

Regolamentazione delle attività delle imprese internazionali: il contesto storico ed internazionale

L'iniziativa per multinazionali responsabili non è nata per caso. Piuttosto, è l'esito di una lunga storia fatta di effetti negativi delle attività delle imprese multinazionali e di tentativi politici per ridurre al minimo la regolamentazione. Recentemente, le Linee guida delle Nazioni Unite relative alle imprese ed ai diritti umani e le loro applicazioni nazionali, hanno dato il via ad una grande dinamica a livello internazionale e nazionale.

Fallita la regolamentazione a livello delle Nazioni Unite

Il dibattito sulla regolamentazione delle multinazionali risale agli anni '70. Alle Nazioni Unite, la discussione di allora si è però tenuta in un contesto completamente diverso da quello odierno. I paesi in sviluppo hanno reclamato un «nuovo ordine economico internazionale», che fosse più equo e quindi «più favorevole allo sviluppo». Secondo quest'ultimi il crescente potere delle multinazionali minacciava i paesi del Sud e doveva quindi essere limitato. In questo senso nel 1974 venne adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite una «Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati», che consentiva ai governi di limitare e controllare gli investimenti diretti esteri. L'anno prima le Nazioni Unite avevano creato una commissione speciale per le imprese (Centro delle Nazioni Unite per le imprese transnazionali UNCTC), che dal 1977 coordinava i negoziati su un codice di condotta per le multinazionali.

Con l'elezione di Ronald Reagan nel 1981, la situazione politica globale cambiò radicalmente. Gli Stati Uniti passarono ad una posizione di confronto e respinsero qualsiasi tipo di dialogo Nord-Sud. Alle organizzazioni delle Nazioni Unite particolarmente ostinate vennero ridotti i contributi finanziari. Di conseguenza i negoziati per un codice di condotta per le società furono interrotti negli anni '80 e nel 1993, gli Stati Uniti riuscirono ad imporre lo scioglimento della UNCTC.

Espansione del potere, critiche e timide reazioni

Negli anni '90, le convenzioni commerciali, la protezione degli investimenti ed altri accordi hanno contribuito ad estendere ampiamente gli spazi di manovra delle imprese transnazionali. Alle imprese vennero così concessi sempre più diritti, mentre la discussione riguardo i loro doveri rimase sospesa. Negli accordi commerciali, i diritti delle imprese nei confronti dei governi furono sistematicamente rafforzati. Parallelamente alla graduale espansione del potere delle imprese aumentarono però anche le critiche ai grandi marchi, con la denuncia di reati ambientali e gravi violazioni dei diritti umani e del lavoro. Nel 1995, lo scrittore e attivista Ken Saro-Wiwa, che aveva combattuto in Nigeria contro i disastri ambientali ad opera della Shell, è stato giustiziato dall'allora regime militare, dando vita a manifestazioni di protesta in tutto il mondo. Partirono inoltre dagli Stati Uniti campagne internazionali contro Nike e l'impresa tessile GAP, portando l'attenzione sulle condizioni di lavoro nelle fabbriche asiatiche per il mercato mondiale.

La crescente critica alle imprese è da considerarsi una reazione al fatto che le imprese abbiano oltrepassato l'ambito dello Stato d'origine. Erano sfuggite sistematicamente a tutte quelle regolamentazioni presenti nello Stato-nazione per il raggiungimento equilibrato di obiettivi economici, sociali e ambientali. A livello globale, infatti, mancava una efficace tutela dei diritti ambientali, del lavoro e dei consumatori. Non esistono invero regolamentazioni della concorrenza o norme antitrust vincolanti, in grado di ridurre il potere di mercato delle singole imprese.

Alla critica sulle conseguenze sociali, ambientali e politiche del loro accumulo di potere e alle crescenti richieste di legislazioni di regolamentazione, le imprese

hanno risposto con una fuga in avanti: con lo sviluppo proattivo e volontario della responsabilità sociale dell'impresa RSI (Corporate Social Responsibility CSR), le imprese hanno cercato di salvare la loro immagine danneggiata presso i clienti ed i dipendenti, e di evitare che i governi o le organizzazioni internazionali prima o poi limitassero la loro libertà d'azione.

Nuovo inizio: Le linee guida delle Nazioni Unite relative alle imprese ed ai diritti umani

Anche nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 si dice che «ogni individuo e ogni organo della società» – quindi anche le imprese – è responsabile per il rispetto dei diritti umani. Un gruppo di lavoro della sottocommissione delle Nazioni Unite per la tutela e la promozione dei diritti umani ha dunque sviluppato all'inizio degli anni 2000 nuove norme per le imprese, volendole inoltre rendere vincolanti ai sensi del diritto internazionale. Ma, a causa dell'opposizione delle imprese e dei governi dei principali paesi industriali, queste norme non ebbero nessuna possibilità di essere accettate all'interno della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani nel 2004. In questa situazione di stallo, il Segretario generale dell'ONU Kofi Annan nominò nel 2005 John Ruggie, professore americano di relazioni internazionali, a rappresentante speciale per le imprese ed i diritti umani. Le Linee guida sviluppate sotto la sua direzione ed adottate all'unanimità dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nel 2011, si basano su 3 pilastri:

1. **Il dovere di tutela degli Stati:** gli Stati nazionali devono assicurare che (anche) le imprese non violino i diritti umani.
2. **La responsabilità delle imprese** di rispettare i diritti umani: per rilevare tali rischi e prevenire le violazioni devono adottare processi di Dovuta Diligenza (Due Diligence).
3. **Un efficace accesso alle vie legali per le vittime** di violazioni da parte delle imprese: in dovere sono sia lo Stato che le imprese¹.

La fine dell'inizio: applicazione dinamica delle Linee guida dell'ONU

John Ruggie definisce le Linee guida come la fine di un processo, ma come «the end of the beginning». La loro applicazione ha portato ad importanti dinamiche internazionali. Da un lato, tutti gli Stati membri sono tenuti a sviluppare piani d'azione nazionali. In due dozzine di paesi, questo processo è già stato avviato. D'altra parte, le organizzazioni internazionali come l'OCSE² o i membri del World Bank Group «International Finance Corporation», hanno incorporato queste Linee guida nelle proprie disposizioni. Inoltre, numerosi paesi hanno tentato di rendere vincolanti aspetti parziali delle Linee guida dell'ONU, incentrati sui processi di Dovuta Diligenza (Due Diligence): un'impresa deve valutare se viola i diritti umani e se tali rischi sono presenti. In questo caso deve adottare misure efficaci. Infine, deve rendere conto delle sue valutazioni e delle misure adottate.

Diversi paesi hanno già ancorato un tale **obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence)** nelle leggi specifiche relative ad alcuni settori d'attività, prodotti e/o zone geografiche. E' importante menzionare in particolare:

- La legislazione americana sui minerali dei conflitti (Dodd Frank Act, [sezione 1502](#)) contiene un obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence) e un obbligo di *reporting*.
- Il [regolamento dell'Unione Europea sul commercio di legname](#), prevede – come la [Legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero](#)³ – processi di Dovuta Diligenza (Due Diligence), ma senza *reporting* pubblico.
- La [California Transparency in Supply Chains Act](#) (prevenzione della schiavitù e del traffico di esseri umani nella catena d'approvvigionamento) e il [Burma Responsible Investment Reporting Requirements](#) degli Stati Uniti definiscono un obbligo di reporting sui processi di Dovuta Diligenza (Due Diligence), senza specifico obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence).

- Adottata nel 2014, la Direttiva dell'Unione europea sulla pubblicazione d'informazioni di carattere non finanziario, obbliga le imprese quotate in borsa con oltre 500 impiegati ad informare sulle loro politiche e su processi di Dovuta Diligenza (Due Diligence) in materia di diritti umani e d'ambiente così come sui risultati delle loro procedure. Non prevede invece il vincolo esplicito dell'obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence) e – secondo il principio «rispetta o spiega»⁴ – l'obbligo di *reporting* è lacunoso.
- Il diritto inglese delle imprese (UK Companies Act) obbliga gli organi dirigenti delle imprese a considerare l'ambiente e le comunità nell'adempimento dei loro compiti (art.172), Dall'autunno 2013, le imprese dovranno pubblicare un rapporto che menzioni esplicitamente i diritti umani, anche se la legge non contiene uno specifico obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence).
- La Francia sta per introdurre un completo obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence) per le grandi imprese, che comprende i diritti umani e l'ambiente. A fine marzo 2015, l'Assemblea nazionale deve dibattere una proposta sostenuta dal governo e da una maggioranza dei deputati.

Questa dinamica internazionale non diminuirà: un numero crescente di paesi avranno presto concretizzato in maniera convincente la «miscela valida» (*smart mix*) di misure volontarie e vincolanti raccomandate dall'ONU. Se la Svizzera non agisce ora, rischia ancora una volta di attirare le imprese in cerca di spazi non regolamentati per continuare le loro attività dubbiose. Sede di numerose multinazionali ed istituzioni dell'ONU, la Svizzera ha la responsabilità e la possibilità di dare l'esempio.

Nel 2014, il Consiglio federale stesso ha riconosciuto «una tendenza a maggiore trasparenza e ad un rafforzamento della responsabilità diretta delle imprese per quanto concerne l'impatto delle loro attività sui diritti umani e l'ambiente», concludendo: «La densità delle imprese multinazionali con la loro sede in Svizzera è particolarmente alta. Possiamo quindi chiederci se la Svizzera non dovrebbe assumere un ruolo di precursore in materia di applicazione delle Linee guida dell'ONU relative alle imprese ed ai diritti umani⁵».

N.B. In italiano la terminologia non è ancora completamente definita. Per questo fatto viene aggiunta la terminologia in inglese per comprensione del concetto.

Il testo originale è stato redatto in tedesco.

1 Linee guida delle Nazioni Unite relative alle imprese ed ai diritti umani

2 OCSE – Linee guida per le multinazionali (2011)

3 Questa legge rende obbligatoria l'adesione al Codice di condotta internazionale per le imprese di sicurezza private, che comprende un obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence) al suo articolo 7.

4 Direttiva dell'UE sulla pubblicazione d'informazioni di carattere non finanziario, art. 19a, par. 1: «Qualora l'impresa non applichi politiche in relazione ad uno o più dei predetti aspetti, l'analisi fornisce una spiegazione chiara e debitamente giustificata del motivo di questa scelta». Questo significa che un'impresa non è obbligata a pubblicare una politica interna in materia di diritti umani, ma che può giustificare perché non ne ha una. Non c'è invece nessuna eccezione sulla pubblicazione di altre informazioni come i rischi più importanti di diritti umani e d'ambiente e delle misure adottate.

5 Rapporto di diritto comparato. «Meccanismi di diligenza in materia di diritti umani e di ambiente per le attività di imprese svizzere all'estero», maggio 2014