 67, pp. 961-986.
- Clapham A. (2006), *Human Rights obligations of non-state actors*, Oxford, Oxford University Press.
- Cofelice A. (2017), *Italy and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council. Playing the two-level game*, in “*Italian Political Science Review*”, 47 (2), pp. 227-250.
- Crouch C. (2011), *Il potere dei giganti*, Roma-Bari, Laterza.
- De Felice D. – Graf A. (2015), *The potential of National Action Plans to implement Human Right Norms: an early assessment with respect to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in “*Journal of Human Rights Practice*”, 7 (1), pp. 40-71.
- De Schutter O. (2015), *Towards a new treaty on business and human rights*, in “*Business and Human Rights Journal*”, 1, pp. 41-67.
- Dingwerth K. - Pattberg P. (2006), *Global Governance as a perspective on World Politics*, in “*Global Governance*”, 12, pp. 185– 203.
- Donà A. (2018), *How do international norms matter? The impact of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women in Italy*, in “*Italian Political Science Review*”, 48 (2), pp. 221-241.
- Donà A. (2019), *La politica dei diritti umani. Politiche, istituzioni e processi*, Milano, Pearson.
- Donnelly J. (2013), *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Third Edition, Cornell University Press.
- Fasciglione M. (2017), *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*”, 11 (1), pp. 277-293.
- Fasciglione M. (2018), *Another Step on the Road? Remarks on the Zero Draft Treaty on Business and Human Rights*, in “*Diritti umani e diritto internazionale*”, 12(3), pp. 629-661.

- Giuliani E.- Santangelo G.D. - Wettstein F. (2016), *Human Rights and International Business Research: A Call for Studying Emerging Market Multinationals*, in “Management and Organization Review”, 12 (3), pp. 631-637.
- International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) (2017) *Assessments of Existing National Action Plans (NAPs) on Business and Human Right*. August 2017 update (Il documento è consultabile qui: <https://www.icar.ngo/publications/2017/8/23/assessments-of-existing-national-action-plans-naps-on-business-and-human-rights-august-2017> , ultimo accesso 12 luglio 2019).
- Isernia P. – Long F. (2017), *The Italian foreign policy: challenges and continuities*, in “Italian Political Science Review”, 47 (2), pp. 107-124.
- Kourula A. - Mäkinen A.J. (2017), *Bringing Political Context Back into International Business Studies of Human Rights*, in “Management and Organization Review”, 13 (1), pp. 193–197.
- MacLeod S. (2007), *Reconciling Regulatory Approaches to Corporate Social Responsibility: The European Union, OECD and United Nations Compared*, in “European Public Law”, 13 (4), pp. 671- 702.
- McGrew A. (2014) *Globalization and global politics*, in J. Baylis and S. Smith (a cura di) *The Globalization of World Politics: Sixth Edition*, Oxford, Oxford University Press, pp. 14-31.
- Nason R.W. (2008) *Structuring the global marketplace: The impact of the United Nations Global Compact*, in “Journal of Macromarketing”, 28 (4), pp. 418-425.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018) *Structures and Procedures of National Contact Points for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, OECD Publishing. (disponibile qui: <http://mneguidelines.oecd.org/Structures-and-procedures-of-NCPs-for-the-OECD-guidelines-for-multinational-enterprises.pdf>)
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017), *National Contact Point Peer Reviews: Italy*, OECD Publishing. (disponibile qui: <http://mneguidelines.oecd.org/Italy-NCP-Peer-Review-2017.pdf>).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016) *Implementing the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: The National Contact Points from 2000 to 2015*, OECD Publishing. (disponibile qui: <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-report-15-years-National-Contact-Points.pdf>)
- Papiscia A. (2007), *Infrastruttura nazionale per i diritti umani: l'Italia è in ritardo*, in “Pace diritti umani - Peace Human Rights”, 2, pp. 7-18.
- Perez-Batres A.- Miller V.V.- Pisani M.J. (2011), *Institutionalizing sustainability: an empirical study of corporate registration and commitment to the United Nations global compact guidelines*, in “Journal of Cleaner Production”, (19) 11, pp.843-851.
- Ramasastriy A. (2015), *Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability*, in “Journal of Human Rights”, 14 (2), pp. 237-59.
- Reinisch A. (2005), *The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors*, In P. Alston (a cura di), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, pp. 37–89.
- Rieth L. (2004) *Corporate Social Responsibility in Global Economic Governance: A Comparison of the OECD Guidelines and the UN Global Compact*, in S.A. Schirm (a cura di), *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*. New York, Palgrave MacMillan, 177–192.
- Ruggie J. G. (2015), *Regulating Multinationals: The UN Guiding Principles, Civil Society, and International Legalization*, “Regulatory Policy Program Working Paper”, n. 4, Cambridge, MA, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

- Ruggie J.G. (2018), *Multinationals as global institutions: power, authority and relative autonomy*, in "Regulation & Governance", 12, pp. 317-333.
- Ruggie J.G. - Nelson T. (2015), *Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative Innovations and Implementation Challenges*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper, n. 66. Cambridge, MA, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Stephens B. (2002), *The Amoralism of Profit: Transnational Corporations and Human Rights*, in "Berkeley Journal of International Law", 20, pp. 45-90.
- Varsori A. (2018), *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda*, Bologna, Il Mulino.
- Weissbrodt D. - Kruger M. (2003), *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, in "American Journal of International Law", 97, pp. 901-922.
- Weissbrodt D. (2014), *Human Rights Standards Concerning Transnational Corporations and Other Business Entities*, in "Minnesota Journal of International Law", 23 (2), pp. 135-171.