

MARTA BORDIGNON

La road map verso uno strumento internazionale giuridicamente vincolante su Imprese e Diritti Umani alla luce del ruolo degli Attori Non-Statali

The Road Map Towards an International Legally Binding Instrument on Business and Human Rights in the Light of the Role of Non-State Actors

ABSTRACT

L'articolo analizza le principali tappe del percorso di adozione di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante in materia di imprese e diritti umani, come proposto dalla Risoluzione approvata dal Consiglio ONU per i Diritti Umani nel 2014 e sostenuta da alcuni dei Paesi emergenti rappresentati in seno al Consiglio. In particolare, l'analisi si concentrerà: (i) sul ruolo svolto sia dagli Stati sia dagli attori non-statali coinvolti nel processo di negoziazione; (ii) sull'impegno delle Nazioni Unite in materia di responsabilità giuridica delle imprese per violazioni di diritti umani; e, (iii) sulle principali ragioni a sostegno o meno della negoziazione di un trattato, soffermandosi sia su quelle di natura prettamente giuridica presentate in dottrina, sia su quelle più prettamente politiche sostenute dalla società civile. L'obiettivo principale dell'articolo, infatti, è quello di analizzare il processo di negoziazione del trattato in oggetto alla luce del ruolo svolto dalla società civile, al fine di riaffermare il dovere degli Stati di proteggere i diritti fondamentali, così come definito dal diritto internazionale generale.

This paper analyzes the main steps for the adoption of an international legally binding instrument on business and human rights since the adoption of a Resolution in 2014 by the UN Human Rights Council, supported by some of the emerging countries mostly affected by corporate-related human rights abuses. In particular, the analysis will focus on: (i) the role played both by States and Non-State Actors in drafting the treaty; (ii) the United Nations commitment to corporate liability for human rights violations; and, (iii) on the main reasons in favor or against the treaty's negotiation, from a legal and political point of view. The main objective of the paper is thus to point out the main features of the law-making process of an international treaty on business and human rights, aimed at establishing the duty of States to protect fundamental rights, as provided by general International Law.

KEYWORDS

Imprese e diritti umani, Principi Guida ONU, attori non-statali, *soft law* e *hard law*, processo di formazione delle norme

Business and human rights, UN Guiding Principles, non-State actors, soft law and hard law, law-making process

MARTA BORDIGNON*

*La road map verso uno strumento internazionale giuridicamente vincolante su
Imprese e Diritti Umani alla luce del ruolo degli Attori Non-Statali*

1. Introduzione – 2. Il ruolo degli Attori Non-Statali e degli Stati nell'International Law Making Process: un approccio teorico – 3. Dai Principi Guida ONU su Imprese e Diritti Umani alla prima fase di negoziazione del trattato internazionale – 4. I lavori del Gruppo di Lavoro Intergovernativo Aperto e l'efficace azione degli Attori Non-Statali – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

A partire dagli anni '70, le Nazioni Unite si sono impegnate nella creazione di un contesto giuridico esaustivo ed efficace sulla condotta delle imprese multinazionali, come parte del loro impegno nella promozione di un'economia sostenibile a livello globale. Il primo tentativo – fatto dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) – ha portato all'elaborazione del *Codice di Condotta delle Imprese Transnazionali* (1972) fortemente contrastato dal Gruppo dei 77 che sin da allora ha promosso la formulazione di uno strumento internazionale vincolante in materia. Il Codice non ottenne però grandi consensi, causando di fatto l'interruzione di questo processo fino alle soglie del XXI secolo. Nonostante il generale disaccordo, la consapevolezza del ruolo e del potere crescente delle imprese venne affermata anni più tardi dall'adozione del *Protect, Respect and Remedy Framework* (2008) e dei successivi *Principi Guida su Imprese e Diritti Umani*¹ (da qui in poi Principi Guida), elaborati dallo Speciale Rappresentante del Segretario Generale delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e le Imprese Transnazionali prof. John Ruggie, e quindi approvato dal Consiglio ONU per i Diritti Umani nel 2011.

Fin dall'adozione dei Principi Guida tutti gli attori principali – come gli Stati, le imprese, le organizzazioni non governative (ONG) e le associazioni professionali – sono stati coinvolti in differenti azioni finalizzate all'attuazione degli stessi a livello nazionale ed internazionale, come Piani

* Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Università di Siviglia (Spagna). Email: bordignon.hrci@gmail.com.

Il lavoro di ricerca è stato condotto all'interno del Progetto di Ricerca *The implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights by the European Union and its Member States*, (DER2013-41956-P https://investigacion.us.es/sisius/sis_proyecto.php?idproy=24359) e del Network Tematico *The EU and non-State actors* (DER2015-68728-REDT https://investigacion.us.es/sisius/sis_proyecto.php?idproy=26776), Università di Siviglia, Dipartimento di Diritto Internazionale e Relazioni Internazionali.

¹ *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights – Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie*, A/HRC/8/5, 2008. *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie – Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, A/HRC/17/31, 2011.

d'Azione Nazionale, così come richiesto, tra gli altri, dalla Commissione Europea nella sua Comunicazione su una Rinnovata Strategia di Responsabilità Sociale d'Impresa². Più recentemente, inoltre, un gruppo di Stati ha richiamato la necessità dell'adozione di un trattato internazionale su questo tema, come originariamente proposto nel 1972. Questo gruppo di Stati – guidato dall'Ecuador insieme a Bolivia, Cuba, Sudafrica e Venezuela – ha presentato al Consiglio ONU per i Diritti Umani una proposta ufficiale di negoziazione di «an international legally binding framework on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises»³. La proposta ecuadoriana prevedeva anche la creazione di un Gruppo di Lavoro Intergovernativo Aperto al fine di sviluppare il trattato: il Gruppo di Lavoro ha iniziato i suoi lavori nel luglio 2015 per discutere del contenuto, dello scopo, della natura e della forma del trattato, prima di dedicarsi a negoziare gli elementi fondamentali dello stesso. Ad oggi, alcuni tra i più influenti Stati membri dell'ONU, così come eminenti esperti in materia ed alcune ONG coinvolte, hanno presentato alcune riserve sia di tipo giuridico sia di tipo politico sull'elaborazione di questo trattato, mentre gli Stati che appoggiano l'adozione dello strumento vincolante hanno manifestato il loro interesse nel promuovere il processo di adozione.

A questo riguardo, l'articolo ha l'obiettivo di analizzare il *law-making process* del trattato in oggetto anche alla luce della partecipazione in quest'ambito dagli attori non-statali (quali, in particolare, ONG ed imprese), al fine di dare un punto di vista critico da un lato dell'effettiva applicazione dell'obbligo dello Stato di proteggere i diritti umani (*duty to protect*), e dall'altro del ruolo svolto dalla società civile nelle fasi negoziali di uno strumento internazionalmente vincolante in materia di diritti umani.

2. *Il ruolo degli Attori Non-Statali e degli Stati nell'International Law Making Process: un approccio teorico*

È ormai opinione diffusa in dottrina che gli attori non-statali⁴ abbiano acquisito, all'interno del diritto internazionale, una certa autonomia rispetto al sistema degli Stati, inclusi quelli di origine. È noto, ad esempio, quanto il Comitato Internazionale della Croce Rossa abbia influenzato la formazione di alcune norme del diritto internazionale umanitario o il Movimento Pacifista Americano abbia avuto un impatto sulla prima bozza del Patto della Lega delle Nazioni. Rimane però da comprendere appieno quanto questa autonomia si ripercuota sull'ordinamento internazionale odierno, soprattutto in termini di una possibile soggettività acquisita dagli attori non statali e dalla legittimità del loro intervento nella produzione normativa internazionale. La presenza della società civile, ed in particolare delle ONG, infatti, viene percepita dagli Stati in maniera ambivalente: da un lato la Comunità Internazionale ritiene che gli attori non-statali fungano in particolare da gruppi di pressione, svolgendo un'azione di *lobbying* nei confronti dei principali soggetti dello scenario internazionale; dall'altro, però, si pone il problema della legittimità (*legitimacy*) dell'azione della società civile soprattutto in termini di partecipazione al *decision-making process* (BOYLE, CHINKIN 2007). A volte, nonostante le ONG non abbiano una chiara e marcata legittimità nel partecipare effettivamente a questo tipo di processi e nemmeno un'effettiva legittimazione che gli derivi dai soggetti che rappresentano (siano essi Stati o

² Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM(2011) 681 definitivo.

³ Consiglio ONU per i Diritti Umani, Risoluzione 26/9, 2014.

⁴ Per il presente lavoro si fa riferimento alla definizione di attori non-statali data dall'ECOSOC nella Risoluzione 1296 (XLIV) del 23 maggio 1968 (parr. 8-14), quali soggetti finanziariamente indipendenti dagli organi statali, finalizzati a perseguire obiettivi di *welfare* – così come previsti dalla Carta ONU – con una struttura organizzativa formalizzata e composte da membri individuali e collettivi.

gruppi di individui), esse risultano più efficaci nella loro azione di pressione ed orientamento del processo negoziale che gli Stati stessi (PEDRAZA-FARINA 2013).

D'altronde, soprattutto in alcune branche del diritto internazionale – quali il diritto internazionale dell'economia, la tutela ambientale e i diritti umani – il coinvolgimento della società civile nelle nuove forme di regolamentazione che sono emerse negli ultimi decenni si è dimostrato un requisito necessario, se non addirittura funzionale, per alcune istituzioni globali e regionali. Questo fenomeno è noto anche in merito alle tradizionali organizzazioni internazionali come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) o l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) che includono rappresentanti dei sindacati, delle associazioni professionali e di imprenditori nelle loro attività e tra i loro membri osservatori. Inoltre, ad oggi quasi 5000 ONG godono dello status consultivo presso l'ECOSOC⁵, che in base a quanto previsto dall'articolo 71 della Carta ONU «può prendere opportuni accordi per consultare le ONG interessate alle questioni che rientrino nella sua competenza». Lo status consultivo ECOSOC comporta l'avere accesso ad alcuni documenti oltre a partecipare alle sessioni negoziali (potendo, in alcuni casi, anche intervenire attivamente nella discussione) o tramite altre forme di partecipazione, quali il ruolo di *amicus curiae*⁶ o la presentazione di istanze al posto delle vittime di gravi violazioni di diritti umani (*collective complaints*)⁷. In particolare, anche in materia di diritti umani, alcune istituzioni in ambito ONU di monitoraggio della *compliance* degli Stati a quanto previsto da trattati e standard sono fortemente dipendenti dall'esperienza sul campo e dalla conoscenza della tematica e del contesto locale da parte delle organizzazioni della società civile, sia nazionali sia internazionali. In tal senso sono ormai numerosi gli esempi di network transnazionali di ONG che hanno promosso e partecipato a conferenze negoziali come quella per l'elaborazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale (Roma, 1998) o della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (2006).

Rileva in questo contesto anche la questione fortemente discussa in dottrina della soggettività internazionale degli attori non-statali, in particolare, nel presente caso, di imprese ed ONG. Le principali posizioni in dottrina si distinguono tra i sostenitori di una soggettività limitata o comunque dipendente dai diritti e doveri assegnati alla singola ONG in termini di diritto internazionale (come per esempio la partecipazione alle fasi negoziali, come già accennato precedentemente) e chi non considera la partecipazione degli attori non-statali ad alcuni elementi del diritto internazionale – quali la produzione normativa o i procedimenti arbitrali e giurisdizionali – come un requisito fondante per la loro soggettività internazionale. D'altro canto, però, la crescente perdita di potere da parte degli Stati, soprattutto sul mercato finanziario e all'interno delle operazioni finanziarie transnazionali (internazionalizzazione e liberalizzazione dei movimenti di capitali), ha comportato il rafforzamento del ruolo delle imprese multinazionali, che fungono da “attori” e destinatari di norme, come i principi a tutela dei diritti umani che, come si vedrà in seguito, sono talvolta diretti alle imprese. In termini di soggettività internazionale, le imprese multinazionali non sono considerabili come soggetti del diritto internazionale, ma partecipano alla formazione delle norme internazionali e fungono da interlocutori con gli Stati e con le organizzazioni internazionali per l'implementazione delle stesse. Inoltre, se violano

⁵ Per la lista completa si veda: <http://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?method=search&sessionCheck=false>.

⁶ Soggetto in grado di fornire elementi di fatto o di diritto utili per la decisione dell'organo arbitrale o giurisdizionale.

⁷ A livello regionale, un esempio di questa forma di partecipazione alle istanze giurisdizionali o paragiurisdizionali da parte delle ONG è riscontrabile nell'art.44 della Convenzione Interamericana per i Diritti Umani. Più in generale, esempi di partecipazione attiva ad alcuni negoziati si sono avuti durante la Conferenza su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro (1992) e al *World Summit for Social Development* di Copenhagen (1995).

gli standard a loro diretti, come il Global Compact⁸ o i Principi Guida ONU su Imprese e Diritti Umani, possono essere ritenute responsabili tramite l'applicazione di meccanismi internazionali che prescindono dalla disciplina nazionale in materia (CARBONE et al. 2016).

Nei paragrafi successivi l'analisi fin qui compiuta sul ruolo degli attori non-statali, ed in particolare delle ONG e delle imprese, verrà applicata al caso in oggetto, ovvero la negoziazione in atto di uno strumento vincolante in materia di imprese e diritti umani, che ha visto accompagnarsi all'azione propositiva degli Stati quella di *lobbying* e *advocacy* da parte di alcune delle principali ONG internazionali a difesa dei diritti umani.

3. *Dai Principi Guida ONU su Imprese e Diritti Umani alla prima fase di negoziazione del trattato internazionale*

Nell'ambito del diritto internazionale generale, così come di quello pattizio, non esistono norme specifiche che impongano obblighi alle imprese sulla tutela dei diritti umani, con il risultato dell'esistenza di norme frammentate e riconducibili a diverse fonti riguardo al dovere degli Stati di agire in tutela dei diritti fondamentali per eventuali violazioni compiute da imprese da loro controllate (obbligo negativo). Se si fa riferimento, per esempio, ad uno degli strumenti giuridici principali per la tutela dei diritti umani, quale la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948, è presente nel Preambolo un generico riferimento a «every individual and every organ of society» come destinatari del contenuto della Dichiarazione. Se con questa espressione si possono in qualche modo identificare anche le imprese, rimane il limite degli effettivi obblighi giuridici derivanti dalla Dichiarazione sui quali ancora oggi si discute, anche se il suo contenuto è ormai universalmente riconosciuto come diritto internazionale consuetudinario. Per quanto riguarda poi i trattati sottoscritti dagli Stati – che incontrano sempre il limite di produrre effetti giuridici sui soli Stati parte – generalmente essi prevedono obblighi indiretti in capo alle imprese di tutelare i diritti umani, mentre impongono agli Stati di proteggere i diritti umani delle persone sotto la loro giurisdizione da possibili violazioni compiute da terzi, incluse le imprese, facendo così riferimento a quanto il diritto internazionale generale prevede in merito agli obblighi positivi degli Stati per la salvaguardia dei diritti umani. In tal senso, dunque, in capo agli Stati esistono obblighi sia positivi che negativi: se da un lato infatti si fa riferimento all'obbligo negativo sopracitato di *non facere*, dall'altro lato è previsto un obbligo positivo di *facere*, ovvero di adottare norme interne a tutela per esempio dei diritti dei lavoratori (come la previsione di un salario minimo). Nelle intenzioni del Consiglio ONU per i Diritti Umani – così come del Rappresentante Speciale del Segretario Generale ONU per le Imprese Transnazionali e i Diritti Umani, prof. John Ruggie⁹ – l'adozione dei Principi Guida su Imprese e Diritti Umani era dunque finalizzata ad unificare le norme e i principi esistenti nel diritto internazionale ed evitare una ancora maggiore frammentazione della materia. Nonostante i Principi

⁸ Il Global Compact comprende un insieme di 10 principi fondamentali relativi a diritti umani, standard lavorativi, tutela dell'ambiente e lotta alla corruzione che le aziende ed organizzazioni aderenti sono chiamate a condividere, sostenere ed applicare nella propria sfera di influenza. I Principi del Global Compact sono stati elaborati dalle Nazioni Unite nel 1999.

⁹ Fu l'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan che nominò nel 2005 il professor John Ruggie come Rappresentante Speciale per le Imprese Transnazionali e I Diritti Umani, al fine di: «to identify and clarify standards of corporate responsibility and accountability regarding human rights; to elaborate on State roles in regulating and adjudicating corporate activities; to clarify concepts such as “complicity” and “sphere of influence”; to develop methodologies for human rights impact assessments and consider state and corporate best practices», (Commissione ONU per i Diritti Umani, E/CN.4/RES/2005/69, 2005).

Guida siano solo uno strumento di *soft law* e quindi non producano effetti giuridici vincolanti, sono stati considerati da una parte della Comunità Internazionale come una base sulla quale negoziare uno strumento di *hard law*, anche grazie al largo consenso da essi ottenuto soprattutto da parte della società civile e degli attori non-statali in generale (FORD 2015).

I Principi Guida ONU sono in realtà il punto di arrivo di un lento e graduale processo di formazione di un consenso univoco in materia di responsabilità giuridica delle imprese per violazioni di diritti umani, unita alla ridefinizione di un nuovo ordine economico internazionale all'interno delle Nazioni Unite: entrambi questi movimenti erano finalizzati a rimodellare l'economia globale anche attraverso un maggiore controllo sull'attività delle imprese multinazionali.

Nonostante la mancanza di consenso sul già citato Codice, infatti, la Sottocommissione delle Nazioni Unite per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani stabilì un Gruppo di Lavoro nel 1998 al fine di presentare un documento che servisse da base per la riformulazione del Codice di Condotta per le Imprese Transnazionali, intitolato *Norme sulle responsabilità delle imprese transnazionali e di altre imprese in merito ai diritti umani*, poi approvato nel 2003 dall'allora Commissione ONU per i Diritti Umani¹⁰. Questo documento, che conteneva il riferimento a tutti i diritti umani potenzialmente violati dall'attività delle imprese, rimane ancora oggi, nonostante l'adozione dei Principi Guida e i numerosi pareri contrari in merito, un punto di riferimento all'interno del sistema delle Nazioni Unite in relazione al rapporto tra la condotta delle imprese e la protezione dei diritti umani. La stessa Commissione ONU per i Diritti Umani, infatti, rifiutò di adottare il documento, sia perché frutto di una iniziativa indipendente della Sottocommissione, sia per la mancanza di un reale *status* giuridico dello stesso. Al contrario, alcuni esperti hanno definito il documento del Gruppo di Lavoro come un «restatement of the existing law» (ROSEMANN 2005), capace di produrre – nonostante il suo mero valore giuridico come strumento di *soft law* – un proprio valore politico, sociale ed economico.

Con la nomina del Prof. Ruggie nel 2005, ha inizio invece il percorso che porterà nel 2008 all'elaborazione del *Protect, Respect and Remedy Framework*, approvato all'unanimità dal Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e basato su tre pilastri: a) il dovere dello Stato di proteggere i diritti umani dalle violazioni compiute da terzi; b) la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani; c) la necessità di migliorare l'accesso alla giustizia per le vittime. Grazie al lavoro svolto dal prof. Ruggie e dal Gruppo di Lavoro su Imprese e Diritti di Umani da lui creato, e con l'obiettivo di predisporre una base operativa per l'applicazione del Framework, con la Risoluzione 17/4 nel giugno del 2011 il Consiglio ONU per i Diritti Umani approvò i Principi Guida su Imprese e Diritti Umani. Questi documenti segnano l'inizio di un percorso, ancora in svolgimento, che ha portato finora ad una definizione più specifica del concetto di responsabilità delle imprese per violazioni dei diritti umani, del ruolo delle stesse e degli Stati non solo nell'attuazione dei Principi Guida, ma anche nella promozione e nel supporto alle vittime di questi abusi tramite la creazione di meccanismi giudiziari e non giudiziari, sia a livello statale sia a livello internazionale. D'altra parte però i Principi Guida hanno anche segnato l'avvio di un'azione propositiva in materia di imprese e diritti umani da parte di tutti gli attori non-statali coinvolti, considerabili in questo caso come veri e propri *stakeholder*, ovvero portatori di interesse. In questi anni, infatti, le ONG, le associazioni professionali, i sindacati e le comunità locali direttamente interessate dall'attività delle imprese, hanno acquisito un ruolo ambivalente: da un lato in termini di un'effettiva applicazione della normativa esistente e di partecipazione al processo di formazione di nuove norme; dall'altro, attraverso campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica finalizzate ad aumentare la consapevolezza di tutti gli interlocutori sul possibile impatto negativo dell'attività d'impresa e sulla garanzia di accesso alla giustizia per le vittime. Non

¹⁰ *Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2

meno rilevante è poi il ruolo, a volte virtuoso, svolto da alcune imprese che si sono decisamente impegnate nell'elaborazione ed attuazione di politiche a tutela dei diritti umani, attraverso l'implementazione di un processo di *due diligence* ed *impact assessment*¹¹.

Fin dall'*endorsement* ottenuto dai Principi Guida nel 2011 la loro applicazione a livello interno ed internazionale, così come gli effetti preponderanti che questa avrebbe avuto su tutti i principali soggetti coinvolti, si è posta come priorità sia da parte del Gruppo di Lavoro ONU su Imprese e Diritti Umani, sia da parte degli attori non-statali maggiormente attivi in questo ambito. Le due Risoluzioni approvate dal Consiglio ONU per i Diritti Umani nell'estate 2014 segnano quindi un punto di svolta nella ricerca di nuovi strumenti finalizzati ad una più effettiva implementazione dei Principi Guida ONU, non solo nei confronti degli Stati, ma anche delle imprese multinazionali in termini di diritti e doveri in capo a quest'ultime. In particolare, la Risoluzione 26/9¹² presentata dall'Ecuador nel giugno 2014 è il risultato di mesi di dibattito sulla necessità o meno dell'esistenza del trattato e segue la dichiarazione ecuadoriana del settembre 2013 durante la 24^a sessione del Consiglio in merito alla creazione di un Gruppo di Lavoro Intergovernativo Aperto per la negoziazione di un trattato in materia. Questa risoluzione si riferisce solo in un unico punto ai Principi Guida e non spiega perché vi sia bisogno di adottare uno strumento giuridicamente vincolante; inoltre, non identifica specifiche violazioni di diritti umani o particolari settori industriali a cui fare riferimento, ma tenta di creare un sistema giuridico internazionale onnicomprensivo sulla condotta delle imprese e sulla loro responsabilità per violazioni di diritti umani, limitando tra l'altro l'applicazione alle sole imprese transnazionali. La seconda Risoluzione, invece, è stata adottata per *consensus* il giorno seguente e promossa principalmente dalla Norvegia e da Paesi quali l'Argentina, il Ghana, l'India, la Russia e altri 22 inclusi gli Stati Uniti d'America, la Gran Bretagna e l'Unione Europea. A differenza dell'altra Risoluzione, quest'ultima supporta il Gruppo di Lavoro esistente creato dal prof. Ruggie, riaffermando il suo ruolo di promotore dell'applicazione dei Principi Guida da parte degli Stati tramite l'adozione dei Piani Nazionali d'Azione e chiedendo il prolungamento del suo mandato per ulteriori tre anni, oltre all'organizzazione di un processo di consultazioni sul trattato e al monitoraggio delle normative statali esistenti e in via di approvazione sui rimedi giudiziari e non giudiziari.

L'adozione di queste due Risoluzioni ha visto sia reazioni positive, sia notevole preoccupazione e disaccordo. Particolarmente rilevante è stato il parere di alcune ONG impegnate nel settore che hanno manifestato la loro contrarietà soprattutto in merito al fatto che la Risoluzione presentata dall'Ecuador abbia messo in pericolo il consenso unanime esistente in tema di imprese e diritti umani che era stato raggiunto solo tre anni prima con l'adozione dei Principi Guida. Secondo questo punto di vista l'approvazione della Risoluzione da parte del Consiglio potrebbe considerarsi come un passo indietro rispetto agli sforzi fatti per sensibilizzare Stati, imprese ed opinione pubblica sulla tematica. Altre osservazioni negative presenti in dottrina, che verranno poi meglio analizzate in seguito, si riferiscono da un lato alla portata limitata del trattato, soprattutto in merito al fatto che esso sia indirizzato alle sole imprese transnazionali – tralasciando sia le piccole e medie imprese, sia quelle a partecipazione statale – dall'altro alle difficoltà a cui sia i negoziati sia l'adozione del trattato dovranno far fronte, data la forte opposizione di un gruppo ben definito di Stati membri ONU. È certo però che al di là delle obiezioni presentate da un gran numero di organizzazioni ed esperti, la differente natura e finalità delle due Risoluzioni appare evidente: se quella dell'Ecuador, infatti, può essere considerata come

¹¹ Nell'economia del presente lavoro verrà considerata solo l'attività posta in essere dalle ONG in termini di una loro legittima ed effettiva partecipazione al processo di formazione delle norme, tralasciando la loro attività di *advocacy* e *campaigning* con Stati ed imprese.

¹² La Risoluzione venne approvata con 20 voti a favore, 14 contrari e 13 astenuti e venne supportata dal Gruppo dei 77, da 500 organizzazioni non governative, organizzazioni internazionali per i diritti umani e movimenti sociali.

punto di partenza per la riaffermazione di un movimento a favore dell'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante in merito alla responsabilità delle imprese per violazioni di diritti umani, quella presentata dalla Norvegia evidenzia un approccio più diplomatico alla questione, ed è stata da molti considerata come una "via di fuga" da parte di alcuni Paesi industrializzati in merito alla necessità di prendere una posizione sul trattato. Come si vedrà in seguito, le preoccupazioni e le osservazioni negative immediatamente successive alle due Risoluzioni sono state poi confermate dai risultati delle prime due sessioni del Gruppo di Lavoro Intergovernativo Aperto che si sono tenute rispettivamente nel luglio 2015 e nell'ottobre 2016 e che verranno analizzate nel paragrafo successivo.

4. I lavori del Gruppo di Lavoro Intergovernativo Aperto e l'efficace azione degli Attori Non-Statali

La prima sessione del Gruppo di Lavoro Intergovernativo Aperto si è tenuta a Ginevra dal 6 al 10 luglio 2015 e vi hanno partecipato 59 Stati (oltre a due Stati osservatori, Santa Sede e Palestina), tra i quali non figurano però gli Stati Uniti d'America e la Gran Bretagna, mentre erano presenti sia la Federazione Russa sia la Cina. Anche alcune tra le principali organizzazioni internazionali come l'Unione Europea¹³, l'OCSE, l'UNICEF, l'ILO, l'UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), il Consiglio d'Europa e numerose ONG, che figurano tra quelle con status consultivo nell'ECOSOC, hanno preso parte all'incontro. Una delle prime decisioni prese dal Gruppo di Lavoro è stata la nomina per acclamazione dell'Amb. Maria Fernanda Espinosa Garcés (Rappresentante Permanente dell'Ecuador presso il Consiglio ONU per i Diritti Umani) come Presidente del Gruppo, riconfermata nella seconda sessione dell'ottobre 2016.

Questo incontro ha segnato un primo momento di confronto sul tema tra i vari soggetti portatori di interessi, come ad esempio molte ONG, che si sono espresse in particolare sulla necessità di includere tutti i diritti umani esistenti all'interno del trattato e non limitarlo quindi solo alle *gross violations*, cosa che rischierebbe di escludere la maggior parte delle violazioni compiute dalle imprese tra quelle perseguibili. La necessità di fare riferimento ai diritti legati alla terra e alle risorse naturali per includere così quelli delle popolazioni indigene, oltre che i diritti dei lavoratori e delle donne, è stata centrale nell'azione di *lobbying* compiuta dalle ONG presenti.

Durante i lavori del Gruppo, alcuni temi fra quelli di maggiore rilevanza in termini di imprese e diritti umani sono stati affrontati grazie anche all'intervento e alla sensibilizzazione delle ONG, come: (i) i principi che devono essere inseriti nel nuovo trattato (diritto ad una difesa legale, garanzia del ricorso alla giustizia, diritto allo sviluppo, riconoscimento della responsabilità territoriale ed extraterritoriale delle imprese, obbligo per gli Stati di proteggere i diritti umani e di promuovere la cooperazione internazionale in materia); (ii) una corretta definizione di imprese transnazionali, la loro responsabilità giuridica (*liability*) e la natura extraterritoriale delle loro operazioni ed attività, oltre all'ampliamento dello scopo del trattato alle imprese di tutte le dimensioni. Inoltre, alcune ONG hanno proposto di individuare i diritti umani dal punto di vista delle vittime e non del soggetto che li viola, data la natura universale, indivisibile e interdipendente dei diritti fondamentali delle persone, promuovendo quindi gli interessi di coloro che vengono maggiormente e direttamente colpiti dagli abusi

¹³ L'Unione Europea ha in realtà abbandonato l'incontro dopo che alcune delle sue condizioni di negoziazione non sono state accolte (la prima condizione posta dall'UE riguardava una maggiore enfasi nel Trattato in riferimento ai Principi Guida, mentre la seconda si riferiva all'ampliamento dei soggetti a cui il Trattato si dovrebbe rivolgere, includendo le piccole e medie imprese e non limitandosi quindi a quelle transnazionali), facendo così mancare il supporto e il parere europeo in merito all'adozione del trattato. Successivamente, l'Unione Europea si è detta comunque interessata a partecipare ai futuri lavori nell'ottica di promuovere l'applicazione dei Principi Guida.

compiuti dalle imprese. Anche l'aspetto prettamente giuridico della responsabilità degli Stati e delle imprese nel garantire il rispetto dei diritti umani a livello territoriale ed extraterritoriale è stato fortemente discusso, soprattutto riguardo alla mancanza di una definizione precisa di giurisdizione che fa sì che la responsabilità extraterritoriale spesso non venga garantita: da questa deriva la necessità di rafforzare le leggi nazionali esistenti e creare nuove norme internazionali in materia per garantire l'accesso alla giustizia per le vittime, oltre che a prevedere leggi statali che obblighino le imprese a compiere il processo di *due diligence* ai diritti umani, come sta accadendo in Francia e in Svizzera¹⁴. Sempre in tema di *legal liability* delle imprese transnazionali è stata ribadita la necessità di definire sanzioni e responsabilità civile, penale o amministrativa delle imprese, oltre che di includere le imprese sussidiarie come soggetti responsabili in caso di violazione, in modo da limitare l'impunità di tutta la catena di fornitura ed evitare che le imprese utilizzino le clausole di investimento nei trattati commerciali per far ricadere sugli Stati ospitanti la responsabilità. Infine, è stata proposta la creazione di un tribunale o di un giudice internazionale che cooperi con i sistemi di giustizia nazionali o regionali per garantire la risoluzione del *gap* esistente riguardo alla responsabilità territoriale ed extraterritoriale delle imprese, oltre all'identificazione delle barriere giuridiche, procedurali e pratiche, solitamente correlate tra loro, che impediscono l'accesso alla giustizia (tra le quali, ad esempio, il problema della giurisdizione civile e del *forum non conveniens*¹⁵).

La seconda sessione del Gruppo si è tenuta dal 24 al 28 ottobre 2016 e ha visto un passo in avanti soprattutto riguardo ad alcuni punti fortemente discussi nella prima riunione e sui quali si è concentrata nell'ultimo anno l'azione di *lobbying* delle ONG. Innanzitutto, nonostante diversi tentennamenti, anche la rappresentanza dell'Unione Europea ha partecipato ai lavori, dopo che la sua assenza nella prima sessione era stata fortemente criticata. L'Unione Europea, pur ribadendo il suo impegno in tema di imprese e diritti umani e per l'attuazione dei Principi Guida, ha però condizionato la sua partecipazione ai lavori ad alcuni aspetti, ovvero: (i) l'inclusione delle imprese di piccole e medie dimensioni e di quelle controllate dallo Stato nello scopo del trattato; (ii) l'ampliamento del processo negoziale al fine di renderlo maggiormente inclusivo ed aperto a tutti gli *stakeholder*, compresi gli attori non-statali che abbiano lo status consultivo ECOSOC ed in particolare le ONG, i sindacati e le imprese¹⁶; (iii) il riferimento costante e palese ai Principi Guida come base strutturale del trattato. Maggiormente attive in questa seconda sessione le ONG presenti, che hanno organizzato proteste, manifestazioni ma anche eventi paralleli finalizzati a sensibilizzare tutte le parti coinvolte in merito alla condizione dei soggetti direttamente coinvolti nelle violazioni di diritti umani, come le vittime. Rispetto al 2015, le ONG europee per esempio hanno più volte ribadito la necessità di un maggior impegno ed una maggiore partecipazione dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri ai negoziati, anche in risposta all'assenza di Paesi quali Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda, che hanno così ribadito la loro

¹⁴ La proposta di legge, presentata al Parlamento francese per la prima volta nel gennaio 2015, prevede l'obbligo per le imprese di pubblicare un *plan du vigilance*, attuando così un monitoraggio a 360 gradi in tema di diritti umani, ambiente, corruzione, ecc. Attualmente, il testo – più volte emendato dal Parlamento – è stato approvato dal Senato il 29 novembre 2016 in una versione completamente riformulata rispetto a quella originaria. Si auspica una sua adozione definitiva nel 2017. In Svizzera è invece in atto un'iniziativa promossa dalla *Swiss Coalition for Corporate Justice* finalizzata ad includere nella legislazione nazionale, attraverso una modifica costituzionale, una *due diligence* obbligatoria in materia ambientale e di diritti umani.

¹⁵ La pratica del *forum non conveniens*, tipica del sistema giuridico anglosassone, si riferisce al potere discrezionale di una corte di rigettare un caso considerando un altro organo giudiziale più competente per pronunciarsi in merito alla questione.

¹⁶ Alcune ONG hanno contestato la richiesta dell'Unione Europea di aprire i negoziati alla partecipazione delle imprese: è stato però fatto notare che le imprese sono già ampiamente rappresentate e partecipative alla discussione attraverso alcune associazioni presenti alla sessione di lavoro e che godono dello status consultivo ECOSOC, quali l'International Organization of Employers (IOE) e l'International Chamber of Commerce (ICC).

contrarietà al trattato. Anche in questa seconda sessione sono stati molti gli argomenti discussi e talvolta ripresi da quelli già ampiamente dibattuti nel corso della prima riunione, quali: (i) gli obblighi extraterritoriali in capo alle imprese; (ii) l'approccio giurisprudenziale in materia; (iii) la definizione dello scopo del trattato. In particolare, gli interventi delle ONG si sono concentrati: da un lato sui destinatari del trattato, che dovrebbero includere non solo le imprese multinazionali, ma anche quelle nazionali e a partecipazione statale che possono avere un impatto negativo sui diritti umani, così come espresso anche dall'Unione Europea; dall'altro, sul contenuto del III Pilastro dei Principi Guida e quindi sulla necessità di istituire un meccanismo di controllo ed implementazione (simile ad una corte internazionale) che possa giudicare abusi commessi dalle imprese. In merito, la posizione del prof. Surya Deva, attuale membro del Gruppo di Lavoro ONU su imprese e diritti umani, risulta favorevole soprattutto in termini di possibili obblighi derivanti da strumenti esistenti all'interno del diritto internazionale sulla responsabilità giuridica delle imprese, così come già definito nei Principi Guida. Risulta dunque evidente come in un contesto quale quello dei lavori preparatori alla negoziazione di un trattato internazionale in materia di diritti umani, che si rivolge, tra l'altro, direttamente ad attori non-statali come le imprese, l'azione partecipativa della società civile sia non solo essenziale, ma anche fortemente necessaria. Inoltre, le ONG in questa particolare occasione svolgono anche un ruolo a volte di mediatore tra le posizioni espresse dagli Stati, oltre che essere portatori degli interessi espressi dai soggetti più vulnerabili e con minore potere contrattuale.

Dal dibattito scaturito a livello internazionale, è possibile identificare diversi approcci in merito all'adozione del trattato in oggetto: il primo riferito alle riserve di tipo giuridico supportate generalmente dalla dottrina e un secondo riguardante gli aspetti non giuridici, o meglio politici, principalmente riconducibile agli Stati. In particolare, la dottrina si è soffermata sul contenuto e sulla portata del trattato, viceversa gli Stati si sono concentrati sulla possibilità della perdita di consenso attorno ai Principi Guida e alle ulteriori problematiche emergenti riguardo la loro attuazione. In generale, coloro che si oppongono all'adozione del trattato concordano su alcuni aspetti controversi da un punto di vista giuridico, soprattutto riguardo all'inserimento della dimensione extraterritoriale della responsabilità delle imprese, allo scopo del trattato e alla questione del *gap* di responsabilità tra Stato e soggetti a fini di lucro. D'altra parte, però, alcuni degli Stati che sponsorizzano il processo di negoziazione sono tra quelli maggiormente impegnati nel promuovere l'attuazione dei Principi Guida a livello statale, attraverso l'adozione dei Piani d'Azione Nazionale e di normative in merito alla responsabilità delle imprese per violazioni di diritti umani, al fine di superare l'attuale mancanza di norme statali in questo ambito (RAMASASTRY, CASSEL 2015).

Sulle riserve di natura giuridica si sono espressi sia la dottrina sia esperti della materia e attori non-statali. In particolare, si sono focalizzati su alcuni punti poi affrontati durante le due sessioni del Gruppo di Lavoro, quali il problema dell'applicazione extraterritoriale delle norme internazionali alle imprese che abbiano una responsabilità giuridica limitata o siano divise in più entità giuridiche (CIDSE 2014; BILCHITZ 2015), e la limitata applicazione del trattato alle sole imprese transnazionali¹⁷. Un altro punto molto discusso è quello della vasta gamma di diritti umani che possono essere potenzialmente violati da parte delle imprese e debbano quindi essere inseriti all'interno del trattato: in merito si è espressa la Commissione Internazionale dei Giuristi, prospettando tra le varie ipotesi quella di limitarsi solo alle *gross violations* (con riferimento allo Statuto della Corte Penale Internazionale) o di escludere i diritti economici, sociali e culturali in favore di quelli politici e civili. In merito si è

¹⁷ Le imprese nazionali così come quelle di piccola e media dimensione sarebbero dunque escluse, privando quindi il trattato di una chiara definizione a differenza dei Principi Guida (KARMEL 2015). Su quest'ultimo aspetto si è poi soffermato il prof. Surya Deva riferendosi in particolare alla natura e allo scopo del trattato, ribadendo la limitata portata e la possibile inefficacia di un trattato che fosse indirizzato alle sole imprese transnazionali (DEVA 2015).

espresso anche il prof. Surya Deva, che vede nella possibilità prospettata di focalizzare il trattato solo sui diritti civili e politici un motivo di esclusione a priori del cosiddetto “Sud del Mondo”, nonché dei soggetti più vulnerabili quali donne, bambini, disabili, popolazioni indigene, ecc. (DEVA 2015). Infine, tra le osservazioni emerse vi è quella dell’esigenza di una riaffermazione della sovranità statale in merito ad alcuni aspetti di politica interna, inclusi la regolamentazione dell’attività delle imprese, l’accesso ai meccanismi nazionali giudiziari e la necessità di garantire un effettivo ricorso alla giustizia per le vittime, un problema che oggi si traduce da un lato nella mancanza di indipendenza dei tribunali nazionali, e dall’altro in un *gap* normativo in merito alla responsabilità giuridica delle imprese (BILCHITZ 2015; INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS 2014).

Per quanto riguarda, invece, le riserve di natura non giuridica, sono state principalmente presentate dagli attori non-statali che hanno sottolineato il rischio di indebolire il processo di applicazione dei Principi Guida e la possibilità di minare alla base il consenso raggiunto attraverso di essi, così come di contraddire il mandato originale del Gruppo di Lavoro e di Ruggie. Queste considerazioni, fortemente sostenute anche dalla prassi degli Stati – così come dalla posizione iniziale dell’Unione Europea e degli Stati Uniti in seno al Consiglio ONU per i Diritti Umani – possono essere ricondotte a quanto espresso da Ruggie sulla necessità di dare priorità all’applicazione dei Principi Guida, invece che ad un processo di adozione di un trattato internazionale in materia. Di parere contrario è invece Surya Deva, che vede il rapporto tra il trattato e i Principi Guida fondato su una complementarità che potrebbe essere una risposta efficace alla sfida posta dagli attori non-statali negli ultimi anni sull’applicazione dei Principi Guida, oltre ad essere la naturale continuazione di questo ciclo normativo, soprattutto se venisse maggiormente normato l’aspetto relativo all’accesso alla giustizia per le vittime. Inoltre, Deva vede nella negoziazione del trattato non l’espressione di una scelta definitiva della Comunità Internazionale a discapito dei Principi Guida, ma uno strumento efficace per risolvere il *governance gap* esistente in materia (DEVA 2015). Ulteriore preoccupazione degli attori non-statali riguarda, infine, la scarsa adozione e ratifica da parte degli Stati di un trattato su questa tematica, che vedrebbe così limitata la sua capacità di imporre obblighi giuridici ad un numero esiguo di Stati, nonostante un lungo periodo di tempo necessario per la sua adozione (KARMEL 2015; CATÀ BACKER 2014).

D’altra parte, però, alcuni Stati hanno dimostrato un certo interesse nel promuovere e supportare il processo di negoziazione del trattato, riuscendo quindi ad individuare degli aspetti positivi nella proposta avanzata dall’Ecuador. Tra le principali motivazioni a sostegno del trattato¹⁸ vi è sicuramente il fatto che questo possa essere considerato come un ponte tra le legislazioni dei singoli Stati e l’approccio internazionale in materia di diritti umani ed imprese (CIDSE 2014) e come un incentivo all’approvazione di leggi nazionali che rendano obbligatoria la *due diligence* ai diritti umani, al fine così di regolamentare maggiormente l’ordine giuridico dei singoli Stati in merito alle attività economiche (SHETTY 2015)¹⁹. Infine, tra le opinioni espresse da alcuni attori non-statali rileva quella dei sindacati ed in particolare dell’International Trade Union Confederation (ITUC), che ha individuato nella definizione di un processo di *due diligence* ai diritti umani obbligatorio, nella garanzia di accesso alla giustizia, nell’adozione di strumenti di protezione sociale e di contrattazione collettiva, così come

¹⁸ Alcune posizioni espresse sia a livello europeo sia a livello internazionale in tal senso meritano poi di essere menzionate, come ad esempio quelle di alcuni parlamentari europei sulla natura complementare del trattato rispetto ai Principi Guida, della necessità di un maggiore impegno delle istituzioni europee e degli Stati membri per supportare il trattato, così come l’adozione di norme vincolanti al fine di assicurare la punibilità delle imprese per violazioni di diritti umani (European Coalition for Corporate Justice – ECCJ meeting 2015).

¹⁹ Oltre alle già citate iniziative legislative nazionali per la definizione di una *due diligence* obbligatoria per le imprese, a livello europeo alcuni Stati stanno promuovendo l’adozione di una Direttiva in materia attraverso la proposta della cosiddetta *Green Card*, promossa dal Partito Socialista francese.

nella conformità delle attività delle imprese ai diritti umani, alcuni tra i punti principali che il trattato dovrebbe prendere in considerazione²⁰.

Riassumendo, dunque, molti sono gli aspetti che sono stati più volte rimarcati sia dagli Stati, sia da parte della dottrina che degli attori non-statali. In definitiva, quello che molti rappresentanti della società civile e della dottrina auspicano è che questo trattato possa essere uno strumento per chiarire l'esatta natura e ampiezza degli obblighi giuridici delle imprese rispetto ai diritti umani e al tempo stesso un mezzo per compiere un passo in avanti nell'implementazione effettiva dei Principi Guida.

5. Conclusioni

L'obiettivo principale di questo lavoro è quello di definire il potenziale contributo dell'adozione di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante su imprese e diritti umani all'attuazione del dovere degli Stati di proteggere i diritti umani dalle violazioni commesse dalle imprese stesse, attraverso il ruolo svolto nelle prime fasi negoziali dagli attori non-statali.

Dopo aver quindi considerato sia la proposta avanzata dall'Ecuador in seno al Consiglio ONU per i Diritti Umani nel Giugno 2014, sia le due prime sessioni di lavoro negoziale e le reazioni degli altri Stati membri del Consiglio, della dottrina e di alcune ONG impegnate nella difesa dei diritti umani, è possibile delineare ad oggi (ottobre 2016) una probabile linea di sviluppo di questo processo, sia in termini di un'effettiva adozione del trattato, sia in merito al ruolo centrale svolto in quest'ultimo caso dagli attori non-statali.

La domanda di base a cui molti stanno tentando di rispondere è se questo trattato sia davvero necessario, in che misura e fino a che punto possa essere utile per risolvere le problematiche già evidenziate e garantire soprattutto l'accesso alla giustizia per le vittime, una delle principali motivazioni supportate dalle ONG. A questo fine è necessario distinguere i problemi che emergono in capo all'obbligo degli Stati di tutelare i diritti umani e alla responsabilità delle imprese di rispettarli, così come definito nei primi due Pilastri dei Principi Guida. Servirebbe dunque un'alternativa al trattato per ridefinire e far applicare il concetto di responsabilità giuridica delle imprese per le violazioni di diritti umani da esse compiute, sia all'interno degli Stati dove hanno sede legale, sia in ambito extraterritoriale: a questo proposito, è stata prospettata la creazione di un tribunale arbitrale o di una corte internazionale dei diritti umani sul modello dei *panel* dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), al fine di bilanciare da un lato la tutela dei diritti umani e dall'altro gli interessi economici delle imprese. D'altra parte, però, rileva la mancanza di soggettività internazionale delle imprese, sulla quale anche i Principi Guida sono ambigui e che risulta essere in definitiva il principale ostacolo per la definizione di una chiara responsabilità giuridica in capo alle stesse. Così come dichiarato più volte dal prof. Ruggie, quindi, la via migliore per perseguire l'attuazione dei Principi Guida si fonderebbe su uno «smart mix of measures», ovvero l'insieme armonico di misure volontarie e obbligatorie in capo a Stati ed imprese (RUGGIE, sessione conclusiva del III Forum ONU su Imprese e Diritti Umani, Ginevra 2014). A questo proposito, il prof. Surya Deva reinterpreta quanto proposto da Ruggie come una «integrated theory of regulation», cioè come delle diverse misure legislative utilizzate in modo cumulativo e coordinato e finalizzate a dare applicazione ai Principi Guida (DEVA 2012, 2015). In questo senso, il trattato può essere considerato come uno strumento per superare i limiti dei Principi

²⁰ Più recentemente è stato affiancato al tema della *due diligence* obbligatoria quello dell'esigenza di promuovere la pratica del *non-financial reporting* sia da parte delle imprese, sia da parte delle loro consociate o sub-contraffattate. Questa tendenza è testimoniata, inoltre, anche dall'adozione nel 2014 della Direttiva UE 95/2014 sulla divulgazione delle informazioni non-finanziarie, la cui trasposizione da parte degli Stati Membri UE è prevista entro il 6 dicembre 2016.

Guida e completarli, come ad esempio nel caso in cui essi non siano in grado di dare attuazione al dovere degli Stati di proteggere i diritti umani o di agire in mancanza di una *due diligence* efficace o inesistente da parte delle imprese.

Tra le diverse opinioni considerate, quella del prof. Ruggie risulta essere una delle più rilevanti per lo scopo di questo lavoro (RUGGIE 2015). In assenza di un impegno effettivo da parte degli Stati per l'adozione e la ratifica del trattato, egli richiama la necessità di una leadership da parte delle ONG in questo ambito, essendo questi soggetti gli unici in grado di raccogliere un elevato consenso attorno alla loro attività e di promuovere quindi in modo efficace lo sviluppo dei negoziati. In tal senso, dunque, le ONG sono chiamate a svolgere un ruolo preminente sotto diversi aspetti – come quelli ad esse riconosciuti dal diritto internazionale generale – attraverso una continua e positiva pressione sui Governi affinché si impegnino nell'elaborazione dei Piani d'Azione Nazionale per l'implementazione dei Principi Guida e in un'azione propositiva nei confronti delle Organizzazioni Internazionali per una maggiore normazione in materia. In quest'ultimo caso, l'impegno delle ONG non sarebbe propriamente finalizzato all'elaborazione di uno strumento giuridico vincolante, ma a promuovere l'adozione a livello nazionale di normative dirette a tutelare maggiormente i diritti umani dei cittadini potenzialmente violati dall'attività delle imprese, appartenenti a qualunque settore industriale, localizzate all'interno dello Stato o con sede legale in altri Stati e di qualunque dimensione, dalle piccole e medie imprese a quelle transnazionali.

Ad oggi, sono state presentate diverse proposte alternative al trattato, come quella dell'elaborazione di una dichiarazione sugli obblighi delle imprese in tema di diritti umani, sullo stile della Dichiarazione Universale ONU: questo documento dovrebbe definire i diritti umani applicabili alle imprese come quelli contenuti in tutte le Convenzioni ONU, elencare i meccanismi statali e non statali di accesso alla giustizia e definire una precisa gerarchia con gli altri strumenti giuridici internazionali in materia di diritti umani (DEVA 2015). D'altronde, per raggiungere un consenso unanime in questa materia si potrebbe anche promuovere la conclusione di accordi multilaterali limitati a particolari settori industriali, come nel caso della Direttiva ECOWAS (Economic Community of Western African States)²¹ relativa al settore minerario ed estrattivo, che prevede nel capitolo VI una serie di obblighi in capo agli Stati in materia di diritti umani²² (FERNÁNDEZ SIXTO 2015). Infine, secondo i fautori del trattato, una possibile strada percorribile dal Gruppo di Lavoro Intergovernativo Aperto potrebbe essere quella di elaborare uno strumento giuridico ibrido che includa sia un chiaro riferimento al dovere degli Stati di proteggere i diritti umani – anche in termini extraterritoriali – sia un obbligo statale di mutua assistenza giuridica alle vittime, soluzione che pare essere la più sostenibile in termini di fattibilità politica e giuridica (DE SCHUTTER 2016).

In conclusione, quindi, sembra esserci una sostanziale necessità di oltrepassare la visione Stato-centrica del diritto internazionale e dei diritti umani in particolare, sia in merito all'individuazione di un'alternativa normativa ad uno strumento giuridico vincolante, sia per quanto riguarda l'attribuzione di un ruolo preminente agli attori non-statali coinvolti, in modo da colmare il *gap* esistente sull'applicazione delle norme in materia di responsabilità giuridica delle imprese e riaffermare l'obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani.

²¹ ECOWAS Directive on the Harmonization of Guiding Principles and Policies in the Mining Sector, May 2009.

²² Opinione espressa dal prof. Sheldon Leader durante un Seminario tenuto all'Università degli Studi di Milano il 9 maggio 2016.

Riferimenti Bibliografici

- BILCHITZ D. 2015. *The Moral and Legal Necessity for a Business and Human Rights Treaty*, Johannesburg, University of Johannesburg, 2015.
- BOYLE A., CHINKINC. 2007. *The Making of International Law*, New York, Oxford University Press, 2007.
- CARBONE S.M., LUZZATTO R., BARIATTI S., IVALDI P., QUEIROLO I., MUNARI F., FUMAGALLI L., NASCIBENE B., SCHIANO DI PEPE L., FRIGO M., SANTA MARIA A., CONDINANZI M. 2016. *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Torino, Giappichelli, 2016.
- CATÀ BACKER L. 2014. *The Guiding Principles of Business and Human Rights at a Crossroads: the State, the Enterprise, and the Spectre of a Treaty to Bind Them All*, in Coalition for Peace and Ethics Working Papers, 7/1, 2014.
- CIDSE 2014. *UN Business & Human Rights Framework: More Action Required at National and International Level to Stop Human Rights Abuses by Business*, Briefing Note, disponibile in: <http://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/un-business-human-rights-framework-more-action-required-at-national-and-international-level-to-stop-human-rights-abuses-by-business.html> (consultato il 20 ottobre 2015).
- DE SCHUTTER O. 2016. *Towards a New Treaty on Business and Human Rights*, in «Business and Human Rights Journal», 1, 2016, 41 ss.
- DEVA S. 2012. *Regulating Corporate Human Rights Violations: Humanizing Business*, New York & London, Routledge, 2012.
- DEVA S. 2015. *Multinationals, Human Rights and International Law: Time to Move Beyond the “State-Centric” Conception?*, in LETNAR ČERNIČ J., VAN HO T. (eds.), *Human Rights and Business: Direct Corporate Accountability for Human Rights*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2015.
- FERNÁNDEZ SIXTO O. 2015. *Business and Human Rights: A study on the Implications of the Proposed Binding Treaty*, University of Essex, disponibile in: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Business%20and%20Human%20Rights.%20A%20study%20on%20the%20implications%20of%20the%20proposed%20binding%20treaty.pdf> (consultato il 25 ottobre 2015).
- FORD J. 2015. *Business and Human Rights. Bridging the Governance Gap*, Research Paper, London, Chatham House, 2015.
- INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 2014. *Needs and Options for a New International Instrument in the Field of Business and Human Rights*, Geneva, ICJ, 2014.
- KARMEL R. 2015. *What's the Point of a Business and Human Rights Treaty?*, in: <http://www.richardkarmel.co.uk/whats-the-point-of-a-business-and-human-rights-treaty/> (consultato il 20 ottobre 2015).
- PEDRAZA-FARINA L. 2013. *Conceptions of Civil Society in International Lawmaking and Implementation: A Theoretical Framework*, in «Michigan Journal of International Law», 34, 2013, 605 ss.
- RAMASASTRY A., CASSEL D. 2015 *White Paper: Options for a Treaty on Business and Human Rights*, in «Notre Dame Journal of International & Comparative Law», 6, 1, 2015.
- ROSEMANN N. 2005. *The UN Norms on Corporate Human Rights Responsibilities: an Innovating Instrument to Strengthen Business' Human Rights Performance*, in *Dialogue on Globalization – Occasional Papers* (20/2005), Geneva, Friedrich-Ebert-Stiftung E.V., 2005.

- RUGGIE G.J. 2015. *Regulating Multinationals: The UN Guiding Principles, Civil Society, and International Legalization*, Regulatory Policy Program Working Paper (RPP-2015-04), Cambridge (Ma.), Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, Harvard University, 2015.
- SHETTY S. 2015. *Corporations Have Rights. Now We Need a Global Treaty on Their Responsibilities*, London, The Guardian, disponibile in: <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jan/21/corporations-abuse-rights-international-law> (consultato il 20 ottobre 2015).