

Attori non-statali, internazionalizzazione dei diritti umani e responsabilità sociale delle imprese

Elena Pariotti*

1. La struttura reticolare del diritto nell'epoca della globalizzazione e il ruolo degli attori non-statali

L'analisi del ruolo svolto dalle imprese transnazionali nel processo di internazionalizzazione dei diritti impone di considerare le incidenze della globalizzazione sulla configurazione odierna del diritto, insieme alle ragioni sottese allo spazio crescente assunto in tale processo dagli attori non-statali.

Si tratta di un terreno di riflessione che consente di mettere a fuoco alcuni nevralgici punti di contatto tra processi distinti quanto a genesi e finalità, quali sono la formazione quasi spontanea di un diritto transnazionale nell'area del diritto commerciale e degli scambi internazionali e il processo di internazionalizzazione dei diritti. Stante la loro diversità, appaiono progressivamente evidenti alcune forme di innesto del secondo processo sul primo: obiettivi e principi tipicamente legati all'internazionalizzazione dei diritti, alla salvaguardia dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo vengono gradualmente inoculati – per lo più nella forma della *soft law* – entro le traiettorie del diritto transnazionale legato al commercio.

Poiché molto frequentemente l'analisi di questi aspetti evolutivi del diritto internazionale risulta pregiudizialmente condizionata dal modo in cui è considerata la globalizzazione stessa, un seppur rapido sguardo sulle possibili visioni di quest'ultima e una presa di posizione in merito si impongono. Nella prospettiva da me accolta, la globalizzazione consta di processi capaci di contrastare ma anche di favorire la penetrazione di principi di giustizia essenzialmente associati ai diritti umani anche all'interno di contesti istituzionali a essi estranei. La visione alternativa, dalla quale miro a prendere le distanze, vede nella globalizzazione la causa dell'impossibilità stessa di porre la questione della giustizia globale.

* Professore di Teoria generale del diritto nella Facoltà di Scienze politiche; Docente di Diritti umani e giustizia internazionale nel Corso di laurea specialistica in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace, Università di Padova.

¹ N. Irti, *Norma e luoghi*, Roma-Bari, Laterza, 2002; M. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005; G. Rossi, *Il gioco delle regole*, Milano, Adelphi, 2006; A. Catania, *Trasformazioni del diritto in un mondo globale*, in «Ars interpretandi», XI, 2006, pp. 71-88; T. Mazzaresse, *Giuspositivismo e globalizzazione giuridica: quale ridefinizione teorica?*, *ibidem*, pp. 89-100; G. Teubner, «Legal Irritants»: come l'unificazione giuridica dà luogo a nuove divergenze, *ibidem*, pp. 143-176.

² F. Ost, *De la pyramide au réseau: pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

³ M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006; F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005. Come sottolinea Ferrarese, la *lex mercatoria* è funzionale all'esigenza di creare una regolazione transnazionale, e «la capacità transnazionale della *lex mercatoria* infatti vede i territori nazionali come pure cinghie di trasmissione di pratiche contrattuali, usi e regole che non hanno creato e rispetto ai quali non interloquiscono, se non dapprima con la pratica della ricezione, generalmente attuata dalle corti, e più tardi, talora, attraverso riconoscimenti legislativi» (M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato...*, cit., p. 84).

⁴ A. Clapham, *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford, Clarendon, 1993; Id., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

⁵ «La dimensione globale attribuisce un nuovo senso alla extrastatalità del diritto civile che, per le sue caratteristiche proprie, si presenta come un'area "naturalmente destinata a sottrarsi ai vincoli della sovranità". La situazione diventa propizia all'affrancarsi del sistema delle imprese dal referente esterno costituito dalla legislazione statale o dalla stessa regola giurisprudenziale, e a porsi esso stesso come soggetto di una

Com'è noto, non esiste un'unica definizione unanimamente accettata della globalizzazione. Ciò principalmente in ragione del suo carattere multidimensionale: da fenomeno essenzialmente economico (legato all'ampliamento dei mercati, alla delocalizzazione delle funzioni produttive e alla liberalizzazione dei flussi finanziari), essa va sempre più manifestando importanti conseguenze sul terreno delle interazioni sociali (con la «contrazione del mondo» determinata dalla circolazione dei modelli sociali e culturali su scala globale), ma anche della politica (con l'intensificarsi dell'interdipendenza) e del diritto. In ambito giuridico, alla globalizzazione sono attribuibili il mutamento del grado e delle modalità di incidenza della regolazione giuridica, principalmente per effetto di una trasformazione dei rapporti tra le fonti giuridiche e del loro peso¹. Tre sono i fattori centrali in tal senso: (1) la perdita della possibilità di rappresentare concettualmente i rapporti tra le norme infra e inter-ordinamentali in termini piramidali, ovvero gerarchici, e la maggiore plausibilità euristica del modello «della rete»²; (b) l'espandersi del ricorso alle fonti di tipo privatistico (contratti-tipo, usi contrattuali, decisioni arbitrali) che hanno consentito l'individuazione di una «nuova *lex mercatoria*»³; (c) il conseguente incremento del ruolo ricoperto da attori privati nella produzione stessa della regolazione giuridica⁴. Proprio una corretta valorizzazione di questo ultimo aspetto può giustificare una lettura della globalizzazione come fenomeno non necessariamente antitetico ma, anzi, potenzialmente sinergico alla diffusione di principi di giustizia. Buona parte della pregnanza dei discorsi intorno alla globalizzazione in ambito giuridico deriva dal fatto che, a differenza degli altri processi di trasformazione del diritto in corso (internazionalizzazione, armonizzazione degli ordinamenti nella prospettiva dell'integrazione europea, potenziamento del processo di transnazionalizzazione), essa non consente interpretazioni tali da eludere il tema dell'erosione della sovranità⁵, imponendone piuttosto una riconfigurazione.

Con la globalizzazione il legame esclusivo tra territorio e potere politico si è spezzato. L'era contemporanea ha visto il diffondersi di un sistema di livelli multipli di *governance*. Ciò limita la sovranità interna ed esterna degli Stati, il rapporto tra potere e territorialità. Tuttavia, ancora una volta, il modo in cui la globalizzazione va intaccando la sovranità non è lineare, non procede mai in un'unica direzione. In alcune materie i principi giuridici

tendono a imporsi in forma centralizzata (tutela dell'ambiente, politica monetaria, difesa, politica economica) ma vi è una trama di diritto globale in cui pluralizzazione e uniformazione procedono intrecciandosi e scontrandosi. La tendenza all'unità non può, pertanto, essere ricondotta a un facile universalismo, al punto che ci si può chiedere se la globalizzazione tenda a orientare il diritto verso regole sempre più condivise e centralizzate oppure verso una situazione in cui i singoli attori (e spesso si tratta di attori economici) instaurano di volta in volta la regola del caso. È per chiarire questo ultimo punto che intendo rivolgere l'attenzione al ruolo delle imprese transnazionali nella diffusione dei principi legati all'internazionalizzazione dei diritti umani⁶. Il rapporto tra globalizzazione e diritti risulta di complessa decifrabilità, nella misura in cui la cosiddetta «esplosione dei diritti» tende a collocarsi su piani intersecantisi: il piano dell'internazionalizzazione dei diritti, il piano della più generale tendenza alla deterritorializzazione del diritto, il piano legato all'espansione del ruolo svolto dal momento giurisdizionale⁷.

Uno dei problemi connessi alla tutela dei diritti umani e di cui la globalizzazione ha consentito l'emersione, riguarda il cosiddetto «effetto orizzontale» dei diritti umani, ovvero la capacità dei diritti di incidere nella sfera dei rapporti privati e non solo nei rapporti tra Stato e individui. La necessità di chiarire l'esistenza o meno di un effetto orizzontale dei diritti risulta connessa, da un lato, alle effettive possibilità di successo dell'internazionalizzazione dei diritti e, dall'altro, all'aumento del peso rivestito dagli attori privati. Nel caso delle imprese transnazionali il problema risulta quanto mai evidente allorché la loro condotta non risulta di fatto controllabile al di fuori dei confini dello Stato di appartenenza e lo Stato ospitante non mostra l'interesse o le risorse necessarie per esercitare a sua volta tale controllo.

La relazione fra imprese e diritti umani può essere rappresentata tenendo conto del fatto che le prime possono: (a) agire in violazione dei diritti umani; (b) agire a protezione dei diritti; (c) beneficiare dei diritti umani. È ben noto che talune *corporations* si sono segnalate per aver imposto condizioni di lavoro inumane o per aver sfruttato il lavoro minorile, per aver causato ingenti danni ambientali, per aver concorso con i governi locali a forme di maltrattamento di popolazioni indigene così come per aver avuto parte in pratiche di corruzione⁸.

Il diritto internazionale è progressivamente intervenuto miran-

regolazione, non più confinata nel recinto dell'autodisciplina, ma espressione piena di un potere normativo ormai connotato da una integrale autoreferenzialità» (S. Rodotà, *Diritto e diritti nell'era della globalizzazione*, in S. Scarponi [a cura di], *Globalizzazione e diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 39-53, in particolare p. 45).

⁶ Impiegherò l'espressione «imprese transnazionali» in luogo di espressioni altrettanto usate, come «imprese multinazionali», per evidenziare la capacità di tali imprese di «eludere» la giurisdizione degli ordinamenti giuridici interni. Per una puntualizzazione delle implicazioni semantiche di tale terminologia, in rapporto alla forma giuridica delle imprese in parola, cfr. C. Day Wallace, *The Multinational Enterprise and Legal Control. Host State Sovereignty in an Era of Economic Globalization*, The Hague-London-New York, Martinus Nijhoff, 2002, pp. 102-109; F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, cit., pp. 26-27.

⁷ M.R. Ferrarese, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2002.

⁸ Cfr., ad esempio, per la ricostruzione di alcuni fondamentali «casi» di violazione di diritti da parte di imprese transnazionali: D. Vogel, *The Market for Virtue. The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*, Washington D.C., The Brookings Institutions, 2005, capp. 4 e 5.

do a orientare la condotta degli attori non-statali nel senso della compatibilità con determinati parametri di giustizia e legalità, attraverso un crescente ricorso a strumenti di regolazione, spesso rientranti nella categoria della *soft law*. Ne sono esempi importanti, per citare soltanto strumenti dalla portata universale, la «International Labour Organization Tripartite Declaration», le «Guidelines for Multinational Enterprises» promosse dall'Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), la «Business Charter for Sustainable Development» elaborata dalla International Chamber of Commerce (ICC), le risoluzioni delle Nazioni Unite per la protezione dei diritti umani quali obiettivo primario delle politiche commerciali, di investimento e finanziarie, il «Global Compact», la «Global Reporting Initiative»⁹. A parte va menzionato il sistema «Social Accountability 8000» (messo a punto dall'organizzazione Social Accountability International), giacché esemplifica il sistema delle certificazioni, nel quale la volontarietà riguarda soltanto il momento iniziale dell'adesione, ma non l'intero processo. Numerosi altri interventi in tal senso riguardano vari spazi regionali.

L'attività normativa così sviluppatasi nell'ambito dell'ordinamento internazionale evidenzia un interessante mutamento di prospettiva, in virtù del quale il diritto internazionale, tradizionalmente rivolto agli Stati o alle organizzazioni internazionali, tende a imporre obblighi anche su attori privati, così cercando una via d'uscita dal problema del controllo dell'attività delle imprese transnazionali nei Paesi diversi da quello della sede sociale. Si tratta di una delle modalità con cui il diritto internazionale sta cercando di dare corso all'idea della responsabilità indiretta dello Stato per violazioni «orizzontali» dei diritti umani (ovvero violazioni commesse da attori privati verso altri attori privati).

Parallelamente, nell'ambito dell'etica degli affari, si è andato affermando il paradigma della responsabilità sociale d'impresa, che ha inciso sempre più nelle teorie della gestione d'impresa (d'ora in avanti RSI). È evidente una convergenza tra i fini degli strumenti attuativi della RSI (codici etici, rendicontazione sociale, *cause-relating marketing*, promozione di progetti dotati di valore per la comunità in cui si inserisce l'attività dell'impresa) e quelli delle fonti internazionali di *soft law* che si propongono di incidere sulla condotta degli attori economici. Il principa-

⁹ Per un quadro delle principali caratteristiche di questi strumenti, si veda, ad esempio, R. Blanpain, M. Colucci, *The Globalization of Labours Standards. The Soft Track*, The Hague, Kluwer, 2004; E. Westfield, *Globalisation, Governance and Multinational Enterprise Responsibility: Corporate Code Conduct in the 21st Century*, in «Virginia Journal of International Law», XLII, 2002, pp. 1075-1108.

¹⁰ La letteratura su questo tema è vastissima, si vedano, in particolare: A. Clapham, *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford, Clarendon, 1993, pp. 89-133; Id., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006; J. Charney, *Transnational Corporations and Developing Public International Law*, in «Duke Law Journal», 32, 1983, pp. 748-788; R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How to Use It*, New York, Clarendon, 1994, p. 50; J. Dine, *Companies, International Trade and Human Rights*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 2005, cap. IV, pp. 167-221, in particolare p. 178; Th. Donaldson, *The Ethics of International Business*, Oxford, Oxford University Press, 1989; N. Hertz, *The Silent Takeover. Global Capitalism and the Death of Democracy*, London, Arrow Books, 2001 (trad. it. *La conquista silenziosa*, Roma, Carocci, 2001); D.A. Rondinelli, *Transnational Corporations: International Citizens or New Sovereigns?*, in «Business and Society Review», CVII, 4, 2002, pp. 391-413; E. Nieuwenhuys, *Neo-Liberal Globalism and Social Sustainable Globalisation*, Leiden-Boston, Brill, 2006, pp. 218-220; G. Teubner, *The Anonymous Matrix: Human Rights Violations by «Private» Transnational Actors*, in «Modern Law Review», LXIX, 3, 2006, pp. 327-346.

¹¹ A. Clapham, *Human Rights in the Private Sphere*, cit., p. 343.

¹² H. Shue, *Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1980, 1996², pp. 51-55; Shue parla di «duties to avoid depriving», «duties to protect from deprivation» e «duties to aid the deprived» (*ibidem*, p. 52). Tale articolazione degli obblighi correlativi ai diritti umani è stata ampiamente ripresa (e discussa), proprio in rapporto alla definizione del ruolo delle imprese transnazionali, da T. Donaldson, *The Ethics of International Business*, cit., cap. 5. Cfr., inoltre, N. Jägers, *Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability*, Antwerpen-Oxford-New York, Intersentia, 2002, pp. 75-95.

le terreno di convergenza è rappresentato dalla volontà di spingere le imprese al rispetto e alla promozione di principi di giustizia che sostanzialmente coincidono con il contenuto di alcuni diritti umani.

Gli strumenti internazionali di *soft law* si presentano come tentativi di affermazione del principio di responsabilità diretta degli attori privati per la violazione dei diritti. Ad assumere gli obblighi derivanti dai patti o dai principi sottoscritti sono, infatti, in numerosi casi le imprese stesse. Del resto, da più parti nell'odierna dottrina giuridica ormai viene sottolineato come queste ultime dovrebbero essere considerate quali soggetti titolari di obblighi rispetto ai diritti umani in conseguenza della crescente influenza e del crescente potere da esse esercitato sull'evoluzione dello stesso diritto internazionale¹⁰.

Intendo qui soffermarmi sulla possibilità che alle imprese siano ascritti obblighi non solo di rispetto, ma anche di protezione e persino di promozione dei diritti umani. Mi muoverò lungo il solco tracciato da due prospettive: quella per cui è necessario riconoscere lo spazio che gli attori privati vanno acquisendo nella diffusione di principi del diritto internazionale pubblico e addirittura del diritto internazionale dei diritti umani¹¹; e quella che, nell'intento di scardinare la classica distinzione/contrapposizione fra diritti civili e diritti sociali, afferma che i diritti umani implicano doveri articolabili secondo tre tipologie: il *rispetto*, la *protezione* e la *realizzazione*¹². Tale schema è stato recentemente riadattato all'analisi del rapporto fra imprese transnazionali e diritti umani: con riferimento a un determinato diritto, il *rispetto* implica per le imprese l'astensione da condotte tali da interferire con il godimento di esso; la *protezione* comporta un impegno delle imprese a promuovere la medesima condotta presso i partner (rappresentati dalla catena dei fornitori, dalle società partner o, ancora, da società controllate); la *realizzazione* implica una condotta proattiva da parte dell'impresa.

2. La concettualizzazione degli obblighi delle imprese transnazionali verso i diritti umani: problemi e prospettive

Negli ultimi decenni i problemi connessi alla necessità e insieme alla difficoltà per gli Stati di controllare l'attività delle

imprese transnazionali risultano sempre più pervasivamente affrontati nell'ottica del paradigma della responsabilità sociale d'impresa.

Sulla scorta della definizione fissata nel *Libro Verde* dell'UE del 2001, per «responsabilità sociale d'impresa» si intende: «l'integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali e ambientali nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate». La promozione della RSI stabilisce che alle imprese sia richiesto non solo di massimizzare il profitto degli azionisti (*shareholders*), non solo di contenere le esternalità negative (e di farsi comunque carico di esse), di rispettare le norme in materia di diritti fondamentali, ma anche di concorrere allo sviluppo sociale, di contribuire al benessere collettivo. In altri termini, alle imprese non si chiede più soltanto di rispettare la legge, ma anche di assumere un'idea di responsabilità che comporta l'oltrepassamento degli obblighi di legge e l'assunzione di punti di vista, di interessi, molto più ampi: gli interessi dei cosiddetti *stakeholders*, i quali possono essere interni (lavoratori, fornitori, clienti, creditori) ed esterni (ambiente, comunità). In virtù dell'idea di RSI, concorrono alla determinazione del profitto in senso ampio il rapporto sociale e gli indicatori di impatto sociale o di efficienza sociale. Analogamente, i doveri dell'impresa subiscono un allargamento, riferendosi essi non più soltanto agli *stockholders* o agli *shareholders* (quanti hanno un interesse rilevante a causa di investimenti specifici), ma anche agli *stakeholders*, nozione con la quale oggi si fa riferimento in senso esteso a quanti subiscono a vario titolo le conseguenze delle scelte imprenditoriali.

Le precise modalità del passaggio da un modello d'impresa centrato sugli interessi degli *stockholders* o degli *shareholders* a un modello capace di includere gli interessi degli *stakeholders*, i criteri da seguire nel bilanciamento tra gli interessi dei numerosi *stakeholders*, in sintesi il contenuto e i parametri per la definizione di questa nozione ampia di responsabilità sociale, tuttavia, richiedono una riflessione attenta e capace di misurarsi con i presupposti teorici e con le molteplici conseguenze che investono, oltre al profilo economico, quello giuridico, quello etico e quello politico. Alle imprese si chiede, pertanto, di ottemperare, al medesimo tempo, a doveri di ordine economico, giuridico e morale.

Gli strumenti di attuazione di questo nuovo modo di articolare le responsabilità dell'impresa riflettono lo spettro ampio e arti-

colato caratterizzante tali obblighi: si va dall'introduzione dei codici etici per orientare la condotta dei singoli all'interno dell'impresa e per creare una *cultura* d'impresa capace di promuovere principi etici, ma anche di prevenire comportamenti illeciti o di integrare la regolazione giuridica; all'adesione a strumenti internazionali di *soft law*, miranti a inserire le imprese (transnazionali) che vi aderiscano in un sistema di controllo, esercitato da agenzie internazionali ma soprattutto dall'opinione pubblica, con riferimento all'osservanza di principi quali il rispetto dei diritti umani proclamati dalle fonti internazionali (senza restrizioni), il sostegno alla libertà di associazione e l'effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva; l'eliminazione di ogni forma di lavoro coatto e del lavoro minorile; la lotta alla discriminazione nell'accesso al lavoro e sul lavoro; la tutela dell'ambiente, la lotta alla corruzione.

È questa la logica seguita da fonti di *soft law* concernenti la condotta delle imprese transnazionali in precedenza citate.

È subito evidente come gli obiettivi individuati dal riferimento a una responsabilità *sociale* delle imprese mutino la loro stessa natura a seconda che l'attività delle imprese sia vista esplicarsi nel contesto dei Paesi sviluppati oppure nei Paesi in via di sviluppo. Ferma restando la dimensione ormai costitutivamente transnazionale delle attività economiche, la differenza pregnante tra i due contesti riguarda fondamentalmente il fatto che, nel primo caso, le attività economiche trovano nel rispetto dei diritti umani un limite imposto, almeno sul territorio dell'*home state*, dal diritto. Diversa è, invece, la situazione quando le imprese operano sul territorio dei Paesi in via di sviluppo: in tal caso lo Stato ospitante (d'ora in avanti *host state*) può non essere in grado di, o non essere interessato a, far valere i diritti umani a tutela dei soggetti toccati dall'attività d'impresa, e – nel caso delle imprese transnazionali – tanto il diritto interno quanto il diritto internazionale incontra forti limiti rispetto alla possibilità di far valere la responsabilità statale per la violazione dei diritti umani da parte di attori privati. In questo senso, il rischio della violazione dei diritti umani da parte delle imprese transnazionali riguarda gli Stati, indipendentemente dalla natura del loro regime politico-giuridico, ed è questo ciò che conduce a riconoscere l'importanza della convergenza creatasi tra gli strumenti di attuazione della RSI e le forme che la tutela internazionale dei diritti umani va assumendo¹³.

¹³ Si è potuto, infatti, asserire che uno dei cambiamenti più significativi nel dibattito odierno sui diritti umani sia stato l'accresciuto riconoscimento del nesso tra attività economiche e diritti umani, sicché «i diritti umani sono divenuti parte del dibattito sulla responsabilità d'impresa» (R. Sullivan, D. Hogan, *The Business Case for Human Rights. The Amnesty International Perspective*, in S. Bottomley, D. Kinley [eds.], *Commercial Law and Human Rights*, Dartmouth, Ashgate, 2002, pp. 69-87, in particolare p. 70).

Il fatto che la responsabilità sociale implichi un andare oltre ciò che è imposto per legge conferisce all'idea e agli strumenti che mirano a realizzarla una forza superiore a quella della legge e del diritto: i parametri della RSI possono operare, se abbracciati, anche oltre il controllo statale. E si tratta di un punto di non secondaria importanza in un momento, com'è quello attuale, in cui i processi di delocalizzazione evidenziano un indebolimento della capacità di intervento statale nelle attività economiche.

Accade, così, che nei contesti dove i diritti umani risultano positivizzati mediante l'ordinamento giuridico nazionale l'impresa *irresponsabile* sia, com'è stato efficacemente sottolineato, non l'impresa che violi gli obblighi imposti dalla legge, ma quella che, al di là di questi, suppone di non dover rispondere ad alcuna autorità pubblica e privata né all'opinione pubblica, rispetto alle conseguenze economiche, sociali e ambientali della propria attività¹⁴. Tuttavia, fenomeni che riguardano da vicino la condotta degli attori economici, quali la delocalizzazione delle funzioni produttive, mostrano la facilità con cui è possibile retrocedere persino a una situazione di mancato rispetto dei diritti umani, principalmente quando le imprese possano agire in contesti istituzionali in cui non siano predisposte misure di riconoscimento e/o di garanzia dei diritti.

Il punto di contatto fra tutela dei diritti umani e paradigma della RSI diviene esplicita all'interno delle *stakeholders theories*, ladove si tratti di individuare i soggetti qualificabili come *stakeholder*¹⁵. Il tema risulta apprezzabile a partire dalla considerazione delle definizioni che del concetto di *stakeholder* sono state fornite nell'ambito delle *stakeholders theories* di stampo normativo. In base a esse, *stakeholder* può essere: (i) chi ha un interesse o una pretesa rivendicabile nei confronti dell'impresa; (ii) qualsiasi gruppo o individuo che possa incidere sulla, o che sia toccato dalla, realizzazione dei fini dell'impresa; (iii) qualsiasi individuo o gruppo verso il cui livello di benessere le decisioni dell'impresa (in termini tanto di azione quanto di omissione) risultano avere un ruolo di responsabilità causale. Risulta, inoltre, spesso seguita una distinzione tra *normative stakeholders* e *derivative stakeholders*. Sono *normative stakeholders* quegli *stakeholders* verso i quali l'impresa ha un obbligo morale per il solo fatto che si tratta di esseri umani¹⁶. Sono *derivative stakeholders* quegli *stakeholders* verso i quali l'impresa può individuare obblighi

¹⁴ L. Gallino, *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi, 2005.

¹⁵ J.M. Lozano, *Towards the Relational Corporation: From Managing Stakeholder Relationships to Building Stakeholder Relationships* (Waiting for Copernicus), in «Corporate Governance», V, 2, 2005, pp. 60-77, in particolare p. 63; R. Phillips, *Stakeholder Legitimacy*, in «Business Ethics Quarterly», XIII, 1, 2003, pp. 25-41; B. Langtry, *Stakeholders and the Moral Responsibilities of Business*, in «Business Ethics Quarterly», IV, 4, 1994, pp. 431-443, in particolare pp. 432-433; W.M. Evan, R.E. Freeman, *A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism*, in T.L. Beauchamp, N.E. Bowie (eds.), *Ethical Theories and Business*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall, 1993.

¹⁶ R. Phillips, *Stakeholder Legitimacy*, cit., p. 30; cfr., inoltre, J.M. Lozano, *Towards the Relational Corporation...*, cit., p. 64.

derivanti da specifici rapporti o da specifiche situazioni. Da queste letture del concetto di *stakeholder* possiamo ricavare due ordini di considerazioni: (1) tutte le letture mostrano un elevato grado di vaghezza, nella misura in cui la definizione non consente di selezionare, tra i diversi interessi, quelli maggiormente meritevoli di attenzione da parte delle imprese; (2) la definizione *sub* (iii) permette di includere, tra gli interessi idonei a individuare uno *stakeholder*, quelli nei confronti di azioni orientate a favorire il benessere da parte delle imprese. A fronte dell'ampiezza di interessi potenzialmente in grado di identificare gli *stakeholders* di un'impresa, la distinzione fra *normative* e *derivative stakeholders* fa coincidere i primi con i titolari di diritti umani¹⁷. Il riferimento ai diritti umani costituisce il miglior modo per identificare le pretese degli *stakeholders*. Le teorie centrali per il paradigma della RSI, ovvero le *stakeholders theories*, giungono così a evidenziare espressamente il proprio legame con la nozione di diritti umani.

A questo punto si incontra, però, una difficoltà: l'interrogativo, sorto nell'ambito del dibattito intorno alla RSI, se sia corretto imporre ad attori economici l'adesione ai diritti umani configura, da un punto di vista giuridico, un falso problema, che tende a scomparire nella misura in cui si ricordi che le imprese sono da considerarsi soggetti giuridicamente obbligati, in virtù delle norme a tutela dei diritti umani dotate di validità *erga omnes* ed effetto orizzontale. A questo proposito, gli strumenti etici della RSI dovrebbero essere intesi come un sostegno a favore di una più ampia efficacia di tali norme. Il discorso vale almeno quando siano in gioco i diritti civili: in tal caso esistono norme giuridiche che valgono senz'altro anche nei confronti di attori non-statali. Il discorso parrebbe mutare quando si faccia riferimento ai diritti sociali.

Per stabilire se e in che misura quanto previsto dal modello della RSI sia anche teorizzabile in termini di diritti umani, è necessario chiarire alcuni aspetti della concezione dei diritti umani assunta, aspetti che risultano essere nevralgici nel dibattito teorico odierno intorno ai diritti, vale a dire: (1) quale sia la struttura concettuale di un diritto (in particolare se i diritti implicino necessariamente doveri correlativi); (2) se i doveri associabili ai diritti siano di natura solo negativa o anche positiva; (3) se i doveri positivi si estendano sino a includere l'impegno in senso proattivo, ovvero un impegno verso la promo-

¹⁷ Per alcune riflessioni sui problemi connessi all'individuazione dei *normative stakeholders*, vedi J. Kaler, *Arriving at an Acceptable Formulation of Stakeholder Theory*, in «Business Ethics: A European Review», 2, 2004, pp. 73-79.

zione e la realizzazione dei diritti umani anche in assenza di un contesto istituzionale organizzato in tal senso. Come vedremo, è precisamente questo terzo aspetto della definizione degli obblighi correlativi a costituire il terreno privilegiato per la riflessione sul rapporto tra internazionalizzazione dei diritti umani e attuazione del paradigma della responsabilità sociale delle imprese nei Paesi in via di sviluppo. Le istanze capaci di individuare gli *stakeholders* sono quelle tutelate dai diritti umani e la loro precisa individuazione dipenderà in certa misura dalla teoria dei diritti umani accolta. In modo particolare, è la possibilità di ampliare tali istanze fino a comprendere una condotta attiva per la promozione del benessere a risultare strutturalmente dipendente da precise scelte teoriche in merito alla concettualizzazione dei diritti umani.

La domanda relativa agli obblighi che le imprese transnazionali hanno verso gli individui che sono toccati dalla loro azione e in particolare verso quanti vivono negli Stati in via di sviluppo può ricevere risposte differenti a seconda del modo in cui i diritti e i loro obblighi correlativi sono intesi. Fintantoché si fa riferimento agli obblighi di tipo negativo, implicanti la mancata adozione, da parte delle imprese, di condotte capaci di interferire negativamente con il godimento dei diritti, si tratta di chiarire che gli strumenti etici della responsabilità sociale d'impresa sono chiamati a intervenire a supporto dell'effettività di un cambiamento già evidente all'interno del tessuto del diritto internazionale, ovvero la sua propensione a considerare gli attori privati come direttamente responsabili per violazioni dei diritti umani (in connessione con il riconoscimento dell'effetto orizzontale dei diritti umani).

La sfida teorica principale riguarda, invece, mi pare, il profilo degli obblighi correlativi positivi. Thomas Donaldson ha affrontato la questione da un punto di vista etico, distinguendo tra doveri minimi e massimi e articolando i doveri correlativi ai diritti umani in tre tipologie: l'astensione dal privare dei diritti, la protezione verso la privazione dei diritti, l'aiuto a chi sia stato privato dei diritti. Secondo la prospettiva di Donaldson, quest'ultimo tipo di dovere correlativo – rientrando nella categoria dei doveri massimi – è ascrivibile a un'impresa solo nel caso in cui essa sia responsabile della privazione¹⁸.

Mi sembra, allora, si possa affermare che, quando vengono in rilievo obblighi positivi, il riferimento alla RSI svolge un ruolo

¹⁸ T. Donaldson, *The Ethics of International Business*, Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 62, 84, e più ampiamente il cap. 5.

essenziale e autonomo rispetto agli strumenti giuridici, i quali mancano invece della possibilità di controllare o condizionare la condotta delle imprese. L'ascrizione di doveri positivi ad attori privati risulta priva di una giustificazione giuridica, fondamentalmente per l'assenza di un effetto orizzontale dei diritti per la parte in cui implicano obblighi positivi. Questo, si badi, riguarda tanto i diritti civili quanto i diritti sociali (entrambe le categorie, infatti, comportano sia doveri negativi che doveri positivi). Ad esempio: il diritto alla sussistenza implica sia un obbligo positivo che un obbligo negativo. Un salario che si ponga al di sotto del livello di sussistenza costituisce da parte dell'impresa una violazione del diritto alla sussistenza nella sua dimensione negativa. Diversamente, il mancato incremento di posti di lavoro (strumento per consentire agli individui la sussistenza) viola il contenuto positivo di tale diritto. Sostengo che la prima violazione possa essere giuridicamente imputabile all'impresa, ma non la seconda. La valutazione morale della condotta dell'impresa può, invece, riguardare – sia pure in senso diverso – tanto la prima quanto la seconda violazione. Anzi, è proprio rispetto agli obblighi positivi, specie se correlativi a diritti sociali, che si esprime la dimensione propriamente *sociale* della responsabilità d'impresa. Un ulteriore esempio: in base al terzo principio del «Global Compact», «business should uphold the freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining». Il verbo «uphold», che naturalmente implica rispetto sembra anche rinviare all'idea di un sostegno attivo e lo slittamento dal primo al secondo significato dipende dal contesto: l'obbligo assume necessariamente una valenza positiva quando l'ordinamento giuridico del Paese ospitante non prevede il diritto di associazione e/o di contrattazione collettiva. E allora la domanda è la seguente: si può e si dovrebbe parlare di un obbligo giuridico dell'impresa a promuovere attivamente la creazione di sindacati e la produzione di norme giuridiche regolanti la contrattazione collettiva? Sostengo che un obbligo di questo tipo non sia giuridicamente fondabile. Sia pure in modo ambivalente, le difficoltà in tal senso emergono dal testo stesso della Dichiarazione ILO: all'art. 48, infatti, si afferma che i lavoratori «*dovrebbero avere il diritto, in accordo con il diritto interno*» a costituire organizzazioni rappresentative da loro scelte e delegate alla contrattazione collettiva. Si presuppone, pertanto, che

il diritto in parola non sussista e se ne auspica la formazione. In tal senso – ecco l'elemento di ambiguità – si afferma che le imprese dovrebbero *fornire* alle rappresentanze dei lavoratori le facilitazioni necessarie per lo sviluppo di accordi collettivi (art. 50). Risulta però difficile individuare in cosa possa sostanziarsi questo ruolo attivo previsto per le imprese.

Certo il fine perseguito da uno strumento come il «Global Compact», ad esempio, è quello di trarre vantaggio dall'influenza che le imprese transnazionali esercitano sui Governi dei Paesi ospitanti. Cionondimeno, non vi sono ragioni per considerare questo ruolo proattivo come espressione di un obbligo giuridico.

È a questo punto possibile formulare una critica al modo in cui si è venuta costruendo la convergenza tra il paradigma della responsabilità sociale d'impresa e gli strumenti di *soft law* impiegati dal diritto internazionale per accostare il problema della responsabilità giuridica degli attori privati per la violazione dei diritti umani. Nella misura in cui il diritto mostra di trascurare la distinzione tra obblighi negativi e obblighi positivi, esso finisce con il rivelarsi non tanto come *soft* quanto piuttosto come *debole*, e per occultare che i doveri correlativi negativi rappresentano doveri dotati di una base giuridica persino in termini di *hard law*. Ancora, le fonti di *soft law* volte a orientare la condotta delle imprese transnazionali non si muovono coerentemente rispetto alla premessa dell'effetto orizzontale dei diritti per la parte in cui comportano obblighi correlativi di tipo negativo. Affermando che le imprese «dovrebbero» aderire volontariamente, le linee-guida prodotte dalla «Organization for Economic Co-operation and Development» rischiano di far dimenticare che tali principi sono anche il nucleo dei diritti civili aventi un prevalente profilo negativo (divieto di impiego di lavoro minorile, o di lavoro forzato, eliminazione della discriminazione verso i lavoratori, divieto di corruzione). In altri termini, le fonti di *soft law* del diritto internazionale contraddicono, in questa materia nevralgica per la responsabilizzazione delle imprese, l'idea dell'orizzontalità dei diritti, che può invece dirsi affermata dalle fonti di *hard law* e dalla loro interpretazione e applicazione. Qui, infatti, il diritto internazionale va manifestando una tendenza tanto verso l'individuazione di una responsabilità degli Stati quando non controllano la condotta di imprese transnazionali che, operando sul loro territorio, commettono violazioni dei diritti umani quanto ver-

so la responsabilizzazione diretta delle imprese stesse¹⁹.

Resta da stabilire se questo valga in pari misura e in pari modo per i diritti civili e per i diritti sociali o se invece siano ravvisabili delle differenze tra le due categorie di obblighi correlativi. Per affrontare questo aspetto è necessaria una presa di posizione su alcune questioni teorico-giuridiche particolarmente centrali per il dibattito contemporaneo.

(a) *La possibilità di ascrivere uno statuto giuridico a pretese previste all'interno di disposizioni normative ma che non godano di effettività per l'assenza o l'incompletezza di meccanismi di garanzia.* È ben noto che da tempo la prospettiva in base alla quale i diritti sociali non sarebbero diritti in senso proprio si confronta con numerose posizioni di segno opposto. Nel primo caso, l'idea centrale è quella per cui i diritti che, considerati in un dato momento, risultino privi di garanzie complete non siano da intendersi, a rigore, come diritti. Nel caso delle visioni alternative, normatività (determinata dall'esistenza di una norma giuridica che prevede il diritto in questione) ed effettività (la garanzia del contenuto normativo) sono due caratteristiche distinte di un diritto. Quand'anche non disponga di meccanismi di garanzia che ne sanciscano l'effettività, un diritto può dirsi esistente sulla base della sua normatività.

(b) *La struttura degli obblighi correlativi ai diritti umani.* A una concezione che associa una esclusiva struttura negativa agli obblighi correlativi tipici dei diritti si contrappone la concezione rispetto alla quale i diritti umani generano obblighi nel senso del *rispetto* (ovvero dell'astensione da condotte capaci di interferire negativamente con il godimento del diritto), ma anche della *protezione* (implicanti l'impegno finalizzato a fare in modo che anche soggetti ulteriori rispetto ai destinatari dell'obbligo rispettino i diritti in gioco) e della *realizzazione* (*fulfilment*) (implicanti un impegno attivo nella promozione dei diritti)²⁰. Sostengo che questa seconda prospettiva sia quella davvero conforme tanto al contenuto delle fonti internazionali sui diritti umani quanto agli orientamenti interpretativi degli organi giurisdizionali e paragiurisdizionali deputati alla loro garanzia. Un esempio può essere tratto dall'ambito del diritto alla salute. Nel Parere 14/2000 del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali sul contenuto dell'art. 12 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, è chiarito che il diritto alla salute possiede un profilo negativo come un profilo positi-

¹⁹ È questo, ad esempio, il principio affermato nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Ergi v. Turkey*, ma anche nel parere della Commissione africana per i diritti umani nel caso *SERAC v. Nigeria*. Per un quadro sull'orientamento del diritto internazionale verso il principio della responsabilità statale per il mancato controllo sulla condotta di soggetti privati, cfr. T. Becker, *Terrorism and the State. Rethinking the Rules of State Responsibility*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2006, pp. 50-57; M. Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

²⁰ H. Shue, *Basic Rights*, cit., pp. 35-64.

vo. Nel primo senso, esso include il diritto per il titolare al controllo della propria salute e del proprio corpo, prevede l'assenza di interferenze. Nel secondo senso, configura il diritto a un sistema che consenta l'equo accesso al massimo livello di salute ottenibile, date le precondizioni biologiche e socio-economiche del titolare e le risorse disponibili per lo Stato²¹. All'interno di questo contenuto, il Comitato ha individuato un nucleo di obblighi inderogabili correlativi al diritto alla salute, implicanti la garanzia dell'accesso: (a) ai servizi sanitari e ai farmaci essenziali su base non-discriminatoria, così come l'immunizzazione verso le più diffuse malattie infettive o la prevenzione delle malattie endemiche; (b) ai determinanti della salute, quali l'alloggio, all'acqua potabile e a una sufficiente quantità di cibo²². La mancata realizzazione di questo contenuto essenziale configura, nella lettura elaborata dal Comitato, una vera e propria *violazione* del diritto in parola. La violazione può riguardare tanto il profilo negativo quanto il profilo positivo degli obblighi²³. Risulta interessante notare che tra le violazioni commissive sono elencati l'annullamento o la sospensione di misure legislative necessarie al godimento del diritto alla salute o l'adozione di leggi o politiche pubbliche manifestamente incompatibili con preesistenti obblighi giuridici, tanto interni quanto internazionali, legati al diritto alla salute²⁴. Questa posizione contribuisce a destituire di fondamento la prospettiva teorica tendente a «declassare» anche in senso normativo quei diritti la cui attuazione sia strutturalmente legata a percorsi legislativi.

È tuttavia necessario rispondere a un ultimo interrogativo: gli obblighi correlativi ai diritti valgono nel triplice senso indicato (ovvero nel senso del rispetto, della protezione e della promozione attiva) sia per lo Stato che per gli attori privati? Ritengo – ed è questo l'ultimo argomento che intendo proporre – che gli obblighi legati alla dimensione della promozione siano giuridicamente ascrivibili esclusivamente allo Stato o alle agenzie che agiscono in senso istituzionale, non invece ad attori privati. Riprendendo l'esempio del diritto alla salute, nel quadro fornito dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, si può osservare come il riferimento ad attori non-statali, nell'assegnazione degli obblighi correlativi, sia limitato a un ruolo di sostegno all'azione statale. I principali destinatari degli obblighi correlativi, individuati lungo tutto lo spettro del rispetto, della

²¹ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento 14/2000, Parte I, §§ 8-17.

²² Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento 14/2000, Parte II, §§ 43-44. Di *violazione* dei diritti economici, sociali e culturali si comincia a parlare anche in dottrina, con riferimento ai profili della responsabilità statale. Cfr., ad esempio, J. Peirano, *International Responsibility and Cooperation for Development*, in M. Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today*, cit., pp. 182-195, segnatamente p. 195.

²³ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento 14/2000, Parte IV, §§ 46-53.

²⁴ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento 14/2000, Parte IV, § 48.

protezione e della realizzazione²⁵, sono attribuiti principalmente ed essenzialmente agli Stati²⁶. Gli unici riferimenti a un ruolo svolto da attori non-statali vanno nel senso del supporto all'azione statale. A un riconoscimento di generiche responsabilità, in capo a individui, famiglie, comunità locali, organizzazioni non-governative e attori economici, per la realizzazione del diritto alla salute, non segue l'individuazione di uno spazio specifico in tal senso.

Dal punto di vista giuridico, pertanto, dovremmo concludere che gli obblighi correlativi, siano essi riferiti a diritti civili o a diritti sociali, non godono di un effetto orizzontale. Tra i destinatari di tali obblighi non possiamo annoverare gli attori privati. Ciò non significa che le imprese non possano promuovere programmi miranti a sostenere politiche pubbliche per la garanzia dei diritti, ma solo che tale condotta si configura come la risposta a una sollecitazione di tipo esclusivamente etico. La produzione di questo tipo di sollecitazioni costituisce, peraltro, il senso più profondo degli strumenti di responsabilità sociale d'impresa; esse esprimono, infatti, la dimensione genuinamente *sociale* di questo tipo di responsabilità. Quanto contestato è che tale sostegno: possa essere giustificato come effetto di un obbligo *giuridico* e possa spingersi sino a configurare condotte radicalmente *proattive*.

Come si è visto, infatti, non sono ravvisabili elementi per la fondazione giuridica di tale obbligo. Inoltre, ci si dovrebbe interrogare sulla desiderabilità della scelta di ascrivere ad attori privati il compito dell'attuazione *ex nihilo* dei diritti²⁷, particolarmente se si tratta di diritti sociali implicanti obblighi positivi. Considerati anche in questo caso gli strumenti della responsabilità sociale d'impresa come un supporto indispensabile (come ho mostrato in precedenza, in tale ambito tali strumenti diventano irrinunciabili nella misura in cui il diritto internazionale non interviene neppure con strumenti di *soft law*), emergono tuttavia alcuni problemi legati alla possibilità stessa che attori economici possano adeguatamente assolvere al compito così configurato. Questi i principali problemi: (i) su questo terreno la stessa individuazione degli *stakeholders* può rivelarsi un'operazione complessa; (ii) con lo spostamento al livello delle questioni sociali, l'obiettivo della responsabilità sociale non è più tanto l'equilibrio tra interessi di breve termine dell'impresa ed esigenze di determinati *stakeholders*, quanto piuttosto la messa a pun-

²⁵ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento 14/2000, Parte I, §§ 33-37.

²⁶ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento 14/2000, Parte II.

²⁷ Per alcuni esempi circa la sostituzione dello Stato da parte delle imprese transnazionali nella promozione di programmi di realizzazione di diritti per una critica di tale processo, cfr. N. Hertz, *La conquista silenziosa. Perché le multinazionali minacciano la democrazia*, Roma, Carocci, 2003.

to di complessi sistemi di rilevazione dei bisogni e di intervento, capaci di tenere conto di variabili molteplici e multidimensionali²⁸. È ben vero che numerosi obblighi correlativi positivi nell'ambito dei diritti umani si configurano come obblighi imperfetti, ovvero obblighi i cui destinatari non sono univocamente individuati in sede normativa, e che pertanto è plausibile ritenere – una volta che cionondimeno si vogliono prendere sul serio i diritti – che gli obblighi siano da ascrivere a tutti i soggetti che siano nella posizione di poter contribuire alla loro attuazione. E in tal senso vi è tutto lo spazio per un coinvolgimento degli attori economici entro progetti di promozione dei diritti, laddove il loro ruolo possa essere rilevante e persino decisivo. Tuttavia, mi pare evidente che tale coinvolgimento possa procedere solo nell'ottica della *collaborazione* con soggetti istituzionali capaci di cogliere, bilanciare e rappresentare i bisogni dei singoli e delle comunità, così come le esigenze legate alla difesa dell'ambiente. Possiamo considerare gli Stati e le organizzazioni istituzionalmente preposte alla promozione dei diritti come gli agenti primari della giustizia internazionale e, invece, gli attori non-statali del tipo delle imprese transnazionali come agenti secondari²⁹. I primi hanno il compito di fissare gli obiettivi, stabilire le competenze e assegnare poteri anche ad altri soggetti; i secondi contribuiscono alla realizzazione della giustizia soddisfacendo agli obiettivi e alle condizioni fissati dagli agenti del primo tipo. Nella prospettiva che ho qui difeso, la debolezza dei primi non può essere una ragione per espandere le competenze dei secondi³⁰: il percorso del diritto internazionale per rendere effettiva la responsabilità statale deve essere, infatti, esperito sino in fondo, ferma restando la possibilità di rafforzare e ampliare il contributo degli attori privati economici.

²⁸ Sulla possibilità che l'intervento delle imprese su questioni di *welfare* possa essere viziato da instabilità e possa causare conflitti all'interno delle varie comunità locali, si veda D. Vogel, *The Market for Virtue*, cit., pp. 148-149; su taluni dilemmi da affrontare per consentire che le imprese transnazionali prendano sul serio i diritti umani: P. Frankental, *The UN Universal Declaration of Human Rights as a Corporate Code of Conduct*, in «Business Ethics: A European Review», XI, 2, 2002, pp. 129-133.

²⁹ Riprendo la distinzione di Onora O'Neill (*Agents of Justice*, in T.W. Pogge [ed.], *Global Justice*, Oxford, Blackwell Publishing, 2001, pp. 188-203, segnatamente pp. 189, 196-201), modificandola nella misura in cui fra gli attori primari inserisco anche alcune tipologie di attori non-statali la cui attività abbia un carattere istituzionale, sia cioè *strutturalmente* configurata per realizzare obiettivi intrinsecamente connessi alla tutela dei diritti o dell'ambiente.

³⁰ Mi discosto, in ciò, dall'idea sostenuta da Onora O'Neill, la quale ritiene che la distinzione fra attori primari e attori secondari regga solo fintantoché lo Stato è «dotato di potere e relativamente giusto», mentre tende a svanire e non può ragionevolmente essere difesa laddove lo Stato è debole (*ibidem*, p. 209).