



CONFLICT MINERALS E RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA: LE AZIONI DELL'ONU, DELL'OCSE E DELLA CONFERENZA INTERNAZIONALE SULLA REGIONE DEI GRANDI LAGHI

VALENTINA GRADO*

SOMMARIO: 1. Cenni sulla dimensione economica dei conflitti armati nella Repubblica Democratica del Congo... – 2. *Segue*: ...e sull'attività delle imprese private dedite all'estrazione e al commercio delle principali risorse minerarie della RDC quale fattore di alimentazione dei combattimenti e delle violazioni dei diritti umani. – 3. L'iniziale contrasto di vedute sulla responsabilità sociale delle imprese sfruttatrici delle risorse minerarie della RDC: la posizione dell'ONU. – 4. *Segue*: la posizione dell'OCSE. – 5. *Segue*: la posizione della Conferenza internazionale sulla Regione dei Grandi Laghi (CIRGL). – 6. L'inversione di tendenza in seguito all'approvazione dei Principi-guida dell'ONU del 2011 su imprese e diritti umani. – 7. Le Linee-guida dell'ONU del 2010 e la Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza per una gestione responsabile delle catene di fornitura dei *conflict minerals*. – 8. Il sistema di certificazione e tracciabilità dei *conflict minerals* della CIRGL. – 9. Osservazioni conclusive.

1. Cenni sulla dimensione economica dei conflitti armati nella Repubblica Democratica del Congo...

La Repubblica Democratica del Congo (d'ora in poi RDC) a partire dal 1996 è stata teatro di due conflitti¹. Il primo, impropriamente chiamato “guerra di liberazione”, ebbe inizio nell'ottobre del 1996 e si concluse nel maggio 1997 con la caduta del regime di Mobutu determinata dall'Alleanza delle Forze Democratiche per la Liberazione del Congo-

* Professore associato di Diritto internazionale, Università l'Orientale di Napoli.

¹ Su tali vicende conflittuali v., fra l'altro, P.N. OKOWA, *Congo's War: The Legal Dimension of a Protracted Conflict*, in *The British Yearbook of International Law*, 2006, p. 203 ss.; L. JUMA, *The War in Congo: Transnational Conflict Networks and the Failure of Internationalism*, in *Gonzaga Journal of International Law* 2006, p. 97 ss., p. 133 ss.; T. TURNER, *The Congo Wars. Conflict, Myth and Reality*, London, New York, 2007; F. REYNTJENS, *The Great African War. Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*, Cambridge, 2009; G. PRUNIER, *Africa's World War. Congo, the Rwandan Genocide and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford, New York, 2009; J.K. STEARNS, *Dancing in the Glory of Monsters. The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*, New York, 2011; E.F. KISANGANI, *Civil Wars in the Democratic Republic of Congo, 1960-2010*, Boulder, 2012; Z. MARRIAGE, *Formal Peace and Informal War. Security and Development in Congo*, London, New York, 2013; UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA, *Conflicts in the Democratic Republic of Congo: Causes, Impact and Implications for the Great Lakes Region*, September 2015, disponibile su www.uneca.org.

Zaire, guidata da Laurent Désiré Kabila e appoggiata militarmente dall'Angola, dal Ruanda e dall'Uganda². Il secondo conflitto, detto “guerra di occupazione”, ha avuto inizio nell'agosto del 1998 in seguito all'ordine di espulsione delle truppe degli ex alleati ruandesi e ugandesi da parte del Presidente Kabila e ha visto il coinvolgimento di numerosi altri Stati africani, alcuni (Angola, Ciad, Namibia, Sudan e Zimbabwe) a sostegno del governo congolese, altri (Burundi, Ruanda e Uganda) al fianco di vari gruppi ribelli. In seguito all'assassinio del Presidente, sostituito dal figlio Joseph Kabila, sono stati conclusi nel 2002 un primo accordo di pace con due dei suddetti gruppi ribelli; due accordi bilaterali sul ritiro delle forze straniere (del Ruanda e dell'Uganda) ancora presenti nel Paese e l'accordo “globale e inclusivo” sulla transizione nella RDC³. Questo secondo conflitto, formalmente conclusosi con l'ultimo degli accordi appena citati e la creazione di un governo di unità nazionale, continua a tutt'oggi nelle regioni orientali del Paese e vede come protagonisti molteplici milizie locali e gruppi armati stranieri in lotta contro le forze armate nazionali⁴.

Analogamente a quanto accaduto per numerosi conflitti sviluppatisi nell'area subsahariana a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso⁵, anche quelli della RDC vanno collegati non solo a elementi di carattere etnico e di sicurezza, ma anche a fattori economici⁶. Ciò non deve sorprendere se si considera che la RDC è talmente ricca di risorse naturali da essere definita *uno scandalo geologico* e che lo sfruttamento (ovvero l'estrazione, la produzione e il commercio) di tali risorse ha costituito e costituisce a tutt'oggi la principale fonte di finanziamento per l'acquisto di armi ed equipaggiamenti militari⁷, alimentando un conflitto notoriamente caratterizzato da gravissime violazioni dei diritti umani, da enormi masse di sfollati e rifugiati e dall'uso di soldati-bambino.

Fra le risorse naturali oggetto di sfruttamento spiccano quelle minerarie pregiate (diamanti, oro e altri minerali divenuti indispensabili per la realizzazione di prodotti

² Pertanto non si è trattato di una guerra di liberazione nazionale, ovvero – così come previsto dall'art. 1, par. 4 del I Protocollo addizionale del 1977 alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 – di un conflitto armato nel quale il popolo lotta contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regime razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione, consacrato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite.

³ V., rispettivamente, l'*Accord politique pour la gestion consensuelle de la transition en République Démocratique du Congo*, del 19 aprile 2002; il *Peace Agreement between the Governments of the Democratic Republic of Congo and the Republic of Rwanda on the Withdrawal of the Rwandan Troops from the Territory of the Democratic Republic of Congo and the Dismantling of the ex-FAR and Interahamwe Forces in the Democratic Republic of Congo*, del 30 luglio 2002; l'*Agreement between the Governments of the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Uganda on Withdrawal of Ugandan Troops from the Democratic Republic of the Congo, Cooperation and Normalisation of Relations between the Two Countries*, del 6 settembre 2002 e il *Global and Inclusive Agreement on Transition in the Democratic Republic of Congo*, del 16 dicembre 2002, tutti disponibili su peacemaker.un.org.

⁴ Su tali gruppi locali e stranieri v., per tutti, J.K. STEAMS, C. VOGEL, *The Landscape of Armed Groups in the Eastern Congo*, December 2015, disponibile su www.congoresearchgroup.org; il rapporto del gruppo di esperti dell'ONU sulla RDC, UN Doc. S/2016/466 del 23 maggio 2016, par. 6 ss.

⁵ V., fra l'altro, V. GRADO, *Strumenti internazionali volti a contrastare il legame tra minerali pregiati e conflitti armati*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, p. 901 ss., disponibile su www.rivistaoidu.net.

⁶ V., fra l'altro I. SAMSET, *Conflict of Interests or Interest in Conflict? Diamonds & War in the DRC*, in *Review of African Political Economy*, 2002, p. 463 ss.; S. JACKSON, *Making a Killing: Criminality & Coping in the Kivu War Economy*, *ivi*, p. 517 ss.; M. NEST, *The Democratic Republic of Congo. Economic Dimensions of War and Peace*, Boulder, 2006; M. NEST, D. SEDDON, L. ZEILIG, *The Congo Plunder and Resistance*, London, New York, 2007; P.H. EICHSTAEDT, *Consuming the Congo. War and Conflict Minerals in the World's Deadliest Place*, Chicago, 2011; F.K. OWONA MFEUGUE, *Les ressources naturelles dans les conflits armés en République démocratique du Congo*, Paris, 2012.

⁷ V. *infra*, parr. 2 e 7.

elettronici) che per le loro particolari modalità di produzione e commercializzazione si prestano (a differenza di altre) ad essere facilmente “depredate” dai vari combattenti (gruppi ribelli, membri dell’esercito regolare ma anche delle forze armate straniere). Sul versante della produzione, occorre ricordare che tali minerali si ricavano non soltanto da giacimenti situati in profondità ma anche da miniere artigianali/alluvionali, praticamente prive di infrastrutture, in cui migliaia di scavatori (spesso ridotti in condizione di costrizione schiavistica) operano con strumenti a bassa tecnologia. Pertanto il controllo delle miniere, ma anche delle sole vie commerciali attraverso posti di blocco, può diventare fonte di enormi guadagni. Sul versante della commercializzazione, basti segnalare che i diamanti e l’oro sono tra le merci più facili, e di gran lunga le più redditizie, da contrabbandare, potendo anche essere usate come mezzo diretto di scambio per ottenere armi e altre merci.

2. Segue: ...e sull’attività delle imprese private dedite all’estrazione e al commercio delle principali risorse minerarie della RDC quale fattore di alimentazione dei combattimenti e delle violazioni dei diritti umani

Gli sforzi di pacificazione delle Nazioni Unite in relazione al secondo conflitto nella RDC hanno riguardato anche la sua dimensione economica. L’iniziale complessità della dinamica conflittuale, caratterizzata da una duplice dimensione (interna e internazionale), costituisce uno dei motivi alla base del cauto approccio adottato dal Consiglio di sicurezza prima della conclusione dell’accordo “globale e inclusivo” sulla transizione del 2002. Esso consisteva nella richiesta, rivolta al Segretario generale nel giugno 2000, di creare un panel di esperti incaricato di indagare, rispettivamente, sulle attività di sfruttamento illecito delle risorse naturali della RDC (incluse quelle in violazione della sovranità del Paese) e sul legame esistente tra tale sfruttamento e la continuazione del conflitto e di fare raccomandazioni al riguardo⁸. I rapporti redatti dal panel si caratterizzano per una serie di pregi, che evidenziamo in questo paragrafo, ma anche di difetti, oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo⁹.

Il primo contributo positivo consiste nell’aver fornito una serie di prove sul sistematico “saccheggio” delle risorse naturali compiuto dalle c.d. *elite networks* costituite nelle tre aree del Paese in precedenza controllate dal Ruanda, dall’Uganda e dal governo congolese con il supporto di forze straniere¹⁰. Si trattava di reti composte dall’alta gerarchia politica e militare e da commercianti create per mantenere il controllo sulle attività di

⁸ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/PRST/2000 del 2 giugno 2000.

⁹ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2001/49 del 16 gennaio 2001; UN Doc. S/2001/357 del 12 aprile 2001; UN Doc. S/2001/1072 del 13 novembre 2001; UN Doc. S/2002/565 del 22 maggio 2002; UN Doc. S/2002/1146 del 16 ottobre 2002; UN Doc. S/2002/1146/Add.1 del 20 giugno 2003; UN Doc. S/2003/1027 del 23 ottobre 2003. Per un commento dell’operato del panel cfr. RIGHTS & ACCOUNTABILITY IN DEVELOPMENT, *Unanswered Questions. Companies, Conflict and the Democratic Republic of Congo*, May 2004, p. 14 ss., disponibile su www.raid-uk.org; P. FEENEY, T. KENNY, *Conflict Management and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, in *Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War*, edited by K. BALLENTINE, H. NITZSCHKE, Boulder, London, 2005, p. 345 ss., p. 361 ss.; A.-M. PAPAIOANNOU, *The Illegal Exploitation of Natural Resources in the Democratic Republic of Congo: A Case Study on Corporate Complicity in Human Rights Abuses*, in *Transnational Corporations and Human Rights*, edited by O. DE SCHUTTER, Oxford, Portland, 2006, p. 263 ss., p. 266 ss.

¹⁰ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2002/1146, cit., par. 12 ss.

sfruttamento delle ricchezze del suolo e del sottosuolo del Paese anche successivamente al ritiro delle truppe straniere¹¹.

Il secondo consiste nell'aver stabilito un inequivocabile legame tra lo sfruttamento delle risorse e il conflitto, la cui continuazione andava per l'appunto ricondotta non tanto a esigenze di sicurezza (degli Stati intervenuti) bensì all'accesso e al controllo delle ingenti risorse naturali della RDC, fra cui le principali risorse minerarie (come i diamanti, l'oro, il rame, il coltan e il cobalto)¹².

Il terzo concerne la segnalazione del ruolo – definito «vital» – svolto dalle imprese private (sia locali sia domiciliate nei Paesi di transito e di uso finale delle risorse¹³) nella prosecuzione del conflitto e delle gravi violazioni dei diritti umani¹⁴. A questo riguardo venivano rivelate le diverse tipologie di condotte tenute da numerose imprese, fra cui: l'aver ottenuto accesso privilegiato ai giacimenti minerari, spesso protetti da soldati e milizie, e l'aver usufruito di lavoro minorile e forzato; l'aver fornito armi ed equipaggiamenti militari sia alle forze armate che a quelle ribelli; l'aver svolto attività di contrabbando di diamanti e di riciclaggio di denaro; l'aver beneficiato di lucrative *joint ventures* (soprattutto nelle aree controllate dal governo) senza alcun vantaggio per la popolazione congolese; l'aver acquisito diritti di sfruttamento a condizioni sproporzionatamente favorevoli grazie alla situazione di collasso delle strutture statali esistente in molte parti del Paese¹⁵; l'aver acquisito minerali estratti nelle aree controllate (precedentemente) da truppe straniere e da gruppi ribelli e, quindi facilitato l'accesso alle risorse finanziarie utilizzate per l'approvvigionamento di armi; l'aver svolto attività di esportazione e importazione dei suddetti minerali (definite addirittura «the engine of the conflict») nonostante la grave situazione esistente nella RDC¹⁶.

¹¹ Per un approfondimento v. C. DIETRICH, *The Commercialisation of Military Deployment in Africa*, in *African Security Review*, 2000, p. 3 ss.; T. RAEYMAEKERS, *Network War. An Introduction to Congo's Privatised War Economy*, October 2002, disponibile su www.ipisresearch.be.

¹² V., per tutti, Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2001/357, cit., par. 213 ss.; UN Doc. S/2003/1027, cit., par. 43 ss.

¹³ Il panel identificava undici Stati africani nei cui territori transitavano risorse originarie della RDC: Burundi, Ruanda, Uganda e Zimbabwe (direttamente coinvolti nel conflitto) nonché Kenya, Mozambico, Repubblica centrafricana, Repubblica del Congo, Sudafrica, Tanzania e Zambia. Tra i Paesi consumatori finali di tali risorse, in cui esse transitavano per la seconda volta o venivano processate, figuravano Belgio, Cina, Emirati Arabi Uniti, Federazione russa, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, India, Israele, Kazakistan, Libano, Malesia, Paesi Bassi, Svizzera, Stati Uniti e Thailandia; v. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2002/1146, cit., par. 139 ss.

¹⁴ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2001/357, cit., par. 215. Per un approfondimento dell'allora coinvolgimento delle imprese private nello sfruttamento delle risorse naturali v. J. CUVELIER, T. RAEYMAEKERS, *Supporting the War Economy in the DRC: European Companies and the Coltan Trade*, January 2002; ID., *European Companies and the Coltan Trade: An Update*, September 2002, entrambi disponibili su www.ipisresearch.be; AMNESTY INTERNATIONAL, *Democratic Republic of the Congo: "Our Brothers Who Help Kill Us" – Economic Exploitation and Human Rights Abuses in the East*, April 2003, p. 1 ss., p. 28 ss., disponibile su www.refworld.org; RIGHTS & ACCOUNTABILITY IN DEVELOPMENT, *op. cit.*, p. 21 ss.; M. TURNER, *Taming Mammon: Corporate Social Responsibility and the Global Regulation of Conflict Trade*, in *Conflict, Security and Development*, 2006, p. 365 ss.

¹⁵ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2002/1146, cit., rispettivamente, parr. 79, 46, 34, 36, 22.

¹⁶ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2001/357, cit., par. 215. L'annesso I elenca i nomi di alcune delle imprese importatrici di minerali originari della RDC attraverso il Ruanda.

3. L'iniziale contrasto di vedute sulla responsabilità sociale delle imprese sfruttatrici delle risorse minerarie della RDC: la posizione dell'ONU

I punti deboli dell'operato del panel di esperti sullo sfruttamento delle risorse della RDC riguardano invece la responsabilità sociale delle imprese implicate nel "saccheggio" delle risorse minerarie congolese, ovvero il mancato rispetto da parte delle medesime degli standard di comportamento sociali, ambientali ed etici previsti, a livello internazionale, da strumenti (nella quasi totalità) di *soft law*¹⁷.

Sulla base di un'interpretazione ampia del concetto di sfruttamento illegale, comprensivo *anche* della violazione del diritto internazionale, incluso il *soft law*¹⁸, negli allegati I e III al rapporto del 2002¹⁹ si rendevano pubblici (tecnica del c.d. *name and shame*) i nomi delle imprese coinvolte in tale sfruttamento. Più precisamente, nell'allegato I si individuavano 29 imprese (congolese e straniera) ritenute di aver agito in violazione delle Linee-guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali e nei confronti delle quali si auspicava l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza di sanzioni mirate (congelamento dei depositi e interdizione bancaria)²⁰. Nell'allegato III, invece, si individuavano 85 società (per lo più domiciliate in Europa, Asia e America) anch'esse ritenute di aver agito in violazione delle Linee-guida dell'OCSE ma nei confronti delle quali non si raccomandava l'adozione di misure da parte del Consiglio di sicurezza, bensì da parte dei Paesi nei quali erano domiciliate, al fine di garantire la conformità dell'attività d'impresa ai principi sanciti nelle suddette *Guidelines*²¹.

Prima di procedere oltre occorre sinteticamente ricordare che queste ultime sono delle raccomandazioni allegate alla Dichiarazione dell'OCSE del 1976 sugli investimenti internazionali e le imprese multinazionali e rivolte dai governi degli Stati membri dell'OCSE nonché dai Paesi che hanno deciso di aderirvi²² alle imprese multinazionali

¹⁷ Come noto, a livello internazionale l'impossibilità di giungere all'adozione di strumenti volti a regolare in maniera vincolante l'attività delle imprese multinazionali (per una descrizione di tali imprese v. *infra*, nota 23) ha portato diverse organizzazioni internazionali a predisporre atti (quasi tutti) privi del carattere della vincolatività, riconducibili all'ampia categoria del *soft law*, diretti a definire i principi fondanti della responsabilità sociale d'impresa (*corporate social responsibility*), ovvero dell'attività del settore privato rispettosa dei diritti umani, delle istanze sociali e di quelle ambientali. La bibliografia sul tema della responsabilità sociale d'impresa è vastissima; v. quella riportata in V. GRADO, *Diversità e unità d'approcci sulla responsabilità sociale d'impresa: il caso dei c.d. 'conflict minerals'*, in *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, a cura di G. CATALDI, V. GRADO, Napoli, 2014, p. 291 ss., pp. 292-293, nota 4 nonché le opere citate più avanti.

¹⁸ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2001/357, cit., par. 15. Secondo il panel andavano considerate illegali tutte quelle attività di estrazione, produzione, commercializzazione ed esportazione delle risorse naturali realizzate nella RDC, rispettivamente, senza il consenso del governo legittimo; in violazione del quadro regolamentare stabilito nel Paese o nel territorio dalle autorità che vi esercitavano un controllo effettivo; in violazione delle pratiche commerciali ampiamente diffuse e, infine, in violazione del diritto internazionale, incluso il *soft law*.

¹⁹ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2002/1146, cit.

²⁰ *Ivi*, par. 175.

²¹ *Ivi*, par. 176.

²² Nel 2004 i membri erano: Argentina, Austria, Belgio, Canada, Corea del Sud, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, e Ungheria. Gli Stati aderenti erano: Argentina, Brasile, Cile, Estonia, Israele, Lettonia, Lituania e Slovenia.

operanti nei loro territori o a partire da essi²³. Esse si prefiggono di incoraggiare il contributo che tali imprese possono apportare al progresso economico, sociale e ambientale ma anche di minimizzare gli impatti negativi determinati dalle loro attività. Più volte emendata, la versione del 2000 delle Linee-guida è composta da tre parti²⁴: la prima, di natura sostanziale, prevede principi di comportamento responsabile relativi a temi quali i diritti umani, la trasparenza, le relazioni con i dipendenti, la tutela ambientale, la corruzione, la tutela del consumatore, l'innovazione tecnologica, la tutela della concorrenza e gli obblighi tributari delle imprese nei confronti dei Paesi in cui operano. La seconda parte, di natura procedurale, riguarda i meccanismi di monitoraggio volti, rispettivamente, a verificare l'efficacia, a chiarire i contenuti e a monitorare l'applicazione delle Linee-guida. Fra tali procedure assumono rilievo (ai fini della presente indagine): *i*) la competenza del Comitato per gli Investimenti Internazionali e le Imprese Multinazionali (il c.d. CIME) a chiarire il significato delle *Guidelines*; *ii*) il potere dei Punti di Contatto Nazionale (d'ora in poi PCN) istituiti in ciascuno degli Stati aderenti di vagliare situazioni specifiche avanzate dalle parti interessate sul mancato rispetto delle Linee-guida da parte delle imprese, potere che – come approfondiremo nel paragrafo successivo – comporta un'attività di mediazione ma non può portare all'adozione di sanzioni nei confronti delle imprese le cui attività risultino difformi da tali standard²⁵. Infine, la terza parte reca commentari ai principi e alle procedure d'attuazione previste nelle prime due parti. Al momento della conduzione delle indagini da parte del panel di esperti sullo sfruttamento delle risorse della RDC le Linee-

²³ Come noto il processo di globalizzazione dell'economia ha condotto a complessi modelli di produzione-distribuzione-consumo delle merci e dei servizi, fortemente internazionalizzati. Un primo modello è rappresentato dall'impresa multinazionale, nella forma del classico gruppo transnazionale di società: le varie fasi del processo produttivo sono poste in essere da società operanti in Stati stranieri (detti *ospiti*) rispetto allo Stato (detto *d'origine*) dove è localizzata la società che esercita il controllo sulle prime (la c.d. società capogruppo o madre). La frammentazione della catena di fornitura (ovvero dei processi che vanno dall'acquisto delle materie prime, passano attraverso le diverse fasi di lavorazione, produzione e assemblaggio, per giungere alla vendita del prodotto finale) è fonte non solo di grandi vantaggi ma anche di rischi. I vantaggi derivano dalla scelta delle migliori localizzazioni (in termini di costo del lavoro, accesso alle risorse materiali, trattamento fiscale, ecc.); i rischi sono invece legati al moltiplicarsi di casi di pratiche irresponsabili e di violazioni dei diritti dei lavoratori nei siti di produzione controllati dalla società a capo della multinazionale.

²⁴ Il testo è disponibile su mneguidelines.oecd.org. Per un commento v., *ex multis*, J. HUNER, *The Multilateral Agreement on Investment and the Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, in *Liability of Multinational Corporations*, edited by M.T. KAMMINGA, S. ZIA-ZARIFI, The Hague, 2000, p. 197 ss.; S. TULLY, *The 2000 Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2001, p. 394 ss.; P. ACCONCI, *Il nuovo testo delle Guidelines per le imprese multinazionali adottato dagli Stati membri dell'OCSE*, in *Comunicazione e Studi*, 2002, p. 377 ss.; P. FEENEY, T. KENNY, *op. cit.*, p. 348 ss.; F. BORGIA, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, Napoli, 2007, p. 90 ss.; J.L. ČERNIČ, *Corporate Responsibility for Human Rights: A Critical Analysis of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, in *Hanse Law Review*, 2008, p. 71 ss.; G. SCHULER, *Effective Governance through Decentralized Soft Implementation: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, in *German Law Review*, 2008, p. 1753 ss.; I. DAUGAREILH, *La dimension sociale des principes directeurs de l'O.C.D.E. à l'intention des entreprises multinationales*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2008, p. 567 ss.; M. CUTILLO, *I National Contact Point dell'OCSE sulle imprese multinazionali: un meccanismo di accesso alla giustizia effettivo per la società civile?*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, a cura di F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI, Milano, 2008, p. 233 ss.

²⁵ Qualora l'attività di mediazione non porti al raggiungimento di una soluzione concordata fra le parti, il PCN elabora considerazioni e raccomandazioni mediante l'adozione di uno *statement* generalmente reso pubblico. Tale *statement*, quando giunge alla conclusione (non vincolante) che l'impresa nominalmente identificata non abbia rispettato i principi contenuti nelle Linee-guida (suggerendo modifiche alle sue condotte tali da rendere queste ultime compatibili con le raccomandazioni previste nelle stesse *Guidelines*), non è privo di riflessi sul piano pratico, potendo gli effetti reputazionali causare enormi perdite di profitti.

guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali (nella versione del 2000) costituivano uno dei pochi strumenti internazionali *soft* in materia di responsabilità sociale d'impresa²⁶.

Orbene, l'accusa rivolta alle imprese circa la violazione delle Linee-guida dell'OCSE, non specificando quali disposizioni previste da questo strumento si ritenevano fossero state violate, sollevava numerose critiche e induceva le stesse imprese a chiedere l'istituzione di una procedura volta alla difesa delle proprie posizioni. Pertanto con la ris. 1457 (2003) del 24 gennaio 2003 il Consiglio di sicurezza chiedeva al panel di rielaborare i dati in proprio possesso, anche alla luce delle informazioni fornite dalle imprese nominate nei precedenti rapporti, al fine di aggiornare i risultati delle indagini e/o di «clear parties named in the Panel's previous reports, with a view to adjusting accordingly the lists attached to these reports»²⁷. In seguito agli incontri (svoltisi a Parigi e a Nairobi) con la gran parte delle imprese interessate, veniva redatto un ultimo rapporto in cui si riclassificavano le società in cinque categorie: i *cases resolved*; i *cases resolved subject to NCP [National Contact Points] monitoring compliance*; gli *unresolved cases referred to NCP for updating or investigation*; i *pending cases with Governments* e le *parties that did not react to the Panel's report*²⁸.

Come è agevole comprendere, varie critiche possono essere mosse nei confronti del *modus operandi* del panel di esperti dell'ONU.

In primo luogo l'utilizzo delle Linee-guida dell'OCSE quale standard globale di condotte "responsabili" valido per tutte le imprese, se da un lato valorizzava i principi etici sanciti da tale strumento, dall'altro risultava arbitrario, poiché metteva in rilievo la responsabilità sociale anche delle imprese domiciliate nei Paesi (ad esempio africani) i cui governi non si erano affatto impegnati a promuovere l'osservanza delle suddette condotte²⁹. In secondo luogo, l'aver raccomandato l'adozione di sanzioni finanziarie nei confronti di alcune imprese ritenute di aver operato in violazione delle Linee-guida risultava quanto meno ambiguo, alla luce del fatto che gli standard di condotta previsti da strumenti di *soft law* (come quello dell'OCSE) non sono di per sé giuridicamente vincolanti e, di conseguenza, la loro inosservanza non può legittimare l'adozione di misure sanzionatorie³⁰. Il terzo e maggiore elemento di criticità concerne tuttavia l'individuazione delle specifiche "responsabilità" delle imprese implicate nello sfruttamento delle risorse minerarie congolese. Si è già detto della mancata indicazione delle disposizioni delle Linee-guida dell'OCSE ritenute di essere state violate dalle imprese inserite nelle liste annesse al rapporto del 2002. A ciò si aggiunga l'ambiguità della categoria dei *cases resolved* (la più ampia peraltro) di cui all'ultimo rapporto, ovvero di quei casi che, a seguito del dialogo con il panel, avevano condotto alla «resolution of the issues that led to parties being listed so that

²⁶ Il *Global Compact* dell'ONU, promosso nel 1999 dall'allora Segretario generale Kofi Annan, essendo una piattaforma di dialogo e di scambio d'informazioni tra i diversi partecipanti finalizzata a promuovere l'adozione da parte delle imprese di nove principi (diventati poi dieci) relativi alla tutela dei diritti umani, dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente, non si configura come uno strumento diretto a stabilire standard di condotte etiche per le imprese.

²⁷ V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1457 (2003) del 24 gennaio 2003, par. 9.

²⁸ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2003/1027, cit., par. 23 ss.

²⁹ Gli Stati *d'origine* delle imprese incluse negli annessi ma non aderenti alle Linee-guida dell'OCSE erano: Cina, Emirati Arabi Uniti, Ghana, Hong Kong, Kazakistan, Malesia, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Saint Kitts, Sudafrica, Thailandia, Uganda e Zimbabwe.

³⁰ Come già accennato (v. *supra*, nota 25) il mancato rispetto degli standard sociali e ambientali da parte delle imprese accresce i rischi di natura reputazionale, le cui conseguenze (in termini di perdita di profitti) possono essere analoghe (se non maggiori) a quelle derivanti dall'imposizione di sanzioni finanziarie.

they can be removed from the annexes»³¹. Tale categoria comprendeva un'eterogenea gamma di imprese, fra cui: quelle che avevano riconosciuto di aver agito in modo inappropriato ma avevano adottato o si erano impegnate ad adottare misure correttive; quelle che avevano cessato di operare nella RDC; quelle che avevano posto fine ai rapporti commerciali con i partner congolese; e persino quelle che operavano nelle aree controllate dai gruppi ribelli ma, avendo iniziato la propria attività commerciale molti anni prima dell'inizio del conflitto, si erano comportate in modo responsabile³². Non essendo specificato quali imprese rientrassero in ciascuna di queste sub-categorie, la distinzione tra le società che comunque avevano agito in violazione delle Linee-guida dell'OCSE e quelle che, al contrario, vi si erano sempre attenute risultava impossibile.

In conclusione, l'indagine svolta dal panel di esperti dell'ONU, pur essendo apprezzabile dal punto di vista della ricostruzione della complessa vicenda conflittuale congolese e del contributo fornito da numerose imprese alla sua prosecuzione, non riusciva a far luce adeguatamente sulle presunte "responsabilità" di tali entità. Non sorprende pertanto come tale indagine si concludesse con il mero invito del Consiglio di sicurezza rivolto ai PCN e ai governi di condurre inchieste sui comportamenti delle imprese coinvolte nello sfruttamento delle risorse congolese sulla base (tra l'altro) dei documenti trasmessi dal panel³³.

4. Segue: *la posizione dell'OCSE*

Il rapporto del panel del 2002, nel quale si intimava agli Stati *d'origine* delle imprese aderenti alle Linee-guida dell'OCSE di garantire l'osservanza di condotte "responsabili" da parte delle società operanti nella RDC³⁴, suscitava reazioni contrastanti in seno all'OCSE.

Inizialmente, ossia prima che fosse concesso il diritto di replica alle imprese, la reazione dell'OCSE consisteva in una dura critica rivolta all'operato del panel di esperti sulla RDC sulla base di due ordini di considerazioni. Il primo riguarda la mancata consapevolezza della natura non vincolante delle Linee-guida e delle sue procedure d'attuazione; il secondo era relativo all'incompetenza di tale organo circa la gestione dell'intero strumento³⁵. In una lettera del Presidente del CIME indirizzata al Consiglio di sicurezza dell'ONU si ricordava infatti che: *i)* l'osservanza delle Linee-guida da parte delle imprese, essendo volontaria, non era «legally enforceable»; *ii)* nel caso di specifiche istanze avanzate nei confronti di un'impresa, la procedura consisteva in un'attività di assistenza fornita dai PCN ai soggetti interessati al fine della risoluzione del caso; *iii)* l'accertamento dell'eventuale mancato rispetto da parte delle imprese delle disposizioni contenute nelle Linee-guida spettava ai PCN; pertanto si richiedeva l'accesso alle informazioni sulla base

³¹ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2003/1027, cit., par. 22. Tuttavia il panel sottolineava che «resolution should not be seen as invalidating the Panel's earlier findings with regard to the activities of those actors» (*ivi*, par. 23).

³² *Ivi*, parr. 23-28.

³³ V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1457 (2003), cit., par. 15; risoluzione n. 1499 (2003) del 13 agosto 2003, par. 3; UN Doc. S/PRST/2003/21 del 19 novembre 2003.

³⁴ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2002/1146, cit., par. 175 in cui si afferma: «Home Governments have the obligation to ensure that enterprises in their jurisdiction do not abuse principles of conduct that they have adopted as a matter of law. They are complicit when they do not take remedial measures».

³⁵ Nello stesso senso P. FEENEY, T. KENNY, *op. cit.*, pp. 361-362.

delle quali il panel era giunto alle proprie conclusioni al fine di mettere tali organismi in condizione di adempiere i propri doveri³⁶.

In seguito all'adozione della ris. 1457 (2003), con cui il Consiglio di sicurezza (tra l'altro) chiedeva al panel di esperti di fornire al CIME e ai PCN informazioni relative alle imprese elencate nel III annesso³⁷, i rapporti tra l'OCSE e l'ONU miglioravano leggermente grazie all'accordo raggiunto (nell'estate del 2003) tra il Presidente del CIME e il panel di esperti circa le modalità operative tramite le quali il secondo avrebbe fornito le informazioni in proprio possesso ai PCN, modalità che avrebbero dovuto comunque garantire la sicurezza di coloro che avevano collaborato con il panel³⁸. Nonostante tale accordo, nel corso di una riunione del CIME tenutasi dal 16 al 18 dicembre 2003 diversi PCN lamentavano di aver ricevuto informazioni generiche e relative solo ad alcune delle imprese incluse negli annessi al rapporto del 2002, ribadendo l'importanza dell'ottenimento di «sufficient substantive information» al fine di garantire l'attuazione delle Linee-guida da parte delle imprese operanti in scenari complessi come quello della RDC³⁹. Pertanto il Presidente del CIME, in una lettera inviata (all'inizio del gennaio 2004) all'attenzione del Segretario generale e del Consiglio di sicurezza dell'ONU, segnalava i deficit riscontrati nelle relazioni tra le due organizzazioni e auspicava una migliore collaborazione nel caso di futuri utilizzi da parte degli organi delle Nazioni Unite delle Linee-guida dell'OCSE⁴⁰.

Alla luce di quanto già detto nel paragrafo precedente, le critiche mosse dall'OCSE nei confronti dell'operato del panel di esperti dell'ONU sono in parte condivisibili. Tuttavia la determinazione da parte dei governi aderenti alle Linee-guida di voler far luce sulle “responsabilità” delle imprese nominate dal panel⁴¹ risulta smentita da una serie di accadimenti e pratiche che hanno visto come protagonisti, rispettivamente, il CIME e i PCN.

Quanto al primo, si è detto della sua competenza a chiarire il significato delle *Guidelines*. Relativamente all'ambito di applicazione di queste ultime, occorre sottolineare che con la revisione del 2000 nelle Linee-guida era stato inserito l'impegno delle imprese multinazionali a incoraggiare, per quanto possibile, i propri partner commerciali, inclusi i fornitori e i subappaltatori, ad adottare principi di comportamento societario compatibili con le stesse *Guidelines*⁴². Si trattava di un progresso non marginale alla luce delle attività di *offshore-outsourcing* poste in essere soprattutto dalle imprese multinazionali dell'area OCSE nei Paesi in via di sviluppo “poco” inclini a (o incapaci di) garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori e degli standard di tutela ambientale⁴³. Orbene nel giugno 2003, ossia pochi mesi

³⁶ V. *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2003 Annual Meeting of the National Contact Points. Report by the Chair*, June 2003, pp. 50-51.

³⁷ V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1457 (2003), cit., par. 14.

³⁸ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2003/1027, cit., par. 21.

³⁹ V. *Illegal Exploitation of Natural Resources in the Democratic Republic of Congo: Public Statement by CIME*, 12 February 2004.

⁴⁰ V. *Letter from the Chair of the Committee on International Investment and Multinational Enterprises*, 18 December 2003.

⁴¹ V., per tutti, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2003 Annual Meeting of the National Contact Points*, cit., p. 11; *Illegal Exploitation of Natural Resources in the Democratic Republic of Congo: Public Statement by CIME*, cit.

⁴² V. il par. 10 della sezione II delle Linee-guida.

⁴³ Nel modello di produzione-distribuzione-consumo delle merci costituito dall'*offshore-outsourcing* l'impresa multinazionale esternalizza le fasi del processo produttivo a basso valore aggiunto, affidandole a società indipendenti (i fornitori) che operano nei suddetti Paesi in via di sviluppo, e concentra le proprie risorse sulle attività ad alto valore aggiunto (come il *product design*, il *marketing* e la distribuzione). I rischi derivanti dalla frammentazione della catena di fornitura sono legati al moltiplicarsi di casi di pratiche irresponsabili e di

dopo la pubblicazione del rapporto del panel in cui si biasimava soprattutto il ruolo delle imprese dedite al commercio delle risorse minerarie della RDC nell'alimentare il conflitto, il CIME affermava l'applicabilità delle Linee-guida soltanto in presenza di relazioni di investimento (o simili), ossia di controllo dovuto a partecipazioni azionarie, con l'esclusione dei meri rapporti commerciali⁴⁴. Tale interpretazione, giustificata sulla base del fatto che le Linee-guida erano state sviluppate nel quadro relativo agli investimenti internazionali effettuati dalle imprese domiciliate nei Paesi aderenti, consentiva di fatto di aggirare il suddetto impegno (*sic*) ed escludeva dalla responsabilità sociale d'impresa quella della società acquirente per il mancato rispetto delle condotte etiche poste in essere da fornitori indipendenti⁴⁵.

Passando ai PCN, occorre commentare in primo luogo il mancato ottenimento dal panel sulla RDC di «sufficient substantive information» quale motivo addotto per giustificare l'impossibilità di proseguire nelle indagini sulle imprese coinvolte nelle violazioni rilevate nel rapporto del 2002⁴⁶. Orbene, secondo il commentario alle procedure di monitoraggio qualora le questioni connesse alle Linee-guida dovessero insorgere in Paesi non aderenti e dovesse risultare impossibile accedere a tutte le informazioni pertinenti i PCN possono, ciononostante, essere in grado di condurre le opportune investigazioni o altre attività istruttorie⁴⁷. Tuttavia numerosi PCN, lamentando l'insufficienza delle risorse finanziarie messe a loro disposizione dai rispettivi governi, hanno frequentemente affermato la propria incapacità di condurre quelle azioni investigative in grado di fornire ulteriori elementi di prova rispetto ai fatti addotti anche da organismi esterni all'OCSE⁴⁸.

Sempre in relazione ai PCN bisogna altresì fare riferimento alle numerose criticità caratterizzanti la procedura di ricorso depositata dinanzi a tali organismi dai soggetti portatori di interessi (come i sindacati e le ONG) in merito alla violazione delle Linee-guida da parte delle imprese; infatti la quasi totale assenza di inchieste da parte dei governi dei Paesi dell'OCSE cui appartenevano le imprese nominate dal panel portava diverse ONG a presentare ricorso verso i rispettivi PCN⁴⁹. Occorre premettere che questa procedura consta di due fasi: quella iniziale, volta a verificare se i fatti addotti dai ricorrenti siano fondati o meritino ulteriori approfondimenti; in caso di accertamento positivo, quella successiva consiste nella mediazione da parte dei PCN per facilitare il raggiungimento di una soluzione concordata tra le parti; qualora non si pervenga a un accordo, questa fase si conclude con l'adozione di uno *statement* contenente le elaborazioni del PNC e le eventuali raccomandazioni all'impresa il cui comportamento risulti difforme dagli standard sanciti dalle Linee-guida. Venendo alle criticità della fase di ammissibilità, molti ricorsi sono stati rigettati per la mancanza del *nesso d'investimento* (in seguito all'interpretazione restrittiva resa

violazioni dei diritti dei lavoratori nei siti di produzione di proprietà dei fornitori della multinazionale che si avvale dell'*outsourcing*.

⁴⁴ La dichiarazione è riprodotta in *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2003 Annual Meeting of the National Contact Points*, cit., p. 12.

⁴⁵ Nel medesimo senso critico v. OECD WATCH, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises and Supply Chain Responsibility. A Discussion Paper*, December 2004, p. 3 ss., disponibile su www.oecdwatch.org; R. MARES, *The Limits of Supply Chain Responsibility: A Critical Analysis of Corporate Responsibility Instruments*, in *Nord. Jour. Int. Law*, 2010, p. 193 ss., pp. 201-203.

⁴⁶ V. *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2003 Annual Meeting of the National Contact Points*, cit., p. 11; *Letter from the Chair of the Committee on International Investment and Multinational Enterprises*, cit.

⁴⁷ V. la Parte III, Indicazioni procedurali per i PCN, punto 20.

⁴⁸ Così J.L. ČERNIČ, *op. cit.*, p. 86; M. CUTILLO, *I National Contact Point*, cit., p. 242.

⁴⁹ V. *infra*, nota 52.

dal CIME) e per l'esistenza di procedimenti già in corso sul caso in oggetto⁵⁰. Quest'ultimo requisito è stato tuttavia interpretato dai PCN in maniera estensiva, facendovi rientrare procedimenti non solo penali ma anche di altra natura, fra cui le inchieste condotte da agenzie delle Nazioni Unite⁵¹. Non sorprende pertanto come alcuni ricorsi presentati dalle ONG nei confronti delle imprese nominate dal panel venissero respinti per la mancanza del *nesso d'investimento* e molti altri relativi alle imprese che figuravano nella categoria dei *cases resolved* dal panel di esperti dell'ONU per *procedimento parallelo*⁵².

L'ultimo elemento che avvalorava la scarsa propensione dei Paesi dell'OCSE sollecitati ad agire per garantire una condotta responsabile delle proprie imprese operanti nella RDC è rappresentato dall'iniziativa, intrapresa nel 2004 dal Comitato sugli investimenti (subentrato quello stesso anno al CIME), finalizzata a «clarify how companies can avoid contributing to the conditions that predispose a country to violence and how they can make a positive contribution to conflict prevention and to the broader economic development of countries with weak governance»⁵³. In seguito a diverse consultazioni *multi-stakeholder*, l'8 giugno 2006 il Consiglio dell'organizzazione adottava l'*OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*⁵⁴. Si tratta di un documento non vincolante rivolto direttamente alle imprese da utilizzare come strumento di accertamento e gestione degli elevati rischi collegati agli investimenti effettuati nelle zone caratterizzate da una fragile *governance*, ovvero in quelle dove i governi sono incapaci o non disposti ad assumersi le proprie responsabilità. Esso ha il pregio di indicare quali condotte andrebbero adottate dalle imprese per evitare di favorire la criminalità, la corruzione, il riciclaggio di denaro, le violazioni dei diritti umani o di contribuire all'alimentare violenti conflitti attraverso le proprie operazioni ma anche i loro rapporti commerciali. Tuttavia tale strumento, oltre a non prevedere alcun meccanismo d'implementazione, sancisce espressamente che esso: *i*) non crea nuovi obblighi per le imprese; *ii*) non altera le disposizioni e i commenti delle Linee-guida; *iii*) non può costituire la base per depositare istanze specifiche presso i PCN⁵⁵. Pertanto il medesimo non ha di fatto alcuna incidenza pratica sulla determinazione e implementazione della responsabilità sociale delle imprese operanti nelle zone conflittuali.

⁵⁰ Cfr., per tutti, M. CUTILLO, *I National Contact Point*, cit., p. 240 ss.; OECD WATCH, *10 Years On: Assessing the Contribution of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to Responsible Business Conduct*, June 2010, p. 29 ss., p. 49 ss., disponibile su www.oecdwatch.org.

⁵¹ Un *procedimento parallelo* si verifica quando il ricorso riguarda il comportamento di un'impresa che è già oggetto di un procedimento di natura: 1) penale, civile, amministrativa; 2) alternativa per la soluzione della controversia (arbitrato, conciliazione, mediazione); 3) consultazioni pubbliche; 4) altre inchieste (come, ad esempio, quelle effettuate da agenzie dell'ONU); v. *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2006 Annual Meeting of the National Contact Points. Report by the Chair*, June 2006, p.74.

⁵² A causa della mancanza del *nesso d'investimento* venivano rigettati il caso presentato, nel luglio 2003, al PCN dei Paesi Bassi da NIZA (Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika) insieme ad un gruppo di ONG contro Chemie Pharmacie Holland (CPH) e il caso presentato, nel novembre 2004, al PCN del Belgio da un gruppo di 15 ONG contro Nami Gems. A causa di un *procedimento parallelo* venivano rigettati: i casi presentati, nel giugno 2004, al PCN della Gran Bretagna dalla ONG RAID UK contro Tremalt, Alex Stewart Ltd e Ridgepoint; i casi presentati, nel novembre 2004, al PCN del Belgio da un gruppo di 15 ONG contro Cogecom e Belgolaise. Tutti i casi sono disponibili su oecdwatch.org.

⁵³ V. OECD, *Conducting Business with Integrity in Weak Governance Zones: OECD Instruments and Examples from the DRC*, May 2004, par. 6.

⁵⁴ Il testo è disponibile su www.oecd.org. Per un commento v. K. NOWROT, *Das 2006 OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*, November 2006, disponibile su tietje.jura-halle.de; L.C. BACKER, *Corporate Social Responsibility in Weak Governance Zones*, in *Santa Clara Journal of International Law*, 2016, p. 297 ss., p. 309 ss.

⁵⁵ V. *OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*, p. 13.

5. Segue: *la posizione della Conferenza internazionale sulla Regione dei Grandi Laghi (CIRGL)*

Il coinvolgimento (iniziale) di diversi Stati dell’Africa centrale e (successivo) di numerose imprese ivi domiciliate nello sfruttamento delle risorse naturali della RDC spiega il motivo per cui il Consiglio di sicurezza rivolgeva a partire dal 2000 delle specifiche raccomandazioni agli Stati della regione. Esso sollecitava in particolare questi ultimi, rispettivamente, ad adottare misure volte a porre fine allo sfruttamento illegale (mediante la conduzione di inchieste sulle imprese nominate dal panel nel suo rapporto del 2002)⁵⁶ e a organizzare, al momento opportuno e sotto gli auspici dell’ONU e dell’Unione africana, una conferenza internazionale sulla pace, sicurezza, democrazia e sviluppo nella Regione dei Grandi Laghi volta a promuovere una solida integrazione a beneficio di tutti gli Stati della regione⁵⁷. Nel dicembre 2004 si svolse pertanto il primo incontro dei capi di Stato e di governo degli undici Paesi partecipanti alla Conferenza internazionale sulla Regione dei Grandi Laghi (d’ora in poi CIRGL), conclusosi con la Dichiarazione di Dar-es-Salaam sulla pace, sicurezza, democrazia e sviluppo nella regione⁵⁸ in cui: *i*) si esprime la determinazione a trasformare tale regione in uno spazio di pace e sicurezza duratura, di stabilità politica e sociale nonché di crescita e sviluppo condiviso; *ii*) si individuano quattro aree prioritarie di cooperazione (pace e sicurezza, democrazia e buon governo, sviluppo economico e integrazione regionale, questioni umanitarie e sociali); e *iii*) si affida al Comitato regionale interministeriale (composto dai Ministri degli esteri) il compito di predisporre protocolli e programmi d’azione concernenti tali aree. La Dichiarazione di Dar-es-Salaam contiene inoltre alcuni significativi riferimenti alla gestione delle risorse naturali. In particolare, essa esprime preoccupazione per lo sfruttamento illegale delle risorse naturali della regione quale fattore di aggravamento dei conflitti endemici e della costante insicurezza nell’area; incoraggia i suddetti Stati ad agire contro tale sfruttamento e ad adottare politiche volte, rispettivamente, alla promozione di un settore privato socialmente responsabile agente nel quadro dell’economia formale e alla gestione sostenibile delle risorse naturali e ambientali fondamentali per la regione come gli ecosistemi acquatici, i depositi minerari e le foreste del bacino del fiume Congo⁵⁹.

A metà dicembre 2006, al termine del secondo vertice della CIRGL, fu firmato il Patto sulla sicurezza, la stabilità e lo sviluppo nella Regione dei Grandi Laghi⁶⁰. Esso si prefigge di creare le condizioni per la sicurezza, la stabilità e lo sviluppo sostenibile della regione e, a tal fine, di fornire un quadro giuridico volto a regolamentare le relazioni degli Stati membri conformemente alle opzioni politiche e ai principi guida stabiliti nella

⁵⁶ V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1457 (2003), cit., par. 15; risoluzione n. 1499 (2003) del 13 agosto 2003, par. 3; UN Doc. S/PRST/2003/21 del 19 novembre 2003.

⁵⁷ V., per tutti, Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1291 (2000) del 24 febbraio 2000, par. 18; risoluzione n. 1304 (2000) del 16 giugno 2000, par. 18; risoluzione n. 1457 (2003), cit., par. 6.

⁵⁸ La Dichiarazione, analogamente a tutti gli altri documenti relativi alla CIRGL, è disponibile su www.icglr.org. Essa è stata firmata dai capi di Stato e di governo dei seguenti Paesi: Angola, Burundi, Kenya, Repubblica centrafricana, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sudan, Tanzania, Uganda, Zambia.

⁵⁹ V., rispettivamente, il par. 2 del preambolo e i parr. 34, 43 e 44.

⁶⁰ Il Patto è stato emendato nel novembre 2012, successivamente all’ammissione del Sud Sudan. Di seguito faremo riferimento alla versione del 2006, riprodotta in *Int. Leg. Mat.*, 2007, p. 175 ss.

Dichiarazione di Dar-es-Salaam. Il Patto comprende, oltre a quest'ultima Dichiarazione, *i*) i dieci protocolli adottati dal Comitato regionale interministeriale nel novembre 2006⁶¹; *ii*) i programmi d'azione nelle quattro aree prioritarie che, a loro volta, stabiliscono trentatré iniziative e progetti da porre in essere; *iii*) il fondo speciale per la ricostruzione e lo sviluppo; e *iv*) il meccanismo regionale di monitoraggio. Quest'ultimo consiste nel *Summit* dei capi di Stato e di governo, organo supremo della CIRGL convocato in sessione ordinaria ogni due anni e le cui delibere vanno prese per *consensus*⁶²; il Comitato regionale interministeriale con funzioni esecutive; i gruppi di esperti *ad hoc* con funzioni di supporto al *Summit*; il Segretariato, con a capo il Segretario esecutivo, con compiti di coordinamento della Conferenza; i meccanismi di coordinamento nazionale stabiliti in ciascuno Stato per facilitare l'attuazione del Patto e infine i meccanismi collaborativi. Il Patto e i relativi protocolli sono entrati in vigore il 21 giugno 2008, ovvero trenta giorni dopo il deposito dell'ottava ratifica presso il Segretariato, mentre il meccanismo di monitoraggio ha funzionato da subito, grazie alla Dichiarazione sulla sua applicazione provvisoria firmata il 15 dicembre 2006⁶³.

La CIRGL, quale strumento di cooperazione intergovernativa istituzionalizzata con tale Patto, si basa su due principi: quello della *ownership*, secondo il quale la scelta dei programmi e delle strategie di pace e di sviluppo non è delegabile né assumibile da soggetti diversi dagli Stati membri; quello della *partnership* con i soggetti interessati alla soluzione delle crisi regionali e pertanto disposti a fornire un supporto diplomatico, politico, tecnico e finanziario⁶⁴. Come è agevole comprendere, la CIRGL adotta una strategia multilivello per contrastare sia le cause immediate che quelle strutturali all'origine delle crisi interne agli Stati membri, crisi tendenti a propagarsi rapidamente agli altri Paesi della regione. In linea peraltro con quanto già concordato durante il primo vertice, essa si propone di intervenire anche sui fattori che alimentano tali crisi, figurando tra i suoi obiettivi quello della lotta contro lo sfruttamento illegale delle risorse naturali della regione, oggetto di un apposito accordo.

⁶¹ I protocolli riguardano: la non aggressione e la mutua difesa; la democrazia e il buon governo; la cooperazione giudiziaria; la prevenzione e la repressione dei crimini di genocidio, di guerra, contro l'umanità e di tutte le forme di discriminazione; la lotta allo sfruttamento illegale delle risorse naturali (sul quale v. ampiamente *infra*); la creazione di bacini transfrontalieri per favorire l'integrazione regionale; la prevenzione e la repressione della violenza sessuale contro le donne e i bambini; la protezione e l'assistenza agli sfollati interni; la riassegnazione della proprietà ai profughi e ai rifugiati di ritorno alle loro terre d'origine; la gestione dell'informazione e della comunicazione.

⁶² Nel caso di non raggiungimento del *consensus*, le decisioni sono adottate con una maggioranza qualificata di otto su undici membri presenti e votanti per le questioni non procedurali e con una maggioranza assoluta dei membri presenti e votanti per le questioni procedurali; v. l'art. 23, par. 1. Il *Summit* può essere convocato in sessione straordinaria su richiesta di un membro e con il consenso della maggioranza qualificata di otto membri presenti e votanti; v. l'art. 23, par. 2.

⁶³ Così C. BEYANI, *Introductory Note on the Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region*, in *Int. Leg. Mat.*, 2007, p. 173 ss., p. 174. Sul processo costitutivo e sul funzionamento della CIRGL v. R. SEZIBERA, *International Conference on the Great Lakes Region (IC/GLR): Inception, Process and Achievements*, in *Journal of African Conflicts and Peace Studies*, 2008, p. 13 ss.; M. BØÅS, R. LOTSBERG, J.-L. NDIZEYE, *The International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) – Review of Norwegian Support to the ICGLR Secretariat*, June 2009, disponibile su www.norad.no; C. HEYL, *The International Conference on the Great Lakes Region – An African CSCE?*, in *Kas International Reports*, 12/2010, p. 87 ss., disponibile su www.umweltbundesamt.de.

⁶⁴ Si tratta del Gruppo di Amici della Regione dei Grandi Laghi, composto inizialmente da ventisette Paesi (tra cui l'Italia), dieci organizzazioni internazionali e diverse agenzie dell'ONU.

Il Protocollo del 2006 sulla lotta allo sfruttamento illegale delle risorse naturali⁶⁵ si propone in particolare di: *i*) promuovere e rafforzare, all'interno di ogni Stato membro, lo sviluppo di meccanismi efficaci per prevenire, reprimere e sradicare tale sfruttamento illegale; *ii*) intensificare la cooperazione tra i membri al fine di rendere maggiormente efficaci gli strumenti di contrasto al fenomeno; *iii*) promuovere l'armonizzazione delle legislazioni, politiche e procedure nazionali adottate in materia⁶⁶. Diverse disposizioni di questo accordo risultano meritevoli d'attenzione ai nostri fini, a partire da quella generale sulle definizioni, secondo cui per "sfruttamento illegale" deve intendersi «*toute exploration, développement, acquisition, utilisation de ressources naturelles contraires à la loi, à la coutume, au principe de souveraineté permanente des Etats sur les ressources naturelles ainsi qu'aux dispositions du présent protocole*»⁶⁷.

Per quanto concerne le misure volte a prevenire lo sfruttamento, nel Protocollo vengono sanciti gli impegni dei membri, rispettivamente, a: a) adottare misure legislative e di altra natura volte a proteggere le persone che, agendo in buona fede, forniscono informazioni sulle azioni illecite relative alle risorse; b) istituire organismi *ad hoc* indipendenti responsabili della lotta allo sfruttamento; c) promuovere la partecipazione della società civile e delle ONG negli sforzi di prevenzione e di rilevamento delle azioni illecite; d) rafforzare il ruolo dei media al fine di sensibilizzare il pubblico circa le conseguenze sociali ed economiche derivanti dallo sfruttamento illegale nonché le misure adottate dai governi a quest'ultimo riguardo⁶⁸. Relativamente invece agli impegni diretti a combattere lo sfruttamento contenuti nel Protocollo, è possibile raggrupparli in due categorie. La prima consiste nell'adozione di iniziative volte a mettere fine all'impunità delle persone fisiche e giuridiche implicate nello sfruttamento illegale; pertanto, gli Stati sono chiamati a garantire che tutti gli atti di sfruttamento illegale siano qualificati come illeciti punibili penalmente e a imporre delle sanzioni efficaci e dissuasive proporzionate alla violazione commessa⁶⁹. Con specifico riguardo alle *persone giuridiche*, viene sancito inoltre l'impegno ad adottare misure volte a stabilire la loro responsabilità in caso di partecipazione allo sfruttamento illegale (responsabilità di tipo amministrativo, civile o penale a seconda dei principi giuridici vigenti in ciascuno Stato); ad adottare sanzioni nei loro confronti, fra cui sanzioni pecuniarie, l'interdizione dall'esercizio dell'attività commerciale, la liquidazione forzata, la sottoposizione a sorveglianza giudiziaria, il sequestro e la confisca; infine, i membri si impegnano a incoraggiare i governi degli Stati non membri in cui le imprese implicate nello sfruttamento risultino domiciliate a condurre le indagini necessarie e ad adottare misure appropriate nei confronti di tali entità⁷⁰. La seconda categoria di impegni

⁶⁵ V. *Protocole sur la Lutte contre l'Exploitation Illégale des Ressources Naturelles*, 30 Novembre 2006 (versione originale in francese).

⁶⁶ *Ivi*, art. 2.

⁶⁷ *Ivi*, art. 1.

⁶⁸ *Ivi*, art. 10.

⁶⁹ *Ivi*, artt. 9, 12 e 15, par. 1. Secondo l'art. 12 gli atti di sfruttamento illegale comprendono: a) la conclusione di contratti di sfruttamento in violazione del principio della sovranità permanente sulle risorse naturali; b) la conclusione di contratti di sfruttamento con le autorità statali in violazione delle procedure normative e regolamentari dello Stato in questione; c) la conclusione di contratti di sfruttamento mediante pratiche di corruzione; d) la conclusione di contratti di sfruttamento che avvantaggi solo una delle parti; e) lo sfruttamento delle risorse naturali senza alcun permesso dello Stato; f) lo sfruttamento delle risorse naturali senza rispettare le norme in materia di protezione dell'ambiente e della sicurezza delle popolazioni e del personale; g) il non rispetto delle norme e degli standard previsti da sistemi di certificazione delle risorse.

⁷⁰ *Ivi*, artt. 15, par. 2, 16 e 17.

riguarda invece l'istituzione di un meccanismo regionale per la certificazione delle risorse naturali, basato su standard accreditati per lo sfruttamento delle risorse stesse e comprensivo di disposizioni relative alla certificazione d'origine, inclusa l'etichettatura, il monitoraggio, la sorveglianza, la verifica e l'implementazione e, ove appropriato, lo sviluppo e il rafforzamento delle capacità al fine di garantire l'efficacia del meccanismo⁷¹.

Con riguardo al secondo obiettivo stabilito dal Protocollo in esame, si prevede la cooperazione dei servizi investigativi e giudiziari al fine di rafforzare le misure necessarie a prevenire, rilevare e punire gli atti di sfruttamento illegale; viene inoltre stabilito l'impegno a creare un'autorità centrale nazionale, avente il compito di formulare nonché ricevere le richieste di cooperazione e assistenza previste dal Protocollo⁷². Relativamente al terzo obiettivo, i membri si impegnano a riesaminare le legislazioni nazionali relative allo sfruttamento illegale in modo da renderle conformi alle disposizioni del Protocollo e degli altri strumenti internazionali rilevanti⁷³.

L'ultima parte dell'accordo concerne le misure d'attuazione. Al riguardo essa prevede la creazione di un Comitato contro lo sfruttamento illegale con numerosi compiti: esaminare a intervalli regolari la situazione esistente all'interno di ogni membro circa la prevenzione dello sfruttamento illegale; raccogliere e analizzare le informazioni su tale questione; allertare, in tempo utile, il Segretariato in modo che possano essere adottate misure urgenti per prevenire e bloccare azioni imminenti di sfruttamento illegale; proporre misure specifiche per combattere efficacemente l'impunità delle persone implicate negli atti di sfruttamento illegale; promuovere delle strategie di sensibilizzazione di tutti gli attori sociali, compresa la popolazione, volte a coinvolgerli attivamente nella lotta contro lo sfruttamento illegale; raccogliere e diffondere le informazioni pertinenti tra i membri; organizzare regolarmente dei programmi di formazione per gli attori interessati dalla questione dello sfruttamento illegale; svolgere tutti i compiti assegnati dal Segretariato; presentare un rapporto sulle sue attività e fare raccomandazioni a ogni sessione ordinaria del Comitato regionale interministeriale che, a sua volta, è chiamato a presentare un rapporto a ogni sessione ordinaria del *Summit*⁷⁴.

L'esame delle principali disposizioni contenute nel Protocollo del 2006 consente di svolgere alcune brevi considerazioni sul possibile ruolo della CIRGL nella definizione di principi etici applicabili alle imprese (operanti nella RDC e nei Paesi limitrofi) e sul controllo della loro attuazione. *Prima facie* tale ruolo sembra del tutto marginale, alla luce del concetto di "sfruttamento illegale" previsto da tale Protocollo che elegge principalmente il diritto interno a parametro di liceità della condotta delle persone giuridiche coinvolte nell'utilizzo delle risorse minerarie della regione. A differenza di quello adottato dal panel di esperti sulla RDC, esso non fa infatti riferimento a quei pochi strumenti internazionali sulla responsabilità sociale d'impresa esistenti al momento dell'approvazione del Protocollo come, ad esempio, le Linee-guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali e/o la Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale (adottata dal Consiglio d'amministrazione dell'ILO nel 1977 e più volte emendata)⁷⁵. La prospettiva

⁷¹ *Ivi*, art. 11.

⁷² *Ivi*, artt. 19 e 20.

⁷³ *Ivi*, art. 22.

⁷⁴ *Ivi*, artt. 24, 25 e 35.

⁷⁵ Ciò in realtà non sorprende alla luce di tre principali considerazioni. In primo luogo l'assenza tra i Paesi aderenti alle Linee-guida dell'OCSE degli Stati dell'Africa subsahariana. In secondo luogo l'assenza di imprese multinazionali domiciliate negli Stati membri della CIRGL, dato che questi ultimi si limitano a ospitare le

indicata risulta tuttavia incerta alla luce dell'impegno assunto, come si è visto, dai membri della CIRGL di adottare legislazioni nazionali conformi, tra l'altro, agli strumenti internazionali rilevanti⁷⁶. L'attuazione di tale impegno non esclude peraltro il recepimento di eventuali *nuovi* strumenti internazionali di *soft law* volti a precisare standard di condotta validi per tutte le imprese (ossia anche per quelle non multinazionali).

6. *L'inversione di tendenza in seguito all'approvazione dei Principi-guida dell'ONU del 2011 su imprese e diritti umani*

L'entrata in vigore del Protocollo della CIRGL sullo sfruttamento illegale delle risorse naturali coincideva con un momento cruciale di sviluppo della nozione di responsabilità sociale d'impresa.

Nel giugno 2008 il Rappresentante speciale del Segretario generale dell'ONU sulle imprese e i diritti umani (John Ruggie), incaricato di studiare l'argomento della responsabilità delle imprese (multinazionali e non) in tale materia⁷⁷, presentava al Consiglio dei diritti umani il c.d. *Policy Framework*⁷⁸. Quest'ultimo si articola in tre pilastri: l'obbligo degli Stati di proteggere gli individui dalle violazioni dei diritti umani imputabili alle imprese («the State duty to protect human rights»); la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani («the corporate responsibility to respect human rights») e, infine, la necessità di assicurare rimedi efficaci per le vittime di violazioni dei diritti umani commesse dalle imprese («access to remedies»)⁷⁹. Secondo tale quadro la responsabilità del settore privato, pur essendo fondata su un precetto morale, ha natura autonoma rispetto agli obblighi in materia di diritti umani imposti dal diritto internazionale agli Stati e si riferisce inoltre all'intero spettro dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. Essa comprende non solo delle responsabilità passive ma anche la necessità di adottare misure positive⁸⁰. Per assolvere alle proprie responsabilità le imprese dovrebbero in particolare attivare quei processi di *due diligence* che permettano di identificare, prevenire e gestire gli impatti negativi,

sussidiarie delle società madri domiciliate soprattutto nei Paesi occidentali. Infine, l'origine del fenomeno dello sfruttamento illegale, ossia la violazione della sovranità permanente sulle risorse naturali della RDC da parte di alcuni Stati limitrofi e, di conseguenza, l'intento della CIRGL di garantire soprattutto una tutela effettiva di tale sovranità; v. a quest'ultimo riguardo gli artt. 3, 4 e 5 del Protocollo nonché l'art. 12, esaminato *supra*, nota 69.

⁷⁶ V. nuovamente l'art. 22 del Protocollo.

⁷⁷ V. Commissione per i diritti umani, risoluzione n. 2005/69 del 20 aprile 2005, UN Doc. E/CN.4/RES/2005/69.

⁷⁸ V. *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/8/5 del 7 aprile 2008. Per un commento v., fra l'altro, R. MCCORQUODALE, *Corporate Social Responsibility and International Human Rights*, in *Journal of Business Ethics*, 2009, p. 385 ss.; M. FASCIGLIONE, *Luci ed ombre del rapporto di fine mandato del Rappresentante speciale delle Nazioni Unite su diritti umani e imprese*, in *Dir. um. dir. int.*, 2009, p. 169 ss.; A. GIGANTE, *L'evoluzione della politica dell'ONU e dell'UE nel campo della responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, in *Com. int.*, 2009, p. 589 ss., pp. 598-601; D. BILCHITZ, *The Ruggie Framework: An Adequate Rubric for Corporate Human Rights Obligations?*, in *Sur - International Journal on Human Rights*, 2010, p. 199 ss.; T. LAMBOOY, *Corporate Due Diligence as a Tool to Respect Human Rights*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2010, p. 404 ss., p. 429 ss.

⁷⁹ V. *Protect, Respect and Remedy*, cit., parr. 51-55.

⁸⁰ *Ivi*, parr. 56-57.

effettivi o potenziali, sui diritti umani che derivano non soltanto dalle loro attività ma anche dalle loro relazioni commerciali⁸¹.

La nozione di *due diligence* è ripresa nei Principi-guida su imprese e diritti umani⁸², elaborati dal Rappresentante speciale al fine di rendere operativa l'applicazione del suo *Policy Framework* e approvati dal Consiglio dei diritti umani nel giugno 2011 (d'ora in poi Principi-guida dell'ONU del 2011 su imprese e diritti umani)⁸³. La seconda parte dei Principi (dall'11 al 24), dedicata alla responsabilità delle imprese in tema di diritti umani, ribadisce che si tratta di un dovere morale: *i*) riferito all'intero catalogo dei diritti umani riconducibile all'*International Bill of Rights* (ossia a quel sistema composto dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, dai due Patti delle Nazioni Unite del 1966 e dalla Dichiarazione dell'ILO sui diritti fondamentali dei lavoratori del 1998) e *ii*) operante *indipendentemente* dalla capacità o volontà degli Stati di adempiere ai propri obblighi internazionali in tema di diritti umani (Principi 11 e 12). Tale dovere incombe su *tutte* le imprese, indipendentemente dalla dimensione, dal settore, dal contesto operativo, dall'assetto proprietario e dalla struttura (Principio 14). Il medesimo si sostanzia inoltre non solo nel non violare i diritti umani ma anche nell'intervenire su eventuali impatti negativi⁸⁴ rispetto ai quali sia configurabile un coinvolgimento delle imprese (Principio 11). Più in particolare, a queste ultime si richiede di: a) evitare di causare o contribuire a causare impatti negativi sui diritti umani attraverso le rispettive attività; b) tentare di prevenire o mitigare quegli impatti negativi sui diritti umani direttamente collegati alle rispettive attività, prodotti o servizi in virtù dei propri rapporti commerciali, anche nel caso in cui non abbiano contribuito a tali impatti (Principio 13). La nozione di "rapporti commerciali" va intesa in senso ampio, essendo comprensiva dei rapporti con i partner commerciali, le entità della catena di fornitura, come pure qualunque altra entità (statale o non) direttamente collegata alle attività, ai prodotti o ai servizi dell'impresa. Al fine di adempiere

⁸¹ *Ini*, par. 71, che fa esplicito riferimento alla «company's web activities and relationships» per la determinazione delle proprie responsabilità.

⁸² V. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, UN Doc. A/HRC/17/31 del 21 marzo 2011. Per un commento v., *ex multis*, M.B. TAYLOR, *The Ruggie Framework: Polycentric Regulation and the Implications for Corporate Social Responsibility*, in *Nordic Journal of Applied Ethics*, 2011, p. 9 ss.; M. FASCIGLIONE, *I Guiding Principles on Business and Human Rights del Rappresentante speciale delle Nazioni Unite sul tema diritti umani, imprese transnazionali: un ridiculus mus?*, in *Dir. um. dir. int.*, 2011, p. 598 ss.; C. GULOTTA, *Etica e globalizzazione: riflessioni sui Principi OCSE del 2011 per le imprese multinazionali e sui Principi ONU in tema di affari e diritti umani*, in *Dir. comm. int.*, 2012, p. 539 ss., p. 551 ss.; M. CUTILLO, *Imprese e diritti umani: recenti sviluppi internazionali di una relazione complessa*, in *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di M. CUTILLO, R. FAUGNO, T. SCOVAZZI, Milano, 2012, p. 25 ss.; A. BONFANTI, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente. Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Milano, 2012, p. 173 ss.; R. MARES (edited by), *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Foundations and Implementation*, Leiden, Boston, 2012, *passim*; ID., "Respect" Human Rights: Concept and Convergence, in *Law, Business and Human Rights. Bridging the Gap*, edited by R.C. BIRD, D.R. CAHOY, J.R. PRENKERT, Cheltenham, 2014, p. 3 ss.; S. DEVA, D. BILCHITZ (edited by), *Human Rights Obligations of Business. Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge, 2013, *passim*; R. MCCORQUODALE, *International Human Rights Law Perspectives on the UN Framework and Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *Corporate Responsibility for Human Rights Impacts. New Expectations and Paradigms*, edited by L. BLECHER, N.K. STAFFORD, G. BELLAMY, Chicago, 2014, p. 51 ss.

⁸³ V., Consiglio dei diritti umani, risoluzione n. 17/4 del 15 giugno 2011, UN Doc. A/HRC/17/L.17/Rev.1.

⁸⁴ Un «adverse human rights impact» si verifica quando «an action removes or reduces the ability of an individual to enjoy his or her human rights»: così OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretative Guide*, UN Doc. HR/PUB/12/02, 2012, p. 5.

alle proprie responsabilità, le imprese sono pertanto tenute ad adottare: a) una politica aziendale per il rispetto dei diritti umani; b) una procedura di *due diligence* che permetta di identificare, prevenire e mitigare gli impatti negativi derivanti dalle proprie attività o direttamente collegati ai propri rapporti commerciali e di rendere conto del modo con cui vengano affrontati tali impatti; c) procedure volte ad attuare misure di risarcimento, nel caso in cui le imprese abbiano causato impatti negativi o vi abbiano contribuito (Principio 15). La procedura di *due diligence* deve a sua volta comprendere la valutazione dell'impatto negativo, effettivo o potenziale, sui diritti umani; l'integrazione dei risultati della valutazione all'interno della cultura aziendale e dei sistemi gestionali; il monitoraggio e la rendicontazione delle misure adottate e, infine, la comunicazione all'esterno degli strumenti adottati per il rispetto dei diritti umani. Inoltre tale procedura deve essere necessariamente *continuativa*, poichè gli impatti negativi sui diritti umani possono variare nel tempo con l'evolversi del contesto e delle attività delle imprese; nonché *adattativa*, dato che la sua portata e complessità variano a seconda della dimensione dell'impresa, del settore e del contesto operativo delle sue attività e, infine, della gravità dell'impatto sui diritti umani (Principi 17-21).

Da quanto brevemente esposto si evince come la seconda parte dei Principi-guida dell'ONU del 2011 fornisca ulteriori indicazioni sulla responsabilità sociale d'impresa in materia di diritti umani. Il primo luogo vi si individuano i diversi comportamenti che possono generare tale responsabilità. All'impresa viene richiesto infatti di: *i*) astenersi dal commettere direttamente azioni lesive dei diritti umani; *ii*) astenersi dal contribuire a un impatto negativo posto in essere da terzi; e *iii*) non essere coinvolta in tale impatto che, seppur causato da terzi, è direttamente collegato alle sue attività, prodotti e servizi in ragione del rapporto commerciale con tali entità. In secondo luogo vengono chiarite le diverse misure da adottare nel caso in cui tali comportamenti vengano posti in essere. Nell'ipotesi in cui questi causino un impatto negativo o vi contribuiscano, le imprese sono chiamate a cessarli e a predisporre rimedi, mediante (fra l'altro) misure di risarcimento (commento ai Principi 19 e 22). Nel caso in cui le imprese non abbiano contribuito all'impatto negativo ma questo sia, comunque, direttamente collegato alle proprie attività, prodotti o servizi in virtù di un rapporto commerciale con un'altra entità (ad esempio all'interno della catena di fornitura) l'intervento correttivo varia a seconda del grado d'influenza che l'impresa ha nei confronti di tale entità, dell'importanza del rapporto commerciale per l'impresa stessa e della gravità dell'impatto negativo. Tale intervento può sostanziarsi, a seconda delle circostanze, nell'esercizio di tale influenza (al fine di prevenire o mitigare l'impatto negativo), nel rafforzamento di tale influenza o, ancora, nella cessazione del rapporto commerciale. Nel caso della responsabilità collegata all'attività, al prodotto o al servizio in virtù di un rapporto commerciale all'impresa non viene richiesta l'adozione di misure di risarcimento, non avendo essa contribuito all'impatto negativo causato da terzi (commento ai Principi 19 e 22). L'ultimo aspetto di particolare rilievo è dato, infine, dal riconoscimento del fatto che i processi d'identificazione, gestione, monitoraggio, prevenzione o mitigazione dei *potenziali* impatti negativi (i c.d. *rischi* per i diritti umani) possono assumere forme differenti, dipendendo dalla gravità dell'impatto negativo e da una serie di altri fattori – quali la dimensione dell'impresa, la sua struttura, il settore e il contesto operativo della sua attività (Principi 14 e 17).

In un *discussion paper* del giugno 2010 sul dovere dell'impresa di rispettare i diritti umani all'interno della propria catena di fornitura il Rappresentante speciale chiarisce ulteriormente le azioni che tale entità dovrebbe adottare qualora l'impatto negativo sui

diritti umani sia causato da terzi ma risulti comunque direttamente collegato alla propria attività, al proprio prodotto o servizio tramite un rapporto commerciale⁸⁵. Tali azioni sono diverse a seconda se l'impatto negativo sia posto in essere da fornitori diretti (che si avvalgono, ad esempio, di lavoro minorile o forzato) o sia invece causato da entità posizionate nei segmenti ulteriormente a monte nella catena di fornitura dell'impresa (sub-fornitori, sub-sub-fornitori, sub-sub-sub-fornitori dediti, ad esempio, all'acquisto di materie prime prodotte tramite pratiche di lavoro minorile o forzato). Nel primo caso (impatto negativo causato dal c.d. primo livello di fornitura) l'intervento correttivo dell'impresa acquirente varia a seconda dell'importanza cruciale della relazione commerciale con il partner e del grado d'influenza esercitato su tale partner⁸⁶. La combinazione di queste due variabili può a sua volta portare a quattro diverse azioni: a) se il partner è cruciale e sussiste influenza, l'impresa acquirente dovrebbe esercitare tale influenza al fine di indurre il partner che ha causato l'impatto negativo a prevenirlo o minimizzarlo; b) se il partner è cruciale e non sussiste influenza, l'impresa dovrebbe tentare di incrementare tale influenza; c) se il partner non è cruciale e sussiste influenza, l'impresa dovrebbe prima tentare di usare la sua influenza per mitigare gli abusi; in caso d'insuccesso dovrebbe mettere fine al rapporto commerciale; d) se il partner non è cruciale e non sussiste influenza, l'impresa dovrebbe mettere fine al rapporto commerciale. Nel caso in cui gli impatti negativi non si verificano al "primo livello di fornitura" ma a quelli successivi, l'impresa acquirente dovrebbe: a) esercitare la dovuta diligenza per identificare gli ambiti generali in cui il rischio di impatto negativo sia particolarmente significativo (tali rischi possono essere associati, ad esempio, a una particolare area geografica, a particolari prodotti o materiali e alle loro fonti di provenienza); b) adottare misure per mitigare gli impatti negativi, compreso il tentativo di garantire che le entità dei livelli intermedi esercitino esse stesse la dovuta diligenza e si attengano a standard di comportamento adeguati; c) nel caso d'identificazione delle specifiche entità non rispettose dei diritti umani, adottare misure appropriate per mitigare gli impatti negativi (direttamente o attraverso le entità dei livelli intermedi); qualora tali misure non portino risultati, porre termine alla relazione commerciale (direttamente o attraverso le entità dei livelli intermedi) o dimostrare di aver messo in campo gli sforzi necessari per mitigare gli impatti negativi.

7. Le Linee-guida dell'ONU del 2010 e la Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza per una gestione responsabile delle catene di fornitura dei conflict minerals

Lo schema di responsabilizzazione delle imprese proposto dal Rappresentante speciale veniva recepito in seno a quelle organizzazioni internazionali coinvolte, a diverso titolo, nella lotta allo sfruttamento delle risorse minerarie della RDC (ONU, OCSE e CIRGL).

⁸⁵ V. *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights in Supply Chains*, 10th OECD Roundtable on Corporate Responsibility, Discussion Paper, 30 June 2010, disponibile su www.oecd.org.

⁸⁶ Una relazione commerciale può essere considerata *cruciale* nel caso in cui questa garantisca un prodotto o un servizio essenziali per l'attività dell'impresa e per i quali non esiste nessun'altra ragionevole alternativa di approvvigionamento; v. commento al Principio 19 dei Principi-guida dell'ONU del 2011. L'*influenza* è considerata sussistere quando l'impresa – da sola o in cooperazione con le altre entità – è in grado d'imprimere un cambiamento nelle pratiche erranee dell'entità che causa l'impatto negativo sui diritti umani.

Per quanto concerne l'ONU occorre ricordare che, in seguito all'imposizione di divieti di fornitura di armi e di assistenza diretta o indiretta ai gruppi ribelli (operanti soprattutto nelle regioni orientali)⁸⁷, il Consiglio di sicurezza aveva istituito nel 2004 un nuovo gruppo di esperti con il compito (tra l'altro) di indagare sulle fonti di finanziamento del commercio illecito di armi⁸⁸. I rapporti redatti da tale organo evidenziano, significativamente, il complesso intreccio di fatto esistente tra gruppi armati, traffico d'armi, sfruttamento di determinati minerali pregiati (cassiterite, coltan, wolframite e oro, attualmente noti come *conflict minerals*) e la continuazione del conflitto⁸⁹. In particolare, quelli del 2008 pongono l'accento sull'esistenza di una catena di fornitura gravemente compromessa: i centri d'acquisto dei minerali della RDC (i soli legittimati a esportare tali merci) prefinanziano gli acquisti dei commercianti locali che spesso sono conniventi con i gruppi ribelli; a loro volta diverse imprese importatrici o di trasformazione dei minerali prefinanziano tali centri d'acquisto⁹⁰. Per questo motivo, già alla fine del 2008 il Consiglio di sicurezza incoraggiava gli Stati membri ad adottare tutte quelle misure volte a garantire, da parte degli importatori, delle industrie di trasformazione e finali utilizzatrici dei *conflict minerals* della RDC e operanti nell'ambito delle proprie giurisdizioni, l'esercizio della *due diligence* sui loro fornitori e sull'origine di tali minerali. Inoltre il Consiglio ampliava la categoria delle persone ed entità destinatarie di sanzioni mirate (congelamento delle risorse finanziarie e divieto di transito), includendo coloro che direttamente o indirettamente supportano gruppi armati operanti nella parte orientale del Paese attraverso il traffico illegale delle risorse naturali⁹¹. Ancora, sempre il Consiglio alla fine del 2009 incaricava il gruppo di esperti di redigere delle linee-guida per l'esercizio della suddetta *due diligence* prendendo anche in considerazione il lavoro svolto in altri *fora*⁹².

Dopo aver partecipato alle riunioni di un gruppo di lavoro *multi-stakeholder*, ospitato dall'OCSE e costituitosi nel 2009 proprio per sviluppare una guida pratica sul dovere di diligenza per una gestione responsabile delle catene di fornitura di minerali provenienti da zone conflittuali⁹³, il gruppo di esperti del Consiglio di sicurezza presentava due versioni delle linee-guida. La prima era volta a prevenire o mitigare i rischi riguardanti, rispettivamente, a) il possibile contributo (diretto o indiretto, da parte delle imprese coinvolte nella catena di fornitura dei *conflict minerals*) alla continuazione del conflitto nella RDC mediante il supporto da esse dato ai gruppi armati; e b) la violazione delle sanzioni mirate imposte nei confronti dei leader di tali gruppi. La seconda versione delle linee-guida presentate dal gruppo di esperti del Consiglio, più ampia, era finalizzata a prevenire o mitigare anche il rischio di supporto, da parte delle imprese, delle reti criminali e dei

⁸⁷ V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1493 (2003) del 28 luglio 2003, par. 20; risoluzione n. 1533 (2004) del 12 marzo 2004, par. 1.

⁸⁸ V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1533 (2004), cit., par. 10. Con la risoluzione n. 1596 (2005) del 18 aprile 2005, par. 1 e 2, tale organo estendeva il divieto di fornitura di armi e di assistenza a tutti i destinatari della RDC con eccezione delle forze armate e di polizia nazionali.

⁸⁹ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2006/525 del 18 luglio 2006, par. 123 ss.; UN Doc. S/2007/40 del 31 gennaio 2007, par. 18 ss.; UN Doc. S/2008/43 del 13 febbraio 2008, par. 81 ss.

⁹⁰ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2008/772 del 12 dicembre 2008, par. 88 ss.; UN Doc. S/2008/773, del 12 dicembre 2008, par. 127 ss.

⁹¹ V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1857 (2008) del 22 dicembre 2008, rispettivamente, par. 15 e 4 (g).

⁹² V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1896 (2009) del 7 dicembre 2009, par. 7.

⁹³ Per le diverse riunioni del gruppo *multi-stakeholder* (composto da rappresentanti dei membri dell'OCSE, di diversi Stati africani, dell'industria, della società civile e dell'ONU) v. www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm.

perpetratori di gravi violazioni dei diritti umani nell'ambito delle forze armate regolari⁹⁴. Questa seconda versione delle linee-guida si spiega alla luce delle operazioni condotte a partire dal 2009 dalle forze armate congolesi contro gruppi ribelli, operazioni che nelle aree ricche di minerali avevano comportato il subentro dei militari nello sfruttamento dei *conflict minerals*.

Nel novembre 2010 il Consiglio di sicurezza esprimeva il suo supporto nei confronti della versione ampliata delle linee-guida così come elaborata dal gruppo di esperti (d'ora in poi Linee-guida dell'ONU del 2010 sul dovere di diligenza) e chiedeva a tutti gli Stati di adottare misure appropriate per la diffusione di tali Linee-guida e per incoraggiare le imprese del settore a esercitare il dovere di diligenza⁹⁵.

Per quanto concerne invece le iniziative dell'OCSE, nel maggio 2011 il Consiglio dei ministri approvava la revisione delle Linee-guida destinate alle imprese multinazionali e inoltre la *OECD Due Diligence Guidance for Responsibly Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*. Relativamente al primo documento, non essendo possibile approfondirlo in questa sede, ci limitiamo a osservare che esso recepisce integralmente gli standard contenuti nei Principi-guida dell'ONU del 2011 relativi ai doveri di diligenza delle imprese⁹⁶. Il secondo documento, redatto dal gruppo di lavoro *multi-stakeholder* costituitosi nel 2009, è composto da: un'introduzione; un quadro in cinque tappe per l'esercizio della *due diligence* lungo la catena di fornitura dei minerali (Annesso I); un modello di politica aziendale per la gestione responsabile della catena di fornitura dei minerali provenienti da aree conflittuali e ad alto rischio (Annesso II); misure suggerite per la mitigazione dei rischi e indicatori per misurare i miglioramenti (Annesso III); un Supplemento su stagno, tungesto e tantalio (metalli derivanti dalla cassiterite, wolframite e coltan); e, infine, un Supplemento sull'oro⁹⁷. Analogamente all'*OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones* del 2006, questo secondo documento (d'ora in poi la Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza) non è vincolante né «legally enforceable»⁹⁸. Tuttavia, a differenza dell'*Awareness Tool*, la Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza rappresenta il primo caso di applicazione operativa delle scarse disposizioni sulla *supply chain responsibility* (direttamente collegata ai prodotti dell'impresa in

⁹⁴ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2010/596 del 29 novembre 2010, par. 87 ss.

⁹⁵ V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1952 (2010) del 29 novembre 2010, par. 7-8. La versione ampliata delle Linee-guida dell'ONU del 2010 sul dovere di diligenza è riprodotta in UN Doc. S/2011/345 del 7 giugno 2011, Annex I.

⁹⁶ Esso è disponibile su mneguidelines.oecd.org. Per un commento cfr. C. GULOTTA, *op. cit.*, p. 542 ss.; A.L. SANTNER, *A Soft Law Mechanism for Corporate Responsibility: How the Updated OECD Guidelines for Multinational Enterprises Promote Business for the Future*, in *The George Washington International Law Review*, 2011, p. 375 ss.; B. HUARTE MELGAR, K. NOWROT, W. YUAN, *The 2011 Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Balanced Outcome or an Opportunity Missed?*, June 2011, disponibile su telc.jura.uni-halle.de; P. MUCHLINSKI, *The 2011 Revision of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Human Rights, Supply Chains and the "Due Diligence" Standard for Responsible Business*, November 2011, disponibile su www.a4id.org; A. BONFANTI, *op. cit.*, p. 172 ss.; L. LIBERTI, *OECD 50th Anniversary: The Updated OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the New OECD Recommendation on Due Diligence Guidance for Conflict-Free Minerals Supply Chains*, in *Business Law International*, 2012, p. 35 ss.; J. EVANS, K. DREW, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Responsible Business Conduct in a Global Context*, in *Le pouvoir normatif de l'OECD. Journée d'études de Paris*, SFDI/OCDE, Paris, 2014, p. 129 ss.; K. WEIDMANN, *Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte*, Berlin, 2014, p. 186 ss.

⁹⁷ La Guida, emendata nel 2012 e nel 2015, è disponibile su www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm; v. *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*³, 2016.

⁹⁸ *Ivi*, p. 16.

virtù dei suoi rapporti commerciali) contenute sia nei Principi-guida dell'ONU del 2011 su imprese e diritti umani sia nell'attuale versione delle Linee-guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali⁹⁹; pertanto può essere utilizzata (non soltanto dai PCN) come fonte complementare d'interpretazione di tali disposizioni.

Le Linee-guida dell'ONU del 2010 sul dovere di diligenza e la Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza presentano tuttavia importanti differenze. La prima riguarda il loro ambito d'applicazione: mentre le Linee-guida dell'ONU sono indirizzate alle imprese che impiegano *conflict minerals* operanti nella giurisdizione di ciascuno degli Stati membri delle Nazioni Unite, la Guida dell'OCSE si rivolge *solo* alle imprese operanti nel (o a partire dal) territorio degli Stati aderenti¹⁰⁰. La seconda differenza concerne la loro copertura geografica; mentre le Linee-guida dell'ONU riguardano i *conflict minerals* provenienti dalla parte orientale della RDC e dagli altri Paesi in cui tali minerali transitano¹⁰¹, la Guida dell'OCSE concerne i *conflict minerals* provenienti da qualsiasi area affetta da conflitto o ad alto rischio¹⁰². Il terzo elemento distintivo tra le due regolamentazioni in esame è legato poi alla copertura tematica: mentre le Linee-guida dell'ONU si prefiggono, come detto, di prevenire o mitigare il rischio di fornire supporto diretto o indiretto a gruppi armati operanti nella parte orientale della RDC, a coloro che violano le sanzioni mirate imposte dal Consiglio di sicurezza, a reti criminali e a perpetratori di gravi violazioni dei diritti umani nell'ambito delle forze armate nazionali, la Guida dell'OCSE copre *anche* i rischi derivanti dalla mancanza di trasparenza nelle transazioni commerciali¹⁰³. L'ultima differenza riguarda infine la forza giuridica dei due strumenti dato che il Comitato dell'ONU sulle sanzioni relativo alla RDC, nel determinare se individui o enti debbano essere destinatari di sanzioni mirate (a causa del loro sostegno ai gruppi armati attraverso il traffico delle risorse naturali), è chiamato a esaminare se tali individui o enti abbiano applicato le procedure di *due diligence* contenute nelle Linee-guida dell'ONU¹⁰⁴. Pertanto queste ultime si presentano come potenzialmente più efficaci rispetto alla Guida dell'OCSE, dal punto di vista della loro capacità di determinare *di fatto* la condotta delle imprese.

La decisione del gruppo di esperti del Consiglio di sicurezza di adottare lo stesso approccio seguito dal gruppo di lavoro *multi-stakeholder* autore della Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza spiega l'identità degli standard di comportamento previsti nei due strumenti in esame. Tutte le imprese che impiegano *conflict minerals* estratti da zone conflittuali (o la cui origine non sia nota) sono chiamate a mettere in atto un processo

⁹⁹ Per le disposizioni delle Linee-guida dell'ONU su imprese e diritti umani v. *supra*, par. precedente. Per quelle delle Linee-guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali v. la Parte I, sezione II (principi generali), parr. 12 e 13 e i relativi commenti; sezione IV (diritti umani), par. 3 e il relativo commento.

¹⁰⁰ Al momento della sua adozione gli Stati aderenti erano, oltre ai membri dell'organizzazione: Argentina, Brasile, Lettonia, Lituania, Marocco, Perù e Romania; v. OECD, *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011. A New Agenda for the Future*, 2011, p. 46.

¹⁰¹ Tali Paesi includono il Burundi, il Kenya, il Ruanda, il Sudan, la Tanzania e l'Uganda; v. UN Doc. S/2010/596, cit., par. 308, nota 20.

¹⁰² Secondo la Guida dell'OCSE del 2011 le zone conflittuali sono caratterizzate dall'esistenza di un conflitto armato (che può assumere varie forme), da violenze generalizzate o da altri rischi di causare danni alla popolazione. Le zone ad alto rischio sono invece caratterizzate da instabilità o repressione politica, istituzioni deboli, insicurezza, collasso delle istituzioni civili e violenze generalizzate e, ancora, da abusi sistematici dei diritti umani e da violazioni del diritto interno o internazionale; v. p. 13.

¹⁰³ Più precisamente, prendono in considerazione i rischi di corruzione, falsa dichiarazione dell'origine dei minerali, riciclaggio di denaro e mancato pagamento di tasse, imposte e *royalties*; v. l'Annesso II, p. 23 ss.

¹⁰⁴ V. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/RES/1952 (2010), cit., par. 9.

formato da cinque tappe¹⁰⁵. In primo luogo, occorre sviluppare strumenti di carattere strategico-gestionale e organizzativo¹⁰⁶, ovvero: a) adottare, diffondere al pubblico e comunicare in termini chiari ai fornitori la politica aziendale relativa alla gestione responsabile della catena di fornitura dei minerali provenienti da zone a rischio, politica comprensiva delle norme sull'esercizio del dovere di diligenza; b) organizzare i sistemi di gestione interna necessari a supportare l'esercizio del dovere di diligenza applicata alla catena di fornitura; c) stabilire dei sistemi di controllo e di trasparenza della catena di fornitura dei minerali; d) rafforzare l'impegno dell'impresa con i fornitori, includendo nei contratti e/o accordi conclusi con questi ultimi la politica aziendale relativa alla gestione responsabile della catena di fornitura; e) creare un meccanismo per la gestione dei reclami quale sistema di pre-allarme per la conoscenza dei rischi. In secondo luogo, le suddette imprese devono identificare i rischi presenti nella loro catena di fornitura e valutarli alla luce delle norme enunciate nella loro politica aziendale¹⁰⁷. In terzo luogo occorre sviluppare e attuare una strategia per rispondere ai rischi identificati¹⁰⁸. Pertanto le imprese devono: a) comunicare i risultati della valutazione dei rischi legati alla catena di fornitura ai dirigenti dell'impresa; b) sviluppare e attuare una strategia per la gestione dei rischi, che può consistere nella continuazione dei rapporti commerciali, adottando tuttavia misure d'attenuazione dei rischi; nella sospensione temporanea dei rapporti commerciali, mettendo in atto tuttavia una strategia d'attenuazione dei rischi; o, ancora, nella cessazione delle relazioni con il fornitore, laddove i tentativi di mitigazione siano falliti o quando l'impresa reputi che tali tentativi non siano percorribili¹⁰⁹; c) attuare il piano d'attenuazione dei rischi, monitorare i risultati delle misure d'attenuazione e fare rapporto ai dirigenti aziendali; d) procedere a valutazioni supplementari dei rischi per quelli che necessitano d'attenuazione o allorquando la situazione cambi. In quarto luogo le imprese situate a determinati livelli della filiera devono far realizzare da terzi verifiche indipendenti delle loro pratiche di *due diligence*¹¹⁰. Infine le imprese devono pubblicamente riferire delle loro politiche e procedure di *due diligence* relative alla catena di fornitura¹¹¹, espandendo il campo delle loro pratiche sostenibili, della loro responsabilità sociale d'impresa o dei loro rapporti annuali per integrare le informazioni supplementari sulla diligenza applicata alla catena di fornitura dei minerali.

L'ultimo elemento di rilievo è costituito dal fatto che i due strumenti qui in esame forniscono ulteriori indicazioni specifiche in merito ai processi di *due diligence*, a seconda se l'impresa sia posizionata a monte della catena (dalle miniere alle fonderie/raffinerie) o a

¹⁰⁵ V. l'Annesso I della Guida dell'OCSE del 2011, p. 17 ss.; Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2010/596, cit., par. 318.

¹⁰⁶ V. lo Step 1 degli strumenti cit. *supra*, nota precedente.

¹⁰⁷ *Ivi*, Step 2.

¹⁰⁸ *Ivi*, Step 3.

¹⁰⁹ Occorre sottolineare che queste tre tipologie di reazione sono previste dalla Guida dell'OCSE del 2011. Le Linee-guida dell'ONU del 2010 sul dovere di diligenza raccomandano invece la cessazione delle relazioni con i rilevanti fornitori a monte, nel caso siano stati individuati rischi di supportare, rispettivamente, gruppi armati operanti nelle aree orientali del Paese o individui ed entità oggetto di sanzioni mirate. Nell'ipotesi di rischi di supportare reti criminali e perpetratori di gravi abusi dei diritti umani nell'ambito delle forze armate, si raccomanda in particolare la continuazione del rapporto e la contestuale adozione di misure volte a far cessare il coinvolgimento di tali forze nell'attività mineraria e nel commercio dei minerali e, ancora, in assenza di miglioramenti nei primi sei mesi, la sospensione o la cessazione delle relazioni con il fornitore per almeno tre mesi (v. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2011/345, cit., Annex I, Step 3, lett. B e F).

¹¹⁰ V. lo Step 4 degli strumenti cit. *supra*, nota 104.

¹¹¹ *Ivi*, Step 5.

valle (dalle fonderie/raffinerie ai commercianti al dettaglio)¹¹². Non potendo esporre nel dettaglio tali raccomandazioni, ci limitiamo a sottolineare come, in buona sostanza, alle imprese a monte sia richiesto di creare una catena di custodia e/o un sistema di tracciabilità in grado di fornire sotto forma disaggregata una serie dettagliata di informazioni (le miniere d'origine dei minerali; la quantità e le date d'estrazione; le località in cui i minerali vengono raccolti, commerciati e trasformati; tutte le imposte, tasse, *royalties* ed altri pagamenti versati ai dipendenti pubblici relativi all'estrazione, al commercio, al trasporto e all'esportazione dei minerali; tutte le tasse e altri pagamenti versati alle forze di sicurezza pubbliche o private o ai gruppi armati; l'identità di tutti gli attori della catena a monte; le vie di trasporto). Alle imprese a valle si richiede, invece, d'istituire un sistema di trasparenza della catena di fornitura che permetta l'identificazione delle raffinerie/fonderie presenti nelle proprie catene e la verifica della conformità delle loro pratiche di *due diligence* rispetto a quanto prescritto dalle Linee-guida dell'ONU del 2010 e dalla Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza¹¹³. Come è facile comprendere, si tratta di impegni a dir poco onerosi e di difficile implementazione per tutte le entità della catena e, in particolar modo, per quelle imprese abituate a operare nell'ambito di un'economia informale¹¹⁴.

8. Il sistema di certificazione e tracciabilità dei *conflict minerals* della CIRGL

La partecipazione dei membri della CIRGL al gruppo di lavoro *multi-stakeholder* autore della Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza incideva, insieme ad altri fattori¹¹⁵, sulla scelta delle misure d'attuazione del Protocollo del 2006 sullo sfruttamento illegale delle risorse naturali. Il 15 dicembre 2010, al termine di un *Summit* straordinario della CIRGL sulla lotta a tale sfruttamento, veniva adottata la Dichiarazione di Lusaka¹¹⁶.

¹¹² V., per quanto concerne la Guida dell'OCSE, il Supplemento su stagno, tungsteno e tantalio e il Supplemento sull'oro (rispettivamente, p. 31 ss., p. 62 ss.). Con riferimento alle Linee-guida dell'ONU del 2010 v. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/2011/345, cit., Annex I.

¹¹³ Ciò si spiega alla luce del fatto che i sistemi volti a risalire all'origine dei minerali sono irrealizzabili dopo la fusione dei minerali nelle fonderie/raffinerie.

¹¹⁴ Proprio per questo motivo nella Guida dell'OCSE del 2011 (pp. 13-14) si riconosce che la *due diligence* è «an on-going, proactive and reactive process» e si richiede alle imprese di «take reasonable steps and make good faith efforts» nella conduzione della dovuta diligenza.

¹¹⁵ Ci riferiamo in particolare all'inserimento nel *Dodd-Frank Wall Reform and Consumer Protection Act* (Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010)), ossia nella legge statunitense firmata nel luglio 2010 dal Presidente Obama sulla riforma dei mercati finanziari, della Sezione 1502. Quest'ultima impone alle società quotate in borsa che utilizzano *conflict minerals* provenienti dalla RDC e dai Paesi adiacenti obblighi di rendicontazione e pubblicazione relativi alle procedure di *due diligence* da esse adottate per minimizzare i rischi di finanziare direttamente o indirettamente gruppi armati della RDC. Si tratta di una normativa complessa, che non può essere qui approfondita. V., *ex multis*, C. OCHOA, P.K. KEENAN, *Regulating Information Flows, Regulating Conflict: An Analysis of United States Conflict Minerals Legislation*, in *Göttingen Journal of International Law*, 2011, p. 129 ss.; K.E. WOODY, *Conflict Minerals Legislation: The SEC's New Role as Diplomatic and Humanitarian Watchdog*, in *Florida Law Review*, 2012, p. 1315 ss.; G.A. SARFATY, *Human Rights Meets Securities Regulation*, in *Virg. Jour. Int. Law*, 2013, p. 97 ss.; ID., *Shining Light on Global Supply Chains*, in *Harv. Int. Law Jour.*, 2015, p. 419 ss.; V.P. NANDA, *Conflict Minerals and International Business: United States and International Responses*, in *ILSA Jour.*, 2014, p. 285 ss.; S.H. MCKAY, *Can We Make Them Obey? U.S. Reporting Companies, Their Foreign Suppliers, and the Conflict Minerals Disclosure Requirements of Dodd-Frank*, in *Northwestern Journal of International Law & Business*, 2015, p. 439 ss.

¹¹⁶ La Dichiarazione è disponibile su www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm.

Con tale documento i capi di Stato e di governo degli Stati membri, dopo aver espresso la loro preoccupazione per il persistente sfruttamento illegale delle risorse naturali (in particolare oro, coltan, wolframite e cassiterite) e il legame esistente tra tale sfruttamento e la proliferazione di armi, il finanziamento di gruppi armati e la perpetuazione di crimini contro l'umanità, prendono una serie di misure con le quali, in sintesi: *i*) si approvano i sei strumenti che compongono l'Iniziativa regionale sulle risorse naturali (*Regional Initiative against the Illegal Exploitation on Natural Resources*, lanciata nel 2008), ovvero lo schema di certificazione regionale; l'armonizzazione delle legislazioni minerarie nazionali; la creazione di una banca dati regionale sui flussi dei minerali; la formalizzazione del settore minerario artigianale; la promozione dell'Iniziativa sulla trasparenza dell'industria estrattiva (*Extractive Industry Transparency Initiative – EITI*); l'istituzione di un meccanismo di allerta precoce¹¹⁷; *ii*) si ribadisce l'impegno a recepire negli ordinamenti interni le disposizioni del Protocollo del 2006, inclusi gli impegni relativi allo schema di certificazione regionale; *iii*) esprimono il proprio sostegno alla Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza e sollecitano le imprese che si approvvigionano nella regione al rispetto dei sei strumenti dell'Iniziativa regionale e di tale Guida; *iv*) incaricano il Segretariato e il Comitato regionale sullo sfruttamento delle risorse naturali (istituito nel 2009) d'integrare gli standard previsti dalla Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza nei sei strumenti dell'Iniziativa regionale; e *v*) chiedono alla Comunità internazionale di supportare e rafforzare tale Iniziativa attraverso, tra l'altro, l'introduzione di sistemi di trasparenza complementari nelle rispettive giurisdizioni.

L'impegno a integrare gli standard previsti dalla Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza negli strumenti dell'Iniziativa regionale della CIRGL, ribadito nel *memorandum* d'intesa concluso con l'OCSE il 13 dicembre 2010¹¹⁸, trova riscontro nel Manuale sulla certificazione (redatto dal Segretariato nel novembre 2011) che fornisce una guida pratica all'attuazione dello Schema di certificazione e tracciabilità regionale relativo all'oro, al coltan, alla wolframite e alla cassiterite (d'ora in poi Manuale sullo Schema di certificazione della Cirgl)¹¹⁹. Quest'ultimo ha l'obiettivo di stabilire un sistema in grado di certificare le esportazioni dei quattro minerali non solo come *conflict free* ma anche in quanto rispettose di determinati standard sociali e di trasparenza¹²⁰.

¹¹⁷Per un approfondimento degli strumenti che compongono l'Iniziativa regionale v. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA, *"The ICGLR Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources (RINR) and other Certification Mechanisms in the Great Lakes Region: Lessons Learned and Best Practices"*, 2013, p. 13 ss., disponibile su www.uneca.org.

¹¹⁸V. OECD, *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011*, cit., p. 185 ss.

¹¹⁹Per un approfondimento dell'ICGGR *Regional Mechanism (RCM) Certification Manual*, disponibile su www.icglr.org e redatto in collaborazione con la ONG Partnership Africa Canada v. S. BLORE, I. SMILLIE, *Taming the Resource Curse. Implementing the ICGLR Certification Mechanism for Conflict-Prone Minerals*, March 2011; PARTNERSHIP AFRICA CANADA, *Briefing Note on the ICGLR Regional Certification Mechanism*, June 2012, entrambi disponibili su www.pacweb.org; L. RÜTTINGER, J. HEIDEGGER, L. GRIESTOP, *UmSoResS Steckbrief zum Regional Certification Mechanism (RCM)*, Berlin, 2015, disponibile su umweltbundesamt.de.

¹²⁰I minerali sono considerati *conflict free* se non supportano gruppi armati ribelli o forze di sicurezza pubbliche o private che: a) controllano illegalmente i siti minerari o le vie di trasporto, i luoghi di commercio dei minerali e gli attori a monte della catena di fornitura; b) tassano illegalmente o estorcono denaro o minerali nei punti di accesso ai siti minerari, lungo le vie di trasporto o nei luoghi di commercio dei minerali; c) tassano illegalmente o estorcono gli intermediari, le imprese esportatrici o i commercianti internazionali; d) sono implicate in gravi violazioni dei diritti umani (tortura, trattamento crudele, inumano e degradante, lavoro forzato, lavoro minorile, violenze sessuali generalizzate, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio). Per quanto concerne il rispetto degli standard sociali, ai fini della qualificazione dei minerali come

Lo Schema si basa essenzialmente su quattro pilastri: la tracciabilità dei minerali dal sito minerario fino al punto d'esportazione; la tracciabilità regionale attraverso la costituzione di una banca dati della CIRGL; *audit* indipendenti di terze parti a cadenza regolare; l'*Auditor* indipendente della catena di fornitura.

Per quanto concerne il primo pilastro, esso è composto da tre sub-pilastri: l'ispezione e la convalida dei siti minerari; l'istituzione di catene di custodia dei minerali; la certificazione delle esportazioni di minerali. Relativamente al primo sub-pilastro¹²¹, si stabilisce che un agente governativo ispezioni almeno una volta l'anno ogni sito minerario al fine di verificare se quest'ultimo rispetti gli standard stabiliti nel Manuale (come accennato, *conflict free*, assenza di lavoro forzato, ecc.); al termine dell'ispezione il sito viene catalogato secondo tre categorie: colore verde (adempimento del tutto soddisfacente, permesso d'estrazione dei minerali); colore giallo (adempimento poco soddisfacente, permesso d'estrazione soggetto a determinate condizioni); colore rosso (adempimento insoddisfacente, divieto d'estrazione dei minerali). Lo status del sito dev'essere registrato nella banca dati dei siti minerari dello Stato membro e dev'essere regolarmente aggiornato; tale banca dati va consultata dagli agenti governativi addetti alla certificazione. Il secondo sub-pilastro è volto invece a garantire la piena tracciabilità e lo status *conflict free* dei minerali dal sito minerario fino al punto d'esportazione, incluse tutte le tappe intermedie¹²². Gli Stati membri sono responsabili della supervisione delle catene di custodia stabilite all'interno dei propri confini ma possono delegare la definizione e la messa in opera delle medesime ad attori non statuali. Il terzo sub-pilastro serve poi ad assicurare che i minerali siano *conflict free*, estratti a condizioni accettabili e commercializzati nel rispetto della normativa fiscale nazionale¹²³; prima di rilasciare il certificato un agente governativo deve infatti ispezionare il carico e verificare che i minerali provengano da siti certificati e siano accompagnati da documenti relativi alla catena di custodia forniti dall'esportatore. Il certificato CIRGL è inoltre indispensabile ai fini del commercio infraregionale: solo minerali prodotti in uno Stato membro e corredati di certificato possono essere legittimamente importati in un altro Stato membro (e poi eventualmente riesportati).

Passando alla banca dati della CIRGL¹²⁴, essa ha la funzione di raccogliere e comparare dati sui siti minerari, sulla produzione e sul commercio (interno e infraregionale) trasmessi su base mensile dagli Stati membri al Segretariato. Si prevede la sua articolazione in tre parti (la banca dati regionale dei siti minerari, quella degli esportatori e quella relativa ai sistemi di custodia) e la sua consultazione pubblica.

Il terzo pilastro dello Schema di certificazione della CIRGL riguarda gli *audit* indipendenti di terze parti¹²⁵, effettuati da individui accreditati dal Comitato regionale sugli *audit* (composto da rappresentanti dei governi, dell'industria e della società civile). La valutazione riguarda gli esportatori, le entità a monte fino ai siti produttivi ma anche

conflict free si richiede l'assenza di lavoro forzato e minorile nei siti minerari. Relativamente agli standard ambientali e di consultazione delle comunità, non sono previsti dei requisiti minimi, ma ogni Stato ne può introdurre dei propri. Infine, sono vietati pagamenti da parte dei proprietari od operatori dei siti minerari, rispettivamente, a organizzazioni criminali o illegali, a organizzazioni o partiti politici in violazione della legislazione nazionale degli Stati membri nonché partite miste di minerali provenienti da siti certificati e non certificati. V. l'appendice 3b del Manuale.

¹²¹ V. la parte 3 della sezione II e l'appendice 3 del Manuale.

¹²² V. la parte 4 della sezione II e l'appendice 4 del Manuale.

¹²³ V. la parte 5 della sezione II e l'appendice 5 del Manuale.

¹²⁴ V. la parte 6 della sezione II e l'appendice 7 del Manuale.

¹²⁵ V. la parte 7 della sezione II e l'appendice 8 del Manuale.

l'esistenza di rischi di finanziamento dei combattenti da parte degli esportatori, dei commercianti e dei minatori. L'inadempimento da parte di qualsiasi entità della catena a monte si ripercuote automaticamente sull'esportatore, che viene anch'esso dichiarato inadempiente.

Infine, per quanto concerne l'*Auditor* della catena di fornitura¹²⁶, si tratta di un ulteriore livello di sorveglianza dello Schema, avendo tale soggetto il potere di condurre inchieste indipendenti su ogni o tutti i livelli della catena di fornitura.

Lo Schema di certificazione della CIRGL risulta, a nostro avviso, pregevole per diverse ragioni, quali: *i*) la sua trasparenza (essendo prevista la pubblicazione dei dati sui flussi dei minerali); *ii*) la sua attuazione a carico principalmente delle imprese e solo secondariamente dei governi (essendo tali attori non statuali chiamati a ottemperare a una serie di requisiti e a subirne le conseguenze in caso di inadempimento); *iii*) la sua credibilità (alla luce della previsione di *audit* indipendenti e di sanzioni automatiche in caso d'inadempimento); *iv*) la sua flessibilità (potendo ogni governo scegliere i sistemi di custodia/tracciabilità maggiormente compatibili con le proprie prassi amministrative); *v*) la sua adattabilità a nuove esigenze (potendo ogni Stato stabilire standard di comportamento più pregnanti).

Occorre tuttavia riconoscere che proprio tali principi ispiratori rendono lo Schema particolarmente ambizioso e di non facile attuazione. Non è un caso che fino a oggi solo tre membri (Burundi, RDC e Ruanda) abbiano incorporato il Manuale nella propria legislazione nazionale¹²⁷; solo due (RDC e Ruanda) abbiano emesso certificati¹²⁸ mentre gli ultimi tre pilastri dello Schema sono ancora in fase di realizzazione.

Il potenziale supporto fornito dallo Schema di certificazione regionale dei *conflict minerals* all'attuazione delle Linee-guida dell'ONU del 2010 sul dovere di diligenza e della Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza spiega peraltro la creazione, nel 2011, di un forum CIRGL-OCSE-Gruppo di esperti dell'ONU sulla RDC sull'attuazione del dovere di diligenza. Ospitato dall'OCSE, questo forum annuale esamina e discute le iniziative sviluppate dai diversi *stakeholders* al fine di rendere possibile catene di fornitura (dei *conflict minerals*) responsabili¹²⁹.

9. Osservazioni conclusive

Dall'analisi svolta è emerso come il tema della responsabilità sociale d'impresa abbia inizialmente costituito motivo di frizione nei rapporti tra le organizzazioni internazionali che sono a diverso titolo coinvolte nel contrasto allo sfruttamento delle risorse minerarie congolese. Come detto, all'approccio insolito dell'ONU, consistente nel *name and shame*

¹²⁶ V. la parte 9 della sezione II del Manuale.

¹²⁷ V. il decreto ministeriale della RDC n. CAB/MIN/MINES/01/0200/2012 del 6 marzo 2012; il regolamento ministeriale ruandese n. 002//2012/MINIRENA del 28 marzo 2012 e l'ordinanza ministeriale del Burundi n. 760/CAB/584/2013, tutti disponibili su www.pacweb.org.

¹²⁸ I certificati sono stati rilasciati dal governo della RDC a partire dal gennaio 2014; così INTERNATIONAL PEACE INFORMATION SERVICE, *Mineral Supply Chains and Conflict Links in Eastern Democratic of Congo. Five Years of Implementing Supply Chain Due Diligence*, 2015, p. 39, disponibile su www.ipisresearch.be. Quelli del governo del Ruanda sono stati rilasciati a partire dal novembre 2013; così L. RÜTTINGER, J. HEIDEGGER, L. GRIESTOP, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁹ V. mneguidelines.oecd.org/icglr-oecd-un-forum.htm.

riferito sia alle imprese accusate di aver agito in violazione degli strumenti internazionali *soft* sia agli Stati *d'origine* delle medesime (per la loro passività), si contrapponeva quello dell'OCSE, volto a difendere – anche con misure poco compatibili con gli impegni assunti dagli Stati aderenti alle Linee-guida destinate alle imprese multinazionali – la reputazione delle imprese utilizzatrici dei minerali originari della RDC. Tale contrapposizione era (fra l'altro) riconducibile alla mancanza di chiarezza circa l'eventuale responsabilità dell'impresa per gli impatti negativi (non solo sui diritti umani ma anche, ad esempio, sulla continuazione di situazioni conflittuali) collegati a un componente (materia prima o semilavorato) del proprio processo produttivo.

Quest'ultima lacuna è stata in parte colmata con l'approvazione, rispettivamente, delle Linee-guida dell'ONU del 2011 su imprese e diritti umani e delle Linee-guida dell'OCSE del 2011 destinate alle imprese multinazionali. Come si è visto, entrambi questi strumenti si limitano a sancire il dovere per tutte le imprese di esercitare la dovuta diligenza nei confronti dei fornitori e, più in generale, lungo la catena di fornitura al fine di evitare di favorire, con le proprie attività d'acquisto, comportamenti non responsabili di terze parti. Va dunque accolto con favore il lavoro intrapreso, a partire dal 2009, dal gruppo di lavoro *multi-stakeholder*, ospitato dall'OCSE e alle cui riunioni hanno partecipato anche gli Stati membri della CIRGL e il gruppo di esperti dell'ONU sulla RDC, finalizzato a declinare in modo mirato e dettagliato la responsabilità delle imprese utilizzatrici dei *conflict minerals* e che ha portato all'adozione, rispettivamente, delle Linee-guida dell'ONU del 2010 e della Guida dell'OCSE del 2011 sul dovere di diligenza¹³⁰. Questi ultimi due strumenti condividono tuttavia con i Principi-guida dell'ONU del 2011 su imprese e diritti umani e con le Linee-guida dell'OCSE del 2011 per le imprese multinazionali le medesime criticità, fra cui spicca la mancata spiegazione del fondamento giuridico della *due diligence*.

Questa lacuna risulta grave alla luce di due considerazioni. In primo luogo la distanza esistente tra il fenomeno dei *conflict minerals* e le imprese accusate di contribuire alla continuazione del conflitto nella RDC (fra cui grandi multinazionali di marca e distributori occidentali a valle della filiera). In secondo luogo occorre nuovamente sottolineare la complessità e l'onerosità dei processi di *due diligence* relativi alle catene di fornitura globali (come quella dei *conflict minerals*), trattandosi di filiere estremamente frammentate in cui ogni anello della catena è composto da centinaia, talvolta migliaia, di attori.

Pertanto la suddetta problematica, solo in parte affrontata in dottrina¹³¹, necessita di ulteriori approfondimenti.

¹³⁰ Tale giudizio positivo riguarda anche il lavoro, svoltosi a partire dal 2011, del forum CIRGL-OCSE-Gruppo di esperti dell'ONU sulla RDC diretto a organizzare e promuovere programmi d'implementazione del dovere di diligenza per una gestione responsabile delle catene di fornitura di minerali provenienti da zone conflittuali o ad alto rischio.

¹³¹ V., in particolare R. MARES, *Defining the Limits of Corporate Responsibilities against the Concept of Legal Positive Obligations*, in *The George Washington International Law Review*, 2009, p. 1157 ss.; ID., *A Gap in the Corporate Responsibility to Respect Human Rights*, in *Monash University Law Review*, 2010, n. 3, p. 33 ss.; ID., *Responsibility to Respect: Why the Core Company Should Act When Affiliates Infringe Human Rights*, in *The UN Guiding Principles*, cit., p. 169 ss.; J. BONNITCHA, R. MCCORQUODALE, *Is the Concept of "Due Diligence" in the Guiding Principles Coherent?*, January 2013, reperibile su www.ssrn.com.