

SAPIENZA UNIVERSITA' DI ROMA



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

**DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E INTERNAZIONALE
XXX CICLO**

**CURRICULUM
ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI**

**LA RESPONSABILITA' SOCIALE D'IMPRESA
IN RAPPORTO AL DIRITTO ALL'AMBIENTE**
Il caso di Taranto

Candidato: Pierfabio Scaglioso

Tutor: Prof. Nicola Colacino

SAPIENZA UNIVERSITA' DI ROMA



LA RESPONSABILITA' SOCIALE D'IMPRESA
IN RAPPORTO AL DIRITTO ALL'AMBIENTE

Il caso di Taranto

- **Premessa**

- **Capitolo I: La nozione di Responsabilità Sociale d'Impresa nel diritto internazionale:
origini e sviluppi**

1. Evoluzione del concetto di Responsabilità Sociale d'Impresa.....	21
1.1. Cenni introduttivi.....	21
1.2. Le origini e gli sviluppi della RSI.....	24
1.3. Il ruolo dell'espansione internazionale delle imprese nell'evoluzione della RSI.....	30
2. Le fonti normative internazionali.....	38
2.1. La RSI nel diritto internazionale generale: rinvio.....	38
2.2. La RSI nel diritto convenzionale.....	39
2.3. La RSI nel diritto delle organizzazioni internazionali: gli strumenti di <i>soft law</i>	40
2.3.1. La RSI nel diritto delle Nazioni Unite.....	40
2.3.1.1. Il Gruppo di Persone Eminent.....	40
2.3.1.2. Il Codice di condotta delle imprese internazionali.....	43
2.3.1.3. Il <i>Global Compact</i>	45
2.3.1.4. Le Norme sulla responsabilità delle imprese transazionali ed altre imprese.....	48
2.3.1.5. Il <i>framework</i> "Protect Respect Remedy".....	55
2.3.2. Le <i>Guidelines</i> dell'OCSE.....	62
3. La RSI nel diritto dell'Unione europea.....	68
3.1. La strategia in tema di RSI dell'Unione europea.....	68
4. Il recepimento della normativa internazionale ed europea in materia di RSI nell'ordinamento italiano.....	75
4.1. La RSI nella Costituzione.....	75

4.2. Analisi della legislazione e della normativa sublegislativa rilevante.....	76
5. La RSI negli strumenti di autonomia privata: i codici di condotta delle imprese.....	82
5.1. I codici di condotta delle imprese e delle associazioni di imprese.....	82
5.2. Gli strumenti di autodisciplina delle imprese.....	86
5.3. Brevi considerazioni sul valore giuridico e l'efficacia dei codici di condotta.....	97
6. Riflessioni in tema di RSI.....	101
6.1. Sull'efficacia degli strumenti di RSI analizzati.....	101
6.2. L'interdipendenza tra la responsabilità sociale e il problema ambientale.....	105
- <u>Capitolo II: Il diritto all'ambiente in rapporto alla responsabilità sociale di impresa</u>	
1. Il percorso di sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente.....	107
1.1. La genesi del diritto internazionale dell'ambiente.....	107
1.2. La tutela ambientale dopo l'istituzione delle Nazioni Unite.....	109
1.3. L'approccio globale alla tutela dell'ambiente nelle conferenze internazionali.....	115
1.4. Le istituzioni rappresentative degli interessi ambientali.....	125
2. Analisi degli strumenti di tutela dell'ambiente in rapporto alla RSI nel diritto internazionale universale.....	129
2.1. La tutela ambientale nelle fonti sulla RSI delle Nazioni Unite.....	129
2.2. La protezione ambientale nelle <i>Guidelines</i> dell'OCSE.....	132
2.3. I tre pilastri della Convenzione di Aarhus in rapporto alle finalità della RSI.....	134
3. (segue): e analisi della tutela ambientale in rapporto alla RSI nell'Unione Europea.....	144
3.1. Lo sviluppo parallelo della tutela ambientale e degli strumenti di RSI nel diritto comunitario.....	144
3.2. La tutela ambientale europea incontra la RSI: il Libro Verde del 2001 “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”.....	152
3.3. L'attività della Commissione.....	156
3.4. L'impatto sulla RSI di alcuni strumenti di tutela ambientale: l'Emas, l'Ecolabel e il <i>Green Public Procurement</i>	171
4. Alcuni elementi della prassi internazionale e interna in materia di RSI “ambientale”.....	179
4.1. La RSI nella giurisprudenza della Corte EDU e i profili di tutela dell'ambiente.....	179

4.2. L'applicazione degli strumenti della RSI alle situazioni di pericolo ambientale: cenni sulle esperienze statunitense ed europea a confronto.....	189
4.2.1. L'interpretazione dell' <i>Alien Tort Statute</i> nella giurisprudenza statunitense.....	191
4.2.2. L'affermazione della responsabilità civile delle imprese nella giurisprudenza inglese e olandese.....	200
4.3. Le proposte di codificazione internazionale di ipotesi di responsabilità penale delle imprese.....	205
4.4. Considerazioni di sintesi.....	210

- Capitolo III: Profili di responsabilità sociale d'impresa in rapporto alla tutela dell'ambiente nel caso di Taranto

1. Il caso di Taranto.....	211
1.1. Introduzione al caso.....	211
1.2. Le evidenze delle perizie scientifiche.....	212
2. L'Italsider e la gestione pubblica.....	216
2.1. La nascita dello stabilimento.....	216
2.2. Il “raddoppio” del siderurgico.....	217
2.3. L'emersione del problema ambientale.....	218
3. L'Ilva e la privatizzazione.....	222
3.1. La vendita degli impianti e la dichiarazione di “area a rischio ambientale”.....	222
3.2. Il Piano di risanamento e la stagione delle intese.....	223
3.3. L'azione delle associazioni ambientaliste.....	226
4. La catastrofe ambientale e i percorsi correttivi individuati.....	229
4.1. La Decisione n. 2004/259/CE e la cosiddetta Legge Anti-Diossina.....	229
4.2. L'intervento della magistratura e il fermo degli impianti.....	231
4.3. I decreti “salva-Ilva” e i dubbi di legittimità costituzionale.....	233
4.4. Dal commissariamento all'assegnazione degli impianti ad Arcelor Mittal.....	236
5. La valutazione del caso di Taranto alla luce degli strumenti di RSI.....	238
5.1. La procedura di infrazione dell'Unione europea.....	238
5.2. I ricorsi alla Corte EDU e il mancato utilizzo dell'art. 10 CEDU.....	240
5.3. La sentenza della Corte di Strasburgo del 24 gennaio 2019.....	251
5.4. Sul possibile utilizzo giudiziale della RSI quale canone interpretativo per la tutela delle situazioni soggettive lese.....	258
5.5. Possibile violazione dei principi di RSI da parte dello Stato nel caso di Taranto.....	263

5.6. Il possibile impatto dei Principi Guida delle Nazioni Unite su Impresa e Diritti Umani e del Piano di Azione Nazionale.....	267
6. Questioni aperte e ipotesi di riqualificazione.....	271
6.1. Il fallimento delle politiche ambientali nel caso di Taranto.....	271
6.2. I potenziali percorsi di riqualificazione dell'area.....	276
6.3. (<i>segue</i>): esempi virtuosi di riconversione di aree industriali: Cornigliano, Linz, Ruhr, Pittsburgh.....	279
6.4. I vantaggi dell'adozione dei modelli di RSI sul piano economico.....	287

- **Conclusioni**

- **Bibliografia**

Premessa

Come è noto, con l'espressione "Responsabilità Sociale d'Impresa" (d'ora in avanti anche RSI), o *Corporate Social Responsibility* (CSR), si è soliti prendere in considerazione l'insieme delle teorie e delle prassi finalizzate a introdurre una dimensione sociale nell'ambito delle attività d'impresa, nella consapevolezza che questa non deve unicamente rivolgersi alla ricerca del profitto, ma orientare i propri comportamenti al perseguimento di interessi generali a beneficio della collettività¹.

1

Tra i principali autori e volumi che affrontano l'argomento: Maggiolini, P. (a cura di), *Ciò che è bene per la società è bene per l'impresa. Una rivisitazione di teorie e prassi della Responsabilità Sociale d'Impresa*, Franco Angeli, 2012. Ferrari L., Renna S., Sobrero R., *Oltre la CSR. L'impresa del duemila verso la stakeholder vision*, Utet Isedi, 2009. Krugman P. et al., *L'essenziale di economia*, Zanichelli, Bologna, 2008. Arrigo E., *Responsabilità aziendale e performance economico-sociale*, Giappichelli, Torino, 2008. Bettini E., Moscarini F., *Responsabilità sociale d'impresa e nuovo umanesimo*, Sangiorgio Editore, Genova, 2008. Minora M., *Responsabilità sociale e strategia. Alla ricerca di un'integrazione*, Egea, 2008. Perrini F., Tencati A., *Corporate social responsibility. Un nuovo approccio strategico alla gestione d'impresa*, Egea, Milano, 2008. Rusconi G., Borgonovi E., *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, Franco Angeli, 2008. Capecchi V., Ballotti D. (a cura di), *Valori e competizione. Storie di responsabilità sociale nella cooperazione bolognese*, Il Mulino, 2007. Michelini L., *Strategie collaborative per lo sviluppo della Corporate Social Responsibility: caratteristiche e strumenti di gestione delle alleanze tra imprese e organizzazioni non profit*, Franco Angeli, Milano, 2007. Sciarelli S., *Etica e responsabilità sociale d'impresa*, Giuffrè, 2007. Caramazza M., Carroli C., *Management e responsabilità sociale. Pratiche, strategie e valori socialmente responsabili nel mondo dell'impresa*, Il Sole 24 Ore, 2006. Cherubini S., Magrini R., *Il management della sostenibilità sociale*, Franco Angeli, 2006. Viviani M., *Dire dare fare avere. Percorsi e pratiche della responsabilità sociale*, Il Mulino, 2006. Paltrinieri R., Parmigiani M., *Sostenibilità ed etica? Per un'analisi socio-economica della responsabilità sociale d'impresa*, Carocci, 2005. Becchetti L., *Felicità sostenibile. Economia della responsabilità sociale*, Donzelli Editore, 2005. Gallino L., *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, 2005. Hinna L., *Come gestire la responsabilità sociale dell'impresa*, Il Sole 24 Ore, 2005. Sacconi L., *la responsabilità sociale dell'impresa*, ABI, Roma, 2005. Sacconi L., *Etica degli affari: individui, imprese e mercati nella prospettiva di un'etica razionale*, Il Saggiatore, Milano, 1991. Zamagni S., *La critica delle critiche alla CSR e il suo ancoraggio etico*, in Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa, Bancaria, 2005, pp. 319-335. Molteni M., *Responsabilità sociale d'impresa e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, V&P Università, 2004. Rusconi G., Dorigatti M. (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa*, Franco Angeli, Milano, 2004. Moro G., Profumo A., Plus Valori. *La responsabilità sociale dell'impresa*; Baldini&Castoldi, Milano, 2003. Gallino L., *L'impresa responsabile. Un'intervista su Adriano Olivetti*, a cura di Ceri P., Edizioni di Comunità, Torino, 2001. Molteni M., *Le misure di performance nelle aziende non profit di servizi alla persona. Implicazioni per la direzione aziendale e gli enti erogatori*, CEDAM, 1997. Molteni M., Invernizzi G., *Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, ETAS, 1990.

Sebbene non vi sia univocità in termini di definizione², la Commissione Europea ha definito la RSI come *“l’integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro prassi commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate. Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare al di là investendo “di più” nel capitale umano, nell’ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate”*³. Successivamente la stessa Commissione ha ampliato la definizione, dichiarando che la RSI è la *“responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società”*⁴, pertanto ciò significherebbe realizzare una armonizzazione tra la finalità orientata al profitto dell’impresa e i principi mossi da concetti che promuovono la tutela dei diritti umani, dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile⁵.

L’origine della RSI risale agli anni '30 del secolo scorso, quando negli Stati Uniti d’America prende avvio un dibattito riguardo all’assunzione di responsabilità da parte dei manager delle imprese rispetto agli effetti delle loro azioni sull’ambiente e sui soggetti con cui l’impresa entra in contatto, come dimostra un contributo del Decano della Harvard Business School, Wallace Donham, il quale rilevava che *“il vero problema delle aziende è quello di creare e far sviluppare una classe imprenditoriale socialmente responsabile”*⁶. Il dibattito fu ripreso

²Una nozione che riscontra un esteso consenso è quella che viene estrapolata dalla Guida sulla responsabilità sociale ISO 26000 del 2010, secondo cui la RSI è la responsabilità per gli impatti delle attività d’impresa *“sulla società e sull’ambiente, attraverso un comportamento etico e trasparente, che contribuisca allo sviluppo sostenibile, inclusa la salute e il benessere della società; che tenga in considerazione le aspettative degli stakeholders; che sia conforme alla legge applicabile e coerente con le norme internazionali di comportamento; che sia integrato in tutta l’organizzazione e messo in pratica nelle sue relazioni”*, ossia quelle *“attività di un’organizzazione rientranti nella sua sfera d’influenza”* (c. 2.18). Una buona sintesi, invece, può essere la seguente: *“La RSI si fonda sull’idea generale che, oltre agli Stati, anche le imprese private siano tenute al rispetto dei diritti umani”*. Così Tullio Scovazzi in *La Responsabilità Sociale d’Impresa in tema di diritti umani e protezione dell’ambiente*, Giuffrè, 2011, p. 4.

³La definizione della Commissione è senz’altro tra le più autorevoli. Si veda: Libro Verde della Commissione Europea Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese, Com 366/2001, sito ufficiale U.E. Pubblicato in Gazzetta ufficiale dell’UE n. C 086 del 10/04/2002 insieme con la risoluzione del Consiglio sul seguito da dare al libro verde sulla responsabilità sociale delle imprese.

⁴Quest’ultima definizione è quella elaborata nella *“Strategia rinnovata dell’UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese”* COM(11) 681 del 25 ottobre 2011. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell’UE del 31.7.2012, n. C 229/77.

⁵*“il rispetto della legislazione applicabile e dei contratti collettivi tra le parti sociali rappresenta un presupposto necessario per far fronte a tale responsabilità. Per soddisfare pienamente la loro responsabilità sociale, le imprese devono avere in atto un processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro strategia di base in stretta collaborazione con i rispettivi interlocutori”*. Si veda: Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Strategia rinnovata dell’UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese.

⁶Articolo del 1927 pubblicato sulla rivista annuale Harvard Business Review, p. 76, dove l’autore elencava alcuni dubbi sul fenomeno imprenditoriale: *“a meno che un numero sempre maggiore di manager non impari a esercitare il proprio potere e ad ottemperare ai propri obblighi con uno spiccato senso di responsabilità verso gli altri gruppi della comunità [...] la nostra civiltà potrebbe andare incontro ad una fase di declino”*. In questo senso quando l’autore parla di *“gruppi della comunità”* sembrerebbe fare riferimento alla figura dello stakeholder, ossia al portatore di interessi contrapposti rispetto al mero profitto aziendale.

dai giuristi E. Merrick Dodd e A. A. Berle, i quali sostenevano, per contro, che “*i proprietari della proprietà passiva, cedendo il controllo e la responsabilità attiva, hanno ceduto il diritto a che la corporation venga amministrata nel loro esclusivo interesse*”⁷. Ciò di fatto slegava gli amministratori dai proprietari e gli *stakeholders*⁸, esponendo la comunità a possibili fonti di pericolo⁹.

La prima definizione compiuta di RSI viene attribuita a Howard R. Bowen, il quale, già durante i primi anni '50, affermava che essa “*fa riferimento agli obblighi degli uomini di affari di perseguire quelle politiche, prendere quelle decisioni, o seguire quelle linee di azione auspicabili in termini di obiettivi e valori della nostra società*”¹⁰.

Con il passare del tempo, l'imputazione della responsabilità viene estesa da quella singolarmente intesa degli uomini d'affari a quella unitariamente intesa dell'impresa nel suo complesso e in proposito un contributo importante è offerto da A. Carrol negli anni '70, il quale sosteneva che la RSI “*comprende le aspettative economiche, giuridiche, etiche e discrezionali che la società ha nei confronti delle organizzazioni in un dato momento*”¹¹, con ciò teorizzando la RSI non più in chiave di costo, bensì di opportunità e miglioramento per l'impresa¹².

Altra fondamentale tappa dello sviluppo della RSI, che sarà meglio approfondita nel proseguo del lavoro, è l'elaborazione della *Stakeholder Theory* di R.E. Freeman del 1984: questa vede nel ruolo dei portatori di interesse lo strumento di pressione adeguato a orientare i comportamenti dell'impresa su percorsi di maggiore responsabilità nei confronti

⁷Si veda: A. A. Berle, G. C. Means *The Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publishers, 1932, p. 34.

⁸Si definisce così qualsiasi portatore di interessi differenti da quelli orientati al mero profitto d'impresa. Le Norme ONU (testo doc. E-CN.4-Sub.2-2003-12-2003-Rev.2 del 26.08.03; approvazione doc. E-CN.4-Sub.2-2003-43 del 20.10.03) lo definiscono in questo modo: “*The term stakeholder includes stockholders, other owners, workers, and their representatives, as well as any other individual or group that is affected by the activities of transnational corporations or other business enterprises. The term stakeholder shall be interpreted functionally in the light of the objectives of these Norms and include indirect stakeholders when their interests are or will be substantially affected by the activities of the transnational corporation or business enterprise. In addition to parties directly affected by the activities of business enterprises, stakeholders can include parties which are indirectly affected by the activities of transnational corporations or business enterprises such as consumer groups, customers, governments, neighbouring communities, indigenous peoples and communities, non-governmental organizations, public and private lending institutions, suppliers, trade associations and others*” (par. 22).

⁹E. D’Orazio, *Responsabilità sociale ed etica d’impresa*, Politeia, 72, 2003

¹⁰H.R. Bowen, *Social Responsibility of the Businessman*, Harper & Row, New York, 1953.

¹¹A.B. Carroll, *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral, Business Horizons*, 1991. Carroll, *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*, “*Academy of Management Review*”, 4, 1979.

¹²Per un’analisi più dettagliata della discussione in tema di RSI tra gli anni '60 e '70 si vedano: Dunning (a cura di), *The Multinational Enterprise*, London, 1971; Fatouros, *The Computer and the Mudhut: notes on multinational enterprise in developing countries*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1971; Vernon, *Sovereignty at Bay: the multinational spread of US enterprises*, N.Y., 1971; Tugendhat, *The Multinationals*, N.Y., 1972; Barnet e Mueller, *Global Reach, the power of the multinational corporations*, N.Y., 1974.

dell'ambiente e della società¹³. Corollario di tale teoria è che se l'impresa ha delle responsabilità economiche, giuridiche, etiche e discrezionali, deve agire per l'effetto nell'interesse di tutti i soggetti terzi interessati dalle stesse scelte imprenditoriali¹⁴.

In seguito a tale teoria gli studi sulla RSI sono proseguiti, diramandosi in varie correnti come la “*Corporate social responsiveness*”, orientata sui processi manageriali interni volti alla comprensione delle istanze degli *stakeholders*¹⁵; oppure la “*Business ethics*”, mirante all'analisi dei valori economici su cui basare politiche d'impresa adeguate alle esigenze della società¹⁶; senza dimenticare la “*Corporate social performance*” che si interessa di catalogare i risultati dell'adozione di politiche di RSI sui prodotti commerciali¹⁷.

Le teorie di RSI si sono sviluppate nell'ambito di una tendenza mondiale orientata alla globalizzazione dei mercati¹⁸ e, nello stesso tempo, alla progressiva uniformazione delle legislazioni in materia di politica economica e monetaria¹⁹. In tale contesto, le imprese hanno

¹³La teoria sarà approfondita nel primo capitolo.

¹⁴J. Snider, R.P. Hill, D. Martin, *Corporate Social Responsibility in the 21th Century: A View from the World's Most Successful Firms*, “*Journal of Business Ethics*”, 48, 2003

¹⁵Freeman R.E., Reed D.L. *Stockholders e Stakeholders: a new perspective on corporate Governance*, California Management review, Spring 1983. Freeman R.E. *Strategic management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1994. Freeman, R.E., Evan, W.M. *Corporate Governance: a stakeholder interpretation*, in *Journal of Behavioural Economics*, 19, 1990, pag. 337-359. Freeman R.E., Evan W.M. *Stakeholder management and the modern corporation: Kantian Capitalism*, in Beauchamp, T.L., Bowie, N. (eds.) *Ethical Theory and Business*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1993. Sacconi L. *CSR as Contractarian Model of Multi-Stakeholder Corporate Governance and The Game Theory of its Implementation* Discussion Paper n18/2008, Università Studi Trento, 2008. Longo M. , Mura M. *Stakeholder approach and innovation in corporate governance. The creation of intangible capital*, paper Workshop on Corporate Governance (EIASM), November 4-5, Brussels, Belgium, 2004. Donaldson T. , Preston L. *The stakeholder theory, concepts, evidence and implications*, Academy of Management Review, pag. 65-91, 1995.

¹⁶Perrini F. *Responsabilità Sociale d'Impresa e Finanza Etica*, Egea, Milano, 2002. Bartolomeo M., Dal Maso D. *Finanza e sviluppo sostenibile*, Il Sole24Ore Libri, Milano, 2001. Rusconi G., Dorigatti M., Signori S. *Etica e finanza*, Franco Angeli, Milano, 2005. Andruccioli P. , Messina A. *La finanza utile*, Carocci, Roma, 2007. Basso A. , Funaro S. *I fondi comuni di investimento etico in Italia e la valutazione delle performance*, Il Risparmio, n.3, 2002. Becchetti L. , Paganetto L. *Finanza etica e commercio equo e solidale. La rivoluzione silenziosa della responsabilità sociale*, Donzelli, Roma, 2003.

¹⁷C. Gagliardi, D. Mauriello e F. Pacetti, *La responsabilità sociale delle imprese e gli orientamenti dei consumatori*, disponibile sul sito ufficiale CSR Unioncamere. Becchetti L. , Costantino L. *Il commercio equo e solidale alla prova dei fatti. Dai gusti dei consumatori del Nord all'impatto sui prodotti del sud del mondo*, Bruno Mondadori, 2006.

¹⁸Sulla globalizzazione si veda: Bauman Z., *Dentro la globalizzazione*, Laterza, 2007. Beck, *Che cosa è la globalizzazione*, Carocci, Roma 1999. Cesareo, *Globalizzazione e contesti locali*, Angeli, Milano, 2001. Featherstone, *Global Culture*, Sage, London, 1990. Featherstone, Lash, Robertson, *Global modernities*, Sage, London 2001. Gallino, *Globalizzazione e disegualianza*, Laterza, Roma-Bari 2001. Geertz, *Mondo globale, mondi locali*, Il Mulino, Bologna 1999. Giaccardi e altri, *La globalizzazione non è un destino*, Laterza, Roma-Bari 2001. Giddens, *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna 1994. Huntington, *Lo scontro di culture*, Rizzoli, Milano 1998. Ritzer, *Il mondo alla Macdonald*, Il Mulino, Bologna 1997. Robertson, *Globalizzazione*, Aserios, Trieste 1999. Sassen, *Città globali*, Il Mulino, Bologna 1997. Micheal Meyer: *L'anno che cambiò il mondo. La storia non detta della caduta del Muro di Berlino*. Edizioni il Saggiatore, 2013. Secondo quest'ultimo autore il modello della globalizzazione ha avuto il suo *acme* con la caduta del Muro di Berlino del 1989.

¹⁹Per una critica economica al modello della globalizzazione si veda Joseph Stiglitz *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002 e *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, 2006. Per un esame antropologico del fenomeno si segnala Zygmunt Bauman, *Dentro la globalizzazione*, Laterza, 2007. Per un primo esame delle

visto accrescere le proprie prerogative, sfruttando i vantaggi derivanti dalla flessibilità mutuata dal modello economico neoliberista, tendente, in via ultimativa, alla massimizzazione del profitto²⁰.

Conquistando nuovi mercati, le imprese hanno quindi creato un network su scala mondiale, avvantaggiandosi delle lacune dell'ordinamento internazionale e rischiando di compromettere diritti ed interessi della collettività; mentre ciò accadeva la comunità internazionale ha provato a rispondere pretendendo il rispetto di quei principi cardine di cui gli Stati stessi sono garanti, quali la tutela dei diritti umani, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile e la tutela del lavoro. Tali iniziative di contrasto si sono condensate in una specifica rappresentazione etica del comportamento che dovrebbe essere assunto dalle imprese, in particolare quelle operanti su scala internazionale: la rappresentazione è appunto la RSI, la cui etimologia evoca una forma di responsabilità che scaturisce sia da obblighi giuridici che da doveri morali²¹.

La RSI, in effetti, è un sistema di regole che racchiude al suo interno tematiche eterogenee: essa esige, infatti, che le imprese pongano in essere “*un processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori [...] nella loro strategia di base*”²², inquadrandolo nei tradizionali modelli di organizzazione e funzionamento rilevanti sul piano economico, politico e sociale²³.

Tale premessa è di fondamentale importanza dal momento che considerare la RSI sotto un profilo specifico senza valutarne l'interdipendenza con le altre tematiche rischierebbe di condurre a esiti fuorvianti. Corollario di quanto precede è che, pur privilegiando sempre il profilo giuridico, nel presente lavoro si esamineranno casi di studio che porranno in evidenza la validità di un approccio integrato nella gestione delle problematiche connesse all'espansione delle imprese²⁴.

problematiche portate dalla globalizzazione rispetto ai temi della RSI: Alain Touraine, *La globalizzazione e la fine del sociale. Per comprendere il mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, 2015. Per una digressione storica del fenomeno, infine, si veda Agostino Giovagnoli, *Storia e Globalizzazione*, Laterza, 2009.

²⁰Sul modello economico attuale si veda Oddenino, *Attuali prospettive di regolazione internazionale dell'attività delle imprese multinazionali*, in Porro (a cura di). *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2006.

²¹Secondo Maria Chiara Malaguti e Giovanna Giada Salvati il sostantivo “responsibility” in lingua inglese si può cogliere “*in contrapposizione con il termine “liability”, connotato da una accezione più strettamente giuridica. “Responsibility”, difatti, tende a riferirsi alla cura e alla considerazione che si ha per il risultato del proprio comportamento ed evoca l'esistenza di una figura “intermedia” di responsabilità, la quale [...] sembra porsi a metà tra la doverosità giuridica assistita da sanzione e la doverosità morale*”. Cfr. Malaguti – Salvati in *La responsabilità sociale d'impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione europea ed Italiano*. Edizioni Cedam, Wolters Kluwer, 2017, pp 2 e ss.

²²Così la Comunicazione della Commissione europea, COM(2011) 681 def.

²³Michelini L., *Strategie collaborative per lo sviluppo della Corporate Social Responsibility: caratteristiche e strumenti di gestione delle alleanze tra imprese e organizzazioni non profit*, Franco Angeli, Milano, 2007.

²⁴Ad esempio il caso della Ruhr in Germania, dove la strada perseguita è stata di natura politica, consistita nella scelta di riqualificare l'area interessata dall'inquinamento. Oppure il caso di Pitzburgh, dove la scelta di

Le problematiche che la RSI si propone di affrontare derivano da una serie di fattori, ricorrenti quando l'impresa accresce il proprio potere economico²⁵: in contesti di espansione incontrollata, l'impresa intrattiene moltitudine di contatti con una diversità di soggetti che si occupano della produzione, della fornitura, degli appalti, degli utenti finali, etc., e, in alcuni casi, una parte cospicua della produzione viene esternalizzata²⁶ in luoghi dove per varie ragioni non è possibile tutelare pienamente i soggetti coinvolti e l'ambiente circostante²⁷. Può anche accadere che, ultimato il proprio lavoro o venuta meno la ragione d'essere dell'impresa nel paese ospitante, essa lasci il territorio in uno stato di devastazione, costringendo il governo del Paese ospitante a sobbarcarsi i costi di bonifica ambientale, registrando quest'ultimo un saldo finale negativo in relazione all'analisi costi-benefici della permanenza dell'impresa nella propria giurisdizione²⁸.

I rischi sopra accennati vengono in rilievo anche quando l'impresa operante non sia una multinazionale nel senso stretto del termine²⁹, ma sia un'impresa di grande dimensioni che, sebbene “non multinazionale”, abbia comunque un importante potere economico che viene utilizzato per accrescere le proprie prerogative in danno di un territorio, come potrebbe riscontrarsi nel caso dell'Ilva di Taranto³⁰.

In tutti questi casi la RSI può rappresentare il contraltare alla diffusione di pratiche irresponsabili da parte delle imprese, multinazionali e non³¹: essa, infatti, “*non solo tende, in negativo, ad evitare (o almeno mitigare) i possibili effetti avversi dell'attività d'impresa, ma*

riconvertire la città ha avuto un positivo effetto volano sull'economia del luogo. Cfr. ultimo capitolo.

²⁵Si vedano Borgia, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, Napoli, 2007; Acconci, *La responsabilità sociale d'impresa in Europa*, Napoli, 2009; Bonfanti, *Responsabilità sociale d'impresa e violazioni dei diritti umani, alla luce delle Linee guida OCSE per le imprese multinazionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009; Morgera, *Corporate Accountability in International Environmental Law*, Oxford, 2009; Gigante, *L'evoluzione della politica ONU e dell'Unione Europea nel campo della responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, in *La comunità internazionale*, 2009.

²⁶Sulle strategie perseguite dalle multinazionali in paesi terzi si veda: Mariotti-Piscitello (a cura di), *Multinazionali, innovazione e strategie per la competitività*, Il Mulino 2006.

²⁷Per una riflessione sul tema si segnala Joel Bakan: *The corporation. La patologica ricerca del profitto e del potere*, Fandango, 2004.

²⁸Klaus Werner – Hans Weiss, *I crimini delle multinazionali*, Newton Compton Editori, 2010, dove gli autori analizzano la dicotomia tra il profitto perseguito dall'impresa e l'incidenza di tale ricerca sui diritti umani in diversi settori industriali. In particolare gli autori descrivono nel dettaglio il profilo delle multinazionali ed i loro rapporti con fenomeni lobbistici e corruttivi.

²⁹Nel proseguo del lavoro, in particolare nel capitolo primo, saranno analizzate diverse definizioni di “impresa multinazionale” promosse da alcune istituzioni internazionali.

³⁰L'ultimo capitolo si occuperà di approfondire l'argomento accennato.

³¹Sull'argomento della RSI nella letteratura italiana, tra gli altri, si vedano: Fasciglione, *La responsabilità delle società multinazionali per violazioni dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in Caligiuri, Cataldi e Napoletano (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, p. 448; Gioffredi, *Responsabilità sociale delle imprese multinazionali e diritto internazionale*, in De Bellis (a cura di), *Studi sui diritti umani*, Bari, 2010, p. 184; Peroni e Migani, *La responsabilità sociale dell'impresa multinazionale nell'attuale contesto internazionale*, in *Ianus*, n.2-2010; Di Pascale, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010; Galgano e Marrella, *Diritto del commercio internazionale*, III ed. Padova, 2011.

*anche mira, in positivo, a fare tutto il possibile per creare un valore condiviso tra i soci, gli altri soggetti interessati e la comunità nel suo complesso, con la precisazione che entrambi gli aspetti, in base alla visione della RSI, sono da curare in stretta collaborazione con i rispettivi interlocutori [...] e senza trascurare il rispetto della legislazione applicabile*³².

L'interesse della comunità internazionale sull'argomento è aumentato a seguito del verificarsi di alcuni casi di grande impatto, come quello di Bhopal in India³³, che hanno evidenziato la necessità di prevenire e impedire i comportamenti irresponsabili delle imprese. Così, progressivamente, le prassi industriali realizzate in danno della tutela dei diritti fondamentali - come, ad esempio, lo sfruttamento, od addirittura la riduzione in stato di schiavitù della manodopera o l'utilizzo indiscriminato di risorse ambientali³⁴ - hanno potuto essere portate a conoscenza della comunità internazionale: ciò ha contribuito alla formazione di un'opinione pubblica sempre più avveduta, che ha costretto le imprese a correggere i propri comportamenti quantomeno per tutelare la propria immagine³⁵ e il proprio quoziente reputazionale³⁶.

Non è raro che l'opinione pubblica, grazie all'azione degli *stakeholders*, sia stata messa al corrente di talune violazioni di diritti fondamentali da parte delle imprese e abbia promosso di conseguenza campagne sociali miranti a boicottare i relativi prodotti, costringendo il *management* a reagire con l'adozione di misure riconducibili a principi della RSI, come, ad esempio, programmi orientati a diffondere la tutela dei diritti umani e dell'ambiente³⁷.

³²Malaguti-Salvati, *La responsabilità sociale d'impresa*, opera citata, pag. 8. Gli autori citano la Comunicazione della Commissione COM(2011), 681.

³³Per lo studio del caso vedi Mariarosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi in *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*. In Università degli Studi di Milano – Bicocca. Giuffrè Editore 2012.

³⁴Tra i tanti si veda il caso *Royal Dutch Shell c. Nigeria*, nella quale l'impresa petrolifera è accusata della perdita di ingenti quantità di petrolio nel mare nigeriano negli anni tra il 2007 e il 2012, con danni consistenti alle attività dei pescatori locali, che hanno adito le Corti inglesi assistiti dello studio legale Leigh Day di Londra per chiedere un'equa riparazione. La controversia, sotto altri punti di vista, ha coinvolto nel 2017 anche l'italiana ENI e la giustizia italiana, che ha condotto un'indagine relativamente a movimenti di denaro sospetti tra le imprese petrolifere e le autorità nigeriane.

³⁵Si vedano, a solo titolo di esempio dell'efficacia della *Stakeholders Theory*, tutte le campagne promosse negli anni da Greenpeace, descritte nel sito ufficiale dell'associazione ambientalista, che hanno l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica ed ottenere una risposta dell'impresa che non voglia erodere i propri indici reputazionali.

³⁶Sull'importanza del concetto di rating d'impresa in rapporto agli indici qualitativi, quantitativi e reputazionali si legga Walsh-Gaggini, *Gli indici per la gestione dell'impresa*, Financial Times, seconda edizione, 2009.

³⁷Si veda, ad esempio, la risoluzione ONU 46/215 del 1991 che ha messo al bando la pesca con le reti pelagiche e le spadare, sotto la spinta dell'opinione pubblica accompagnata dal lavoro dell'associazione ambientalista Greenpeace, sopra citata. Sempre in tema di ambiente marino e Greenpeace, si veda anche la *Greenpeace International seafood red list*, ossia una lista delle specie ittiche maggiormente a rischio di estinzione e che si trovano nelle catene della grande distribuzione: tale elenco ha naturalmente l'obiettivo di informare il consumatore relativamente alle conseguenze delle proprie scelte. Molte imprese hanno quindi reagito commercializzando prodotti maggiormente attenti all'aspetto ambientale, con l'obiettivo di riconquistare la fiducia dei consumatori.

Analizzando il dato empirico delle citate iniziative, si può notare come sia ormai acquisito il concetto che l'impresa socialmente responsabile che assuma determinate iniziative può persino ottenere dalle medesime un vantaggio economico diretto, considerando le stesse come investimento piuttosto che come costo³⁸; perché i risultati in campo sociale ed ambientale possono comportare migliori rendimenti da ogni punto di vista: sia dal punto di vista dell'impresa che migliora la propria immagine sul mercato, sia dal punto di vista ambientale, che in tal modo, pur indirettamente, viene tutelato. L'idea tradizionale dell'impresa, che gestisce l'interazione con gli operatori economici mirando al minimo degli esborsi ed allo sviluppo del maggior profitto possibile, deve essere quindi capovolta in una visione di sostenibilità che consideri ogni altro interesse emergente tra tutti i soggetti che, direttamente od indirettamente, possono avere un rapporto con essa³⁹.

Le istituzioni internazionali, da parte loro, per proteggere valori ritenuti fondamentali, come appunto l'ambiente e i diritti umani, hanno elaborato e indirizzato alle imprese alcune raccomandazioni sui modelli operativi da considerare nelle attività economiche. Tali modelli, sebbene di natura non coercitiva⁴⁰, hanno l'obiettivo di spingere nel tempo verso la generale applicazione dei valori di RSI da parte delle imprese⁴¹.

Come è già possibile rilevare, pertanto, la RSI è un sistema che si pone quale strumento volto a tutela di taluni interessi, tra cui quello ambientale. Non è un caso che lo sviluppo del diritto ambientale corra parallelamente allo sviluppo degli strumenti in tema di comportamenti socialmente responsabili assunti dalle imprese: il presente elaborato avrà, quindi, la necessità di soffermarsi anche sull'analisi del diritto ambientale e sugli strumenti di RSI che meglio possono essere utilizzati a tutela dei territori e del bene ambiente⁴².

³⁸Sulla *Business ethics*, quale diramazione in chiave economica della RSI, si rinvia alla lettura dell'ultimo capitolo.

³⁹Sul tema si veda Porchia, *I soggetti nel diritto internazionale dell'economia*, in Porro, *Studi di diritto internazionale di economia*, Torino, 1999, p. 44 e De Schutter, *Transnational Corporations and Human Rights*, The Hague, 2006.

⁴⁰La natura non coercitiva degli strumenti assunti dalla comunità internazionale è uno dei principali problemi dell'efficacia della Responsabilità Sociale d'Impresa: nel lavoro verrà spiegato il perché della scelta di mezzi non obbligatori e si cercherà di trarre alcune conclusioni riguardo alla loro utilità.

⁴¹In questo senso è apprezzabile il lavoro dell'ONU, dell'OCSE e dell'U.E.: approfondimento nel primo capitolo dell'elaborato.

⁴²I lavori sulla RSI in rapporto alla tutela ambientale sono molteplici. Tra i tanti si veda Ronchi, E., Morabito, R., Federico, T., Barberio, G., (a cura di), *Un Green New Deal per l'Italia*. Rapporto 2013, Edizioni Ambiente, 2013. Bologna, G., *Sostenibilità in pillole. Per imparare a vivere su un solo pianeta*, Edizioni Ambiente, 2013. Borlenghi R. *Guida alle norme ISO 14000*, HOEPLI, 2003. D'Incognito V. *Guida allo sviluppo di sistemi di gestione ambientale: norma ISO 14001*, Franco Angeli, 2005. Ficco, Casini Emas. *Sistema comunitario di ecogestione e ecoaudit: guida all'applicazione del Reg CE 761/2001*, Edizioni Il Sole 24 ore. Frey M. *Responsabilità sociale e ambientale nel mondo bancario: la strategia dello sviluppo sostenibile*, Bancaria, 2006. Frey M. *Le professioni e le competenze in materia ambientale, Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente*, 2002. Frey M. , Carnimeo G. , Iraldo F. *Gestione del Prodotto e Sostenibilità*, Franco Angeli, 2002. Frey M. , Iraldo F. *Il management dell'ambiente e della sostenibilità oltre i confini aziendali: dalle strategie d'impresa alla governance nei sistemi produttivi territoriali*, Franco Angeli, 2009. Aprile M.C. *Le*

Tale analisi permetterà di rilevare come, non molti decenni da oggi, l'ambiente neppure veniva considerato, quale bene unitario, meritevole di tutela, nonostante la già evidente progressione a ritmi insostenibili dell'economia mondiale, che avrebbe un giorno, con ogni evidenza, chiesto il conto alla capacità di resilienza dell'ecosistema mondiale.

In principio gli interventi a tutela dell'ambiente, sul piano normativo, si sono limitati alla tutela di specifiche esigenze, quali il paesaggio, l'acqua, l'aria, etc., senza considerare l'ambiente quale *unicum* degno di protezione⁴³. Solo in seguito il tema ambientale, a livello internazionale, ha permesso l'inquadramento dell'ecosistema in quanto tale, ossia da tutelare interamente, perché la corrispondente protezione è stata assunta ad interesse universale e, quindi, per conseguenza, anche della comunità internazionale⁴⁴, con la consapevolezza che la tutela apprestata da singoli enti pubblici a particolari questioni ambientali rappresenta una soluzione non adeguata, perché l'ambiente non ha frontiere, pertanto è l'azione sinergica degli attori internazionali che può creare un sistema integrato volto a contrastare la deriva ambientale nella quale potrebbe incorrere l'intero pianeta, con un saldo finale negativo a carico delle future generazioni⁴⁵.

Oltre alle istituzioni intergovernative, anche le entità nazionali hanno varato importanti iniziative a tutela dell'ambiente⁴⁶, così come anche le associazioni ambientaliste internazionali, le quali, svincolate da interessi di tipo economico, hanno consentito un approccio più diretto e schietto al tema, divenendo parte attiva della promozione di nuovi strumenti potenzialmente efficaci⁴⁷; così come anche le organizzazioni a carattere regionale del panorama europeo hanno promosso una maggiore protezione ambientale, tra cui la stessa

politiche ambientali, Carocci, 2008. Gore A. , Cara G. *La terra in bilico*, Bompiani, 2007. *Global Compact: Il progetto Global compact Italia: sviluppo sostenibile attraverso il Global Compact*, Roma, 2004. Mathis Wackernagel, William E. Rees; a cura di Gianfranco Bologna. *L'impronta ecologica: come ridurre l'impatto dell'uomo sulla terra*, Edizioni Ambiente, Milano, 2000. La Fratta P. *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile: Vision 2000, Iso 14000, Emas, sa8000, Ohsas, Lca: l'integrazione vincente*, F. Angeli, 2004. Storti S. *Governare il rischio ambientale. Environmental Management. Metodologie e strumenti per le aziende*, Franco Angeli, 2006. Beda A. , Bodo R. *La responsabilità sociale d'impresa: strumenti e strategie per uno sviluppo sostenibile dell'economia*, Il Sole24Ore, Milano, 2006. Malvasi P. *L'impresa della sostenibilità*, Vita e Pensiero, Milano, 2007. Frey M. , Iraldo F. "I sistemi di gestione ambientale tra passato e futuro", EGEA, 2009

⁴³Leggendola nel giusto contesto storico, è emblematica la Costituzione della Repubblica Italiana del 1948 che si è dedicata nell'articolo 9 alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, non menzionando l'ambiente nel suo complesso. Tale articolo è stato comunque utilizzato dalla giurisprudenza e dalla dottrina italiana in via interpretativa per offrire comunque una protezione costituzionale all'ambiente interamente considerato. Si vedano a tale proposito le sentenze 141 del 1972 e 239 del 1982 della Corte Costituzionale.

⁴⁴Per una sintesi storica del diritto internazionale dell'ambiente si legga il capitolo secondo del presente lavoro.

⁴⁵Il *Global Footprint Network*, una associazione di ricerca internazionale, ha calcolato l'*Earth Overshoot Day*, ossia il giorno dell'anno in cui la popolazione mondiale ha consumato tutte le risorse disponibili sul pianeta e comincia a sfruttare lo stesso in modo insostenibile. Negli ultimi anni tale giorno viene spostato sempre più in anticipo sul calendario: nel 2000 tale giornata ricorreva a fine settembre, nel 2015 è stata registrata il 13 agosto, nel 2016 l'8 agosto. Nel 2017 il 2 agosto e nel 2018 il 1 agosto.

⁴⁶Si citano a solo titolo esemplificativo alcuni codici di condotta elaborati negli USA (trattati nel proseguo del lavoro) che hanno ispirato fonti di RSI sovranazionali o le varie normative nazionali preposte alla tutela dell'ambiente.

Unione Europea e la CEDU che, attraverso gli interventi normativi e la giurisprudenza, stanno permettendo una tutela ambientale più completa e rispettosa del principio ecocentrico⁴⁸ e che potrebbe aprire alla futura possibilità, in astratta linea teorica, di arrivare a considerare un autentico diritto individuale all'ambiente globale⁴⁹.

Per quanto riguarda l'Unione europea e, per parlare immediatamente degli eventi degli ultimi anni, deve essere rilevato come, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come è noto, sia stata riconosciuta alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione lo stesso valore giuridico dei trattati⁵⁰: all'articolo 37 la stessa prevede che “*un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento delle sue qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*”⁵¹.

Per parte sua, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo non precisa in via espressa un diritto all'ambiente; mentre la giurisprudenza della Corte ha seguito un suo autonomo percorso fino a contemplarlo, direttamente o indirettamente, nella propria giurisprudenza⁵².

La protezione ambientale sembrerebbe trovare ulteriori riscontri in alcune statuizioni della Corte Internazionale di Giustizia e della Corte interamericana dei diritti umani⁵³, così come anche le Carte Costituzionali di alcuni Stati, negli ultimi decenni, hanno via via inserito la tutela dell'ambiente tra i diritti meritevoli di tutela⁵⁴, oltre che alcune importanti Carte

⁴⁷Nel lavoro saranno analizzati sia gli strumenti promossi dalla comunità internazionale, sia gli strumenti predisposti dalle organizzazioni non governative, evidenziando le debolezze e le potenzialità degli stessi.

⁴⁸All'aspetto europeo della regolamentazione della Responsabilità Sociale d'Impresa sarà dedicata un'importante parte del presente lavoro, in particolare nel primo capitolo per quanto riguarda l'analisi degli strumenti offerti in ambito U.E. e CEDU, mentre nei successivi saranno menzionati alcuni casi giurisprudenziali degni di nota.

⁴⁹Sul punto si evidenzia immediatamente la differenza tra il “diritto dell'ambiente” ed il “diritto all'ambiente”, inteso come diritto individuale: quest'ultimo è frutto di interpretazione dottrinale e non è ancora accettato, nel senso più ampio del termine, dalla comunità internazionale. In ogni caso, per non fare confusione, spesso si userà la locuzione “diritto ambientale” per intendere ogni diritto relativo all'ambiente, indistintamente dal diritto dell'ambiente in sé considerato, del diritto diffuso della collettività umana all'ambiente o del diritto individuale all'ambiente.

⁵⁰Art. 6 TUE.

⁵¹La Carta, tradotta in lingua italiana, è reperibile sul sito internet *Eur Lex. Access to European Union Law*.

⁵²Catalisano: *Il diritto all'ambiente come diritto umano: la tutela dell'ambiente nel sistema dei diritti umani e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*. Ugo Villani, Luiss, 2007/2008.

⁵³Tra le tante, è il caso di citare la pronuncia del 13/12/2009 vertente tra Costa Rica e Nicaragua: nella statuizione è stato individuato nell'ambiente un fondante interesse pubblico, che ha la possibilità di condizionare il godimento di altri interessi.

⁵⁴Si veda, ad esempio, la Costituzione Spagnola, che all'articolo 45 dichiara al primo comma che “*tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo*”. Il secondo comma dell'articolo impone un obbligo di vigilanza alle autorità “*appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva*”, mentre al terzo comma è previsto l'aspetto sanzionatorio rivolto in capo ai trasgressori ed il conseguente obbligo di riparare il danno cagionato (traduzione a cura del *Servicio Central de Publicaciones* della Presidenza del Governo spagnolo, tratta dal sito web del *Congreso de los diputados*).

regionali extra-europee⁵⁵, a ragione del fatto che tale argomento ha consolidato una importanza sempre più incisiva nello scenario internazionale.

Per quanto riguarda la Costituzione italiana, gli articoli 117, commi 2 e 3⁵⁶, in uno con il rinvio agli obblighi sovranazionali ed in particolare a quelli contenuti nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E., aprono una nuova via alla tutela dell'ambiente, sempre più rivolta verso il riconoscimento dell'esistenza del diritto all'ambiente nel territorio europeo, e ciò anche in assenza di un preciso richiamo contenuto nella Costituzione⁵⁷.

Sul piano concreto la protezione ambientale necessita di strumenti esecutivi concreti: tra questi viene in rilievo, per esempio, il profilo del diritto all'informazione ambientale, la cui implementazione offre nuovi strumenti di tutela in chiave preventiva⁵⁸.

Sempre sul piano esecutivo, il principio precauzionale, che sarà approfondito, riveste, in quest'ottica, una significativa importanza, ed è proprio seguendo tale pragmatica impostazione che viene in rilievo l'argomento della responsabilità sociale di impresa, perché la diffusione di una cultura sociale ed etica permette una tutela *ex ante*, tradotta in una limitazione in chiave preventiva dei potenziali danni all'ambiente⁵⁹.

Sul punto è fondamentale rilevare che qualsiasi strumento che abbia ad oggetto la tutela ambientale potrebbe essere legittimamente considerato uno strumento di RSI: infatti la stessa RSI ed il diritto internazionale dell'ambiente, pur seguendo autonomi percorsi di sviluppo, hanno degli evidenti punti di tangenza, laddove vengono identificati strumenti di tipo internazionale a tutela di interessi di tipo ambientale⁶⁰.

La ricerca degli strumenti sopra accennati, ossia di RSI in rapporto al diritto ambientale, conduce all'individuazione di due correnti autonome: l'approccio volontaristico delle imprese, sulla base di prescrizioni aventi valore esortativo, e l'approccio normativo, sulla base dell'idea che la RSI debba essere dotata di strumenti aventi maggiore forza impositiva.

⁵⁵Si veda la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata a Nairobi nel 1981 dall'Organizzazione dell'Unità Africana ed entrata in vigore nel 1986. All'articolo 24 è previsto che “*tutti i popoli hanno diritto a un ambiente soddisfacente e globale, favorevole al loro sviluppo*”.

⁵⁶A seguito della riforma del titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana, adottata con legge costituzionale n. 3 del 2001.

⁵⁷L'ambiente è comunque tutelato attraverso il combinato disposto dagli artt. 2, 9 e 32 della Costituzione.

⁵⁸Si veda il paragrafo dedicato alla Convenzione di Aarhus nel secondo capitolo e le riflessioni nel terzo capitolo a proposito dell'art. 10 CEDU.

⁵⁹Per un'analisi del principio precauzionale in rapporto all'ambiente si vedano: Zerl, *Multinationals and Corporate Social Responsibility: limitations and opportunities in International Law*, Cambridge, 2006; Vazquez, *Direct vs. Indirect Obligations of Corporations under International Law*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2004-05.

⁶⁰Il secondo capitolo del presente lavoro si dedicherà all'individuazione di alcuni di questi strumenti.

Sotto il primo profilo, alcune imprese hanno adottato codici di condotta in via autonoma⁶¹: così facendo hanno assunto l'impegno volontario di costruire la propria attività imprenditoriale nel rispetto di taluni principi ambientali⁶². I codici di condotta sono uno degli strumenti della RSI: talvolta sono stati elaborati da organizzazioni internazionali nel tentativo di fissare standard suscettibili di essere riconosciuti nel tempo da una vasta platea di imprese operanti su scala internazionale⁶³. La forza di un simile approccio risiede nell'idea secondo cui la regolamentazione autonoma può essere a volte maggiormente efficace rispetto all'utilizzo di strumenti obbligatori, soprattutto quando le questioni da affrontare hanno carattere internazionale.

Tuttavia, come è noto, non sempre le imprese si convincono in via autonoma ad intraprendere il percorso dell'autodisciplina, il che comporta, per conseguenza, l'elaborazione, da parte della comunità internazionale, di ulteriori strumenti di RSI in grado potenzialmente di costringere le imprese ad adottare comportamenti socialmente responsabili⁶⁴. Sul punto si rileva come la comunità internazionale abbia prodotto una vasta gamma di strumenti di *soft law* che sarà interessante analizzare per comprendere se il percorso intrapreso possa consentire, in futuro, di approdare verso una struttura normativa autosufficiente e provvista della massima forza vincolante, ossia in grado di arginare i comportamenti d'impresa dannosi per l'ambiente⁶⁵.

Ad ogni buon conto, oltre alle imprese, possono essere individuati altri centri di responsabilità rispetto ai comportamenti d'impresa socialmente irresponsabili: gli stessi Stati, infatti, hanno il dovere di proteggere i diritti sanciti in strumenti nazionali e internazionali⁶⁶;

⁶¹Si rileva che tra gli strumenti di autodisciplina non vi sono solo i codici di condotta ma anche i marchi e le certificazioni: approfondimento nel primo capitolo.

⁶²Salerno: *Natura e conseguenze dei codici di condotta per multinazionali*. In Lavoro e diritto, 2005.

⁶³Sull'argomento si veda Reed: *Il ruolo interno ed esterno dei codici di condotta. Dal governo alla governance. La crescita dell'impatto degli attori non statali nel sistema legale europeo ed internazionale*. Edizioni Here, Praga 2003.

⁶⁴I Principi guida di John Ruggie (Risoluzione ONU 17/4 del luglio 2011 del Consiglio per i Diritti Umani), che verranno analizzati nel primo capitolo ed approfonditi nel terzo capitolo, provano ad andare oltre la discussione tra approccio volontario e normativo sul tema, proponendo l'adozione di una combinazione di misure volontarie e misure obbligatorie, con lo scopo di aumentare il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese (cosiddetta *Smart Mix*).

⁶⁵Tutto il primo capitolo del presente elaborato si occuperà dell'analisi degli strumenti di RSI in ambito internazionale, regionale ed interno. Nel proseguo del lavoro, inoltre, verranno analizzate alcune fonti normative per comprendere se abbiano quell'autorità necessaria per acquistare, nel corso del tempo, valore di consuetudine internazionale.

⁶⁶Secondo Maria Rosa Cutillo in *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India* (opera citata, pag. 31), in relazione al dovere dello Stato di proteggere i diritti umani che possono essere compressi dalle attività imprenditoriali, "nell'attuale contesto internazionale, dove lo spesso lo Stato sembra abdicare a questo principio, abbassando la soglia di tutela dei diritti fondamentali a favore di pressioni economiche e di priorità che poco hanno a che vedere con il benessere e i diritti degli individui sul territorio dello Stato stesso, il dovere di proteggere assume un significato particolarmente importante [...] Gli Stati non possono essere considerati responsabili per gli abusi commessi dal settore

inoltre quando le imprese aumentano il profitto in spregio delle norme poste a presidio del bene ambiente, di solito i Paesi ospitanti – ma non solo – registrano esternalità negative la cui riparazione è generalmente posta a loro stesso carico⁶⁷.

L'inquinamento prodotto da una data impresa, come anticipato, può riverberarsi anche al di fuori del territorio dove la stessa opera, e prima o poi, se non si corregge tempestivamente la rotta, il danno causato si riverserà sull'intera comunità umana, come già di fatto oggi avviene, anche considerando la circostanza che la bonifica *ex post* dei luoghi danneggiati non può rappresentare una soluzione⁶⁸.

La vicenda di Taranto, in questo senso, può essere utilizzata quale oggetto di studio per constatare un'inevitabile simbiosi che lega l'industria installata in dato territorio all'ambiente, alla società ed all'economia ed è misura dell'importanza dell'argomento della RSI anche nelle ipotesi di applicabilità dei suoi strumenti ad imprese non strettamente multinazionali. Nel caso tarantino, infatti, il territorio ha già irrimediabilmente subito le conseguenze dei comportamenti di quella che potrebbe essere definita un'impresa irresponsabile⁶⁹.

In casi come questi la strada auspicabile da percorrere sarebbe naturalmente quella relativa alla prevenzione: questa dovrebbe essere garantita già durante la progettazione del sito industriale, consentendo lo sviluppo di percorsi di miglioramento territoriale⁷⁰.

Nel caso dell'Ilva, tuttavia, è certamente una strada tardiva, in quanto l'impianto siderurgico di cui si discuterà è probabilmente vicino al compimento della parabola della sua esistenza⁷¹:

privato, tuttavia, nella sostanza hanno il dovere di assicurare quella “coerenza trasversale” nelle norme che adottano e nelle politiche che promuovono per far sì che le imprese rispettino i diritti umani. Questo, nella pratica, richiede l'assunzione di misure appropriate per prevenire le violazioni dei diritti umani, rimediare e risarcire i danni eventualmente causati dalle imprese”.

⁶⁷Secondo le Norme ONU (testo doc. E-CN.4-Sub.2-2003-12-2003-Rev.2 del 26.08.03; approvazione doc. E-CN.4-Sub.2-2003-43 del 20.10.03) “*States have the primary responsibility to promote, secure the fulfilment of, respect, ensure respect of and protect human rights recognized in international as well as national law, including ensuring that transnational corporations and other business enterprises respect human rights. Within their respective spheres of activity and influence, transnational corporations and other business enterprises have to obligation to promote, secure the fulfilment of, respect, ensure respect of and protect human rights recognized in international as well as national law, including the rights and interests of indigenous peoples and other vulnerable groups*” (par. 1).

⁶⁸Nel lavoro si riserva, nell'ultimo capitolo, una parte dedicata al calcolo anche in chiave di costi economici (rapporto rischio : rendimento) in ordine alla convenienza dell'evitare il danno piuttosto che all'evenienza di ripararlo.

⁶⁹Per ripercorrere la storia si veda Angelo Bonelli, *Good Morning Diossina, Taranto, un caso italiano ed europeo*. Green European Foundation, 2014

⁷⁰In quest'ottica è rilevante l'analisi degli strumenti, vincolanti o meno, in tema di Responsabilità Sociale d'Impresa, in quanto la possibilità di agire in chiave preventiva se lasciata all'arbitrio delle imprese non può dare certezze sulla sua stessa efficacia.

⁷¹Si vedano le riflessioni sulle cosiddette “*città a vocazione industriale*” contenute nel terzo capitolo del presente elaborato: città come Pittsburgh o intere regioni come la Ruhr, che hanno in comune il fatto di aver investito esclusivamente in un settore produttivo, condividono anche la fine della loro parabola produttiva di fronte agli inevitabili cambiamenti di mercato che hanno reso la scelta di scommettere su un unico settore fallimentare nel lungo periodo, scegliendo per conseguenza la strada della riconversione.

l'elaborato mira quindi a rispondere ad un duplice quesito, sia quello relativo alle opportunità che l'utilizzo della RSI avrebbe potuto recare al caso, se le sue possibilità fossero state valutate per tempo, sia quello afferente alle opportunità che il sistema RSI, in ogni caso, potrebbe consentire in futuro alla città di Taranto. Le risposte che saranno fornite ai precedenti quesiti, sebbene di valore ipotetico e non assoluto, non possono che transitare attraverso la selezione di adeguati strumenti di RSI ed a mezzo di riflessioni di carattere scientifico riguardo all'utilizzo di alcuni di essi.

La fase di transizione attuale, nonché l'economia mondiale sempre più orientata verso il libero mercato, rende difficile convincere che l'investimento a tutela dei diritti umani ed ambientali possa rappresentare una priorità per l'impresa, per questo motivo il tema della RSI assume un'importanza determinante, in quanto nucleo di doveri giuridici ed etici orientati a guidare uno sviluppo sociale maggiormente rispettoso del principio ambientale, con l'obiettivo di evitare, in futuro, ulteriori disastri territoriali come quello di Taranto.

Capitolo I:

La nozione di Responsabilità Sociale d'Impresa nel diritto internazionale: origini e sviluppi

1. Evoluzione del concetto di Responsabilità Sociale d'Impresa

1.1. Cenni introduttivi

La teorizzazione del concetto di Responsabilità Sociale d'Impresa⁷² è il punto di approdo di una riflessione a proposito delle conseguenze che le imprese possono procurare con la loro attività, soprattutto quando operano su scala internazionale.

L'impresa, in casi come questi, rischia di tenere comportamenti “irresponsabili” in danno della tutela dei diritti fondamentali della persona e della protezione dell'ambiente: per arginare e limitare il verificarsi di tali ipotesi, la Responsabilità sociale d'Impresa si propone l'obiettivo di favorire le migliori relazioni tra l'impresa e gli *stakeholders*, evitando o comunque riducendo il potenziale impatto negativo delle attività industriali sugli interessi rappresentati da questi ultimi⁷³. La RSI contempla, quindi, un largo spettro di elementi e ambiti di tutela che le imprese dovrebbero considerare, come i diritti dei lavoratori, i diritti umani, il diritto dell'ambiente, la lotta alla corruzione, la *corporate governance*, gli interessi dei consumatori, i rapporti fiscali, etc.

⁷²Sull'argomento si rimanda alla lettura della bibliografia indicata alla nota 1 ed in particolare, tra i vari testi citati, a Moscarini F., *Responsabilità sociale d'impresa e nuovo umanesimo*, Sangiorgio Editore, Genova, 2008. Minora M., *Responsabilità sociale e strategia. Alla ricerca di un'integrazione*, Egea, 2008. Perrini F., Tencati A., *Corporate social responsibility. Un nuovo approccio strategico alla gestione d'impresa*, Egea, Milano, 2008. Rusconi G., Borgonovi E., *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, Franco Angeli, 2008. Capecchi V., Ballotti D. (a cura di), *Valori e competizione. Storie di responsabilità sociale nella cooperazione bolognese*, Il Mulino, 2007. Sciarelli S., *Etica e responsabilità sociale d'impresa*. Giuffrè, 2007. Cherubini S., Magrini R., *Il management della sostenibilità sociale*, Franco Angeli, 2006. Viviani M., *Dire dare fare avere. Percorsi e pratiche della responsabilità sociale*, Il Mulino, 2006. Paltrinieri R., Parmigiani M., *Sostenibilità ed etica? Per un'analisi socio-economica della responsabilità sociale d'impresa*, Carocci, 2005. Becchetti L., *Felicità sostenibile. Economia della responsabilità sociale*, Donzelli Editore, 2005. Gallino L., *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, 2005. Hinna L., *Come gestire la responsabilità sociale dell'impresa*, Il Sole 24 Ore, 2005. Sacconi L., *la responsabilità sociale dell'impresa*, ABI, Roma, 2005. Sacconi L., *Etica degli affari: individui, imprese e mercati nella prospettiva di un'etica razionale*, Il Saggiatore, Milano, 1991.

⁷³Freeman R.E., Reed D.L. *Stockholders e Stakeholders: a new perspective on corporate Governance*, California Management review, Spring 1983. Freeman R.E. *Strategic management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1994. Freeman, R.E., Evan, W.M. *Corporate Governance: a stakeholder interpretation*, in Journal of Behavioural Economics, 19, 1990, pag. 337-359. Freeman R.E. , Evan W.M *Stakeholder management and the modern corporation: Kantian Capitalism*, in Beauchamp, T.L, Bowie, N. (eds.) *Ethical Theory and Business*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1993. Sacconi L. *CSR as Contractarian Model of Multi-Stakeholder Corporate Governance and The Game Theory of its Implementation*, Discussion Paper n18/2008, Università Studi Trento, 2008. Longo M. , Mura M. *Stakeholder approach and innovation in corporate governance. The creation of intangible capital*, paper presentato al Workshop on Corporate Governance (EIASM), November 4-5, Brussels, Belgium, 2004. Donaldson T. , Preston L. *The stakeholder theory, concepts, evidence and implications*, Academy of Management Review, pag.65-91, 1995.

Per quanto riguarda la tutela dei diritti dei lavoratori, le imprese dovrebbero garantire le migliori condizioni di lavoro rispettando le normative degli Stati e gli standard riconosciuti a livello internazionale, in particolare quelli sviluppati dall'OIL. Nello specifico, tale azione dovrebbe concretizzarsi nel rispetto dei diritti sindacali, nell'abolizione del lavoro minorile e del lavoro forzato, così come anche nel pari trattamento dei lavoratori senza alcuna discriminazione.

Per quanto concerne l'aspetto della tutela ambientale, oggetto specifico del presente lavoro, l'impresa responsabile è chiamata a gestire il proprio impatto sull'ambiente: a tale fine dovrebbe instaurare una serie di controlli interni, come ad esempio l'elaborazione di un "piano rischi ambientali", basato sull'analisi dei rischi ambientali derivanti dalla propria attività e sull'applicazione di standard moderni che potrebbero ridurre o eliminare tale impatto. Dovrebbe, inoltre, rispettare il dovere di diligenza in campo ambientale, elaborare una strategia d'insieme basata sulla riduzione delle emissioni inquinanti e organizzare un piano d'emergenza che consenta di evitare ripercussioni negative sull'ambiente in casi eccezionali. In altre parole, l'impresa socialmente responsabile è chiamata a far fronte alle ripercussioni negative delle sue attività sull'ambiente, sia in condizioni ordinarie, sia straordinarie⁷⁴.

La RSI viene in rilievo anche sotto l'aspetto dell'informazione dei cittadini, come sarà in seguito messo in evidenza. Le imprese, infatti, dovrebbero informare l'opinione pubblica sul loro operato e sull'incidenza delle loro attività in campo sociale e ambientale. Un'informazione corretta e tempestiva è peraltro interesse della stessa impresa dal momento che contribuisce a migliorarne, quindi infine la sua immagine pubblica sul mercato⁷⁵,

⁷⁴ Ronchi, E., Morabito, R., Federico, T., Barberio, G., (a cura di), *Un Green New Deal per l'Italia*. Rapporto 2013, Edizioni Ambiente, 2013. Bologna, G., *Sostenibilità in pillole. Per imparare a vivere su un solo pianeta*, Edizioni Ambiente, 2013. Borlenghi R. *Guida alle norme ISO 14000*, HOEPLI, 2003. D'Incognito V. *Guida allo sviluppo di sistemi di gestione ambientale: norma ISO 14001*, Franco Angeli, 2005. Ficco, Casini *Emas. Sistema comunitario di ecogestione e ecoaudit: guida all'applicazione del Reg CE 761/2001*, Edizioni Il Sole 24 ore. Frey M. *Responsabilità sociale e ambientale nel mondo bancario: la strategia dello sviluppo sostenibile*, Bancaria, 2006. Frey M. *Le professioni e le competenze in materia ambientale, Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente*, 2002. Frey M. , Carnimeo G. , Iraldo F. *Gestione del Prodotto e Sostenibilità*, Franco Angeli, 2002. Frey M. , Iraldo F. *Il management dell'ambiente e della sostenibilità oltre i confini aziendali: dalle strategie d'impresa alla governance nei sistemi produttivi territoriali*, Franco Angeli, 2009. Aprile M.C. *Le politiche ambientali*, Carocci, 2008. Gore A. , Cara G. *La terra in bilico*, Bompiani, 2007. Global Compact: *Il progetto Global compact Italia: sviluppo sostenibile attraverso il Global Compact*, Roma, 2004. Mathis Wackernagel, William E. Rees; a cura di Gianfranco Bologna. *L'impronta ecologica: come ridurre l'impatto dell'uomo sulla terra*, Edizioni Ambiente, Milano, 2000. La Fratta P. *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile: Vision 2000, Iso 14000, Emas, sa8000, Ohsas, Lca: l'integrazione vincente*, F.Angeli, 2004. Storti S. *Governare il rischio ambientale. Environmental Management. Metodologie e strumenti per le aziende*, Franco Angeli, 2006. Beda A. , Bodo R. *La responsabilità sociale d'impresa: strumenti e strategie per uno sviluppo sostenibile dell'economia*, Il Sole24Ore, Milano, 2006. Malvasi P. *L'impresa della sostenibilità*, Vita e Pensiero, Milano, 2007. Frey M. , Iraldo F. "I sistemi di gestione ambientale tra passato e futuro", EGEA, 2009.

⁷⁵Sulla *business ethics* e sui vantaggi che questa può portare alle imprese che assumano comportamenti socialmente responsabili si ritornerà in seguito.

accrescendo la fiducia generale dello stesso nei suoi confronti grazie all'apprezzamento di azionisti e investitori, nonché degli *stakeholders*⁷⁶.

E' stato giustamente osservato che anche la *corporate governance* dovrebbe tendere al perseguimento di finalità sociali. Infatti, come si legge nella “*note by the OECD Secretary General*”, in calce al testo dei Principi di *Corporate Governance* dell'OCSE del 2015⁷⁷, una *corporate governance* la cui azione sia ispirata a principi di trasparenza e correttezza rappresenta un mezzo per generare fiducia nel mercato e per tutelare i risparmiatori e gli stessi lavoratori⁷⁸.

Anche l'opinione pubblica ha un ruolo molto importante nello sviluppo della RSI: gli utenti finali e i consumatori, attraverso un'adeguata informazione, possono prendere decisioni maggiormente consapevoli e pretendere dalle imprese il rispetto degli standard in tema di diritti fondamentali *in primis*, ma possono anche incoraggiare pratiche di commercio eque chiedendo ogni opportuna garanzia in tema di sicurezza e di qualità dei beni acquistati⁷⁹.

⁷⁶ L'opinione pubblica ha un ruolo molto importante nello sviluppo della RSI: gli utenti finali e i consumatori, attraverso un'adeguata informazione, possono prendere decisioni maggiormente consapevoli e pretendere dalle imprese il rispetto degli standard in tema di diritti fondamentali in primis, ma possono anche incoraggiare pratiche di commercio eque chiedendo ogni opportuna garanzia in tema di sicurezza e di qualità dei beni acquistati. Cfr. Micelli S , Finotto V., Bedin D. *Responsabilità sociale d'impresa. Fondamenti teorici e strumenti di comunicazione*, Franco Angeli, 2008. Cerana N. (a cura di) *Comunicare la responsabilità sociale. Teorie, modelli, strumenti e casi d'eccellenza*, Franco Angeli, Milano, 2004. Brindelli G., Taraballa A. *La responsabilità sociale delle imprese e i nuovi strumenti di comunicazione nell'esperienza bancaria italiana*, Franco Angeli, 2001. V. anche Perrini F. *Responsabilità Sociale d'Impresa e Finanza Etica*, Egea, Milano, 2002. Bartolomeo M. , Dal Maso D. *Finanza e sviluppo sostenibile*, Il Sole24Ore Libri, Milano, 2001. Rusconi G., Dorigatti M., Signori S. *Etica e finanza*, Franco Angeli, Milano, 2005. Andruccioli P. , Messina A. *La finanza utile*, Carocci, Roma, 2007. Basso A. , Funaro S. *I fondi comuni di investimento etico in Italia e la valutazione delle performance*, Il Risparmio, n.3, 2002. Becchetti L. , Paganetto L. *Finanza etica e commercio equo e solidale. La rivoluzione silenziosa della responsabilità sociale*, Donzelli, Roma, 2003. Becchetti L. , Costantino L. *Il commercio equo e solidale alla prova dei fatti. Dai gusti dei consumatori del Nord all'impatto sui prodotti del sud del mondo*, Bruno Mondadori, 2006. Yunus M. “Un mondo senza povertà”, Feltrinelli, Milano, 2008. Novak M. *Non si presta solo ai ricchi*, Einaudi, Torino, 2005. Pellagra V. , Androni A. *Microfinanza. Dare credito alla relazioni*, Il Mulino, 2009. Becchetti L. *Il Microcredito*, Il Mulino, 2008. Ronchi P. *Microfinanza: una nuova via per lo sviluppo*, Cooperazione di Credito, 2005. Becchetti L. *Il ruolo e le potenzialità del consumo socialmente responsabile nei mercati globalizzati*, 2006. Unioncamere Centro Studi *La responsabilità sociale delle imprese e gli orientamenti dei consumatori*, Franco Angeli, 2006. Pepe C. *Prodotti del Sud del Mondo*, Franco Angeli, Milano, 2007. Singer P. *One World. L'etica della globalizzazione*, Einaudi, Torino, 2003. Lucchetti D. *I vestiti nuovi del consumatore*, Altreconomia Edizioni, 2010. Cavallo M. , Paltrinieri R. (a cura di) *Consumo sostenibile e progetti nel territorio. Analisi e ricerche*, Carocci, 2010.

⁷⁷I principi di corporate governance (G20/OCSE) sono stati originariamente sviluppati dall'OCSE nel 1999 ed aggiornati nel 2004 e nel 2015. L'ultimo aggiornamento è stato promosso dal *Corporate Governance Committee* dell'OCSE, con la partecipazione di tutti i Paesi del G20 e degli Stati membri dell'OCSE, coinvolgendo anche istituzioni come il Comitato di Basilea, il Financial Stability Board e la Banca Mondiale.

⁷⁸Così Malaguti – Salvati, *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, Opera citata, pag. 66.

⁷⁹Perrini F. *Responsabilità Sociale d'Impresa e Finanza Etica*, Egea, Milano, 2002. Bartolomeo M. , Dal Maso D. *Finanza e sviluppo sostenibile*, Il Sole24Ore Libri, Milano, 2001. Rusconi G., Dorigatti M., Signori S. *Etica e finanza*, Franco Angeli, Milano, 2005. Andruccioli P. , Messina A. *La finanza utile*, Carocci, Roma, 2007. Basso A. , Funaro S. *I fondi comuni di investimento etico in Italia e la valutazione delle performance*, Il Risparmio, n.3, 2002. Becchetti L. , Paganetto L. *Finanza etica e commercio equo e solidale. La rivoluzione silenziosa della responsabilità sociale*, Donzelli, Roma, 2003. Becchetti L. , Costantino L. *Il commercio equo e solidale alla prova dei fatti. Dai gusti dei consumatori del Nord all'impatto sui prodotti del sud del mondo*, Bruno Mondadori, 2006. Yunus M. “Un mondo senza povertà”, Feltrinelli, Milano, 2008. Novak M. *Non si*

E' appena il caso di osservare, infine, che la RSI rileva anche sotto il profilo fiscale e della lotta alla corruzione, dal momento che le imprese, in particolare quelle multinazionali, contribuiscono al gettito dei vari Paesi in cui hanno sede e, astenendosi dall'assecondare fenomeni corruttivi, ne favoriscono lo sviluppo. In questa prospettiva, gli strumenti di RSI incoraggiano il dialogo tra le autorità nazionali e sovranazionali che si occupano di combattere l'evasione fiscale e le pratiche di corruzione.

1.2. Le origini e gli sviluppi della RSI

L'elaborazione della nozione RSI affonda le proprie radici nei primi decenni del secolo scorso, periodo in cui prendeva avvio il dibattito sul ruolo delle imprese nella società. A tale proposito, il Decano della Harvard Business School, Wallace Donham, in un celebre contributo del 1927, rilevava che *“il vero problema delle aziende è quello di creare e far sviluppare una classe imprenditoriale socialmente responsabile”*⁸⁰.

E' in particolare negli Stati Uniti che, nella prima metà del secolo scorso, si origina la discussione riguardo all'esigenza di promuovere comportamenti socialmente orientati da parte dei manager delle imprese. Si può osservare, peraltro, che all'epoca il dibattito era limitato alle condizioni di imputazione personale della responsabilità e non dell'impresa nel suo complesso. D'altro canto, già nel 1932, Howard Bowen, nell'opera *“The Modern Corporation and Private Property”*⁸¹, poneva riguardo alla dicotomia esistente tra proprietà e controllo, interrogandosi sulle problematiche derivanti dalla separazione tra la gestione dell'impresa e il suo assetto proprietario⁸².

presta solo ai ricchi, Einaudi, Torino, 2005. Pellagra V., Androni A. *Microfinanza. Dare credito alla relazioni*, Il Mulino, 2009. Becchetti L. *Il Microcredito*, Il Mulino, 2008. Ronchi P. *Microfinanza: una nuova via per lo sviluppo*, Cooperazione di Credito, 2005. Becchetti L. *Il ruolo e le potenzialità del consumo socialmente responsabile nei mercati globalizzati*, 2006. Unioncamere Centro Studi *La responsabilità sociale delle imprese e gli orientamenti dei consumatori*, Franco Angeli, 2006. Pepe C. *Prodotti del Sud del Mondo*, Franco Angeli, Milano, 2007. Singer P. *One World. L'etica della globalizzazione*, Einaudi, Torino, 2003. Lucchetti D. *I vestiti nuovi del consumatore*, Altreconomia Edizioni, 2010. Cavallo M., Paltrinieri R. (a cura di) *Consumo sostenibile e progetti nel territorio. Analisi e ricerche*, Carocci, 2010.

⁸⁰ Donham W., *The Social Significance of Business*, Harvard Business Review, 1927, pp. 406-419, a p. 408, in cui l'autore solleva alcuni dubbi sulla tenuta sociale dell'attività imprenditoriale. È significativo che tale riflessione sia condotta negli Stati Uniti, due anni prima della grande crisi dei mercati finanziari. Le seguenti parole sembrano evocare lo scenario che di lì a pochi anni si sarebbe verificato: *“a meno che un numero sempre maggiore di manager non impari a esercitare il proprio potere e ad ottemperare ai propri obblighi con uno spiccato senso di responsabilità verso gli altri gruppi della comunità (...) la nostra civiltà potrebbe andare incontro ad una fase di declino”*. In questo senso, quando l'autore parla di “gruppi della comunità” sembrerebbe fare riferimento alla figura dello *stakeholder*, ossia al portatore di interessi contrapposti rispetto al mero profitto aziendale.

⁸¹ H.R. Bowen, *The modern corporation and Private Property*, Harper & Row, New York, 1932.

⁸² Ivi, pag. 33: *“I soci, cedendo il controllo e la responsabilità sulla gestione, hanno ceduto il diritto a che la corporation venga amministrata nel loro esclusivo interesse. Essi hanno sciolto la comunità dall'obbligo di proteggerli nella misura ampia implicita indicata nella dottrina dei diritti assoluti di proprietà”*.

Allo stesso autore può essere fatta, altresì, risalire l'origine dell'espressione “*corporate social responsibility*”: nel 1953⁸³ egli affermava che la “*responsabilità sociale d'impresa fa riferimento agli obblighi degli uomini di affari di perseguire quelle politiche, prendere quelle decisioni, o seguire quelle linee di azione desiderabili in termini di obiettivi e valori della nostra società*”⁸⁴, osservando anche che “*se la visione stato-centrica della RSI non è più in grado da sola di chiarirne la sua funzione attuale, non vi è dubbio che la RSI trova origine in una prospettiva nazionale ed in particolare negli ordinamenti degli Stati industrializzati, dotati di economie sofisticate e strutturate. In tali ordinamenti tale concetto identifica un quadro di riferimento che include strumenti giuridici di varia natura e con diverso oggetto [...] la RSI, dunque, non è codificata in uno specifico settore regolamentare ma rappresenta un sistema complesso di normative che regolano i diversi aspetti di quelle attività di impresa che incidono sull'assetto della società umana*”⁸⁵.

La citazione in commento, dunque, mette in luce la struttura della RSI, quale insieme di meccanismi giuridici ed etici che incidono su tematiche differenti, ma volti, in definitiva, a rendere l'attività d'impresa compatibile con l'esistenza umana.

Nei decenni successivi, alla responsabilità personale del *management* d'impresa si affianca progressivamente quella dell'impresa nel suo complesso, per orientarne l'attività di ogni sua componente verso comportamenti e finalità socialmente accettabili⁸⁶. Il concetto di *Corporate Social Responsibility* diventa, infine, di uso corrente a partire dal 1975, grazie al contributo di Robert Ackerman della Harvard Business School⁸⁷, il quale evidenzia la correlazione esistente tra l'attività d'impresa e l'ambiente sociale nel quale la stessa si sviluppa. Nei decenni successivi si è poi formata una copiosa letteratura sul tema⁸⁸,

⁸³ Il libro nel quale l'autore menziona per la prima volta il concetto è *Social Responsibilities of the Businessman*, University of Iowa faculty Connection, 1953.

⁸⁴ Ibidem, pag. 33 e ss.

⁸⁵ Fiammetta Borgia, *Responsabilità Sociale d'impresa e diritto internazionale: tra opportunità ed effettività*, IANUS 2/10, pag. 7.

⁸⁶ Per un'analisi più dettagliata della discussione in tema di RSI tra gli anni '60 e '70 si vedano: Dunning (a cura di), *The Multinational Enterprise*, London, 1971; Fatouros, *The Computer and the Mudhut: notes on multinational enterprise in developing countries*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1971; Vernon, *Sovereignty at Bay: the multinational spread of US enterprises*, N.Y., 1971; Tugendhat, *The Multinationals*, N.Y., 1972; Barnet e Mueller, *Global Reach, the power of the multinational corporations*, N.Y., 1974.

⁸⁷ Si veda Ackerman R. *Corporate Social Responsiveness*, Reston VA: Reston Publishing Company, 1975-76. L'autore propone di sviluppare una migliorata relazione del management imprenditoriale con un ambiente sociale dinamico. Ackerman, in particolare, riteneva la CSR fosse un problema di gestione d'impresa piuttosto che etico, dal momento che i temi sociali ed ambientali erano indissolubilmente intrecciati alle scelte manageriali.

⁸⁸ La più conosciuta interpretazione della RSI è di Robert Edward Freeman il quale, nel 1984, scrisse il suo saggio *Strategic Management: a Stakeholder approach*, affrontando i limiti etici dell'economia. Nel contesto italiano Giancarlo Pallavicini con il saggio *Strutture integrate nel sistema distributivo italiano* ha affrontato il tema nel 1968, affermando che l'impresa, anche se orientata al profitto, dovrebbe considerare tutta una serie di interessi esterni alla stessa, di tipo sociale e culturale, per la cui identificazione lo stesso ha proposto il cosiddetto “metodo della scomposizione dei parametri”, ossia una modalità di calcolo che avrebbe reso

parallelamente alla presa di coscienza della comunità internazionale rispetto ai problemi portati dall'espansione incontrollata delle imprese⁸⁹.

In particolare, dagli anni '80, con la *Teoria degli Stakeholders* promossa da Freeman⁹⁰, è proposta l'idea di come le imprese non abbiano come unici referenti i propri soci o gli azionisti, ma abbiano anche una responsabilità nei confronti di altri soggetti che hanno interessi di natura diversa.

La nozione di “*stakeholder*”⁹¹ acquista, quindi, un rilievo essenziale, laddove identifica qualsiasi ente di natura individuale o collegiale, interessato all'attività d'impresa sotto profili distinti rispetto agli obiettivi tendenti alla massimizzazione del profitto: in questo senso lo *stakeholder* può essere, ad esempio, un'associazione ambientalista, piuttosto che un ente istituzionale, oppure anche il comune cittadino che, con le sue scelte da consumatore, può orientare i comportamenti d'impresa.

Da tale teoria, e con l'emancipazione del termine di cui trattasi, inizia a percorrersi l'idea che anche le imprese debbano ritenersi in qualche misura vincolate al rispetto di taluni interessi e diritti fondamentali. In altri termini le imprese iniziano a rilevare non solo quale centro d'imputazione di obblighi economici, ma anche etico-sociali: la RSI diviene quindi lo strumento necessario per persuadere le imprese a tenere comportamenti maggiormente rispettosi delle istanze sociali⁹².

Si ammette così l'idea che l'impresa possa essere interessata ad assumere comportamenti socialmente corretti in quanto orientata dalle scelte del consumatore o di altre categorie di portatori di interessi⁹³, avendo questi il potere di coinvolgere l'impresa responsabile nel trarre

misurabile ogni obiettivo non direttamente connesso alla strategia aziendale.

⁸⁹Cfr. Bonfanti: *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente: profili di diritto internazionale pubblico e privato*, monografia del 2012, Milano.

⁹⁰E. R. Freeman: *Teoria degli Stakeholder*, prima edizione 1980, ultima edizione 2007, Edizione Angeli.

⁹¹Nella letteratura economica il termine *Stakeholder* si fonde nella moderna concezione di RSI grazie al premio Nobel Milton Friedman (“*the social responsibility of business to increase its profits*”). In base alla versione del premio Nobel, lo scopo dell'impresa è quello di massimizzare gli utili, senza alcuna responsabilità in ordine a temi etici e sociali. La teoria degli Stakeholder, invece, vuole rafforzare il concetto opposto, ossia che le imprese devono avere cura non solo degli interessi dei soci ma anche degli interessi connessi alla propria attività che tuttavia sono legati alla sfera dei diritti fondamentali.

⁹²Nel diritto internazionale è possibile ricavare un sistema di valori comunemente accettato, come si evince dagli strumenti promossi in sede ONU ed in sede OCSE: tali iniziative hanno quale obiettivo la diffusione di concetti relativi alla tutela dell'ambiente, alla tutela del lavoro ed, in genere, alla diffusione di modelli di gestione societaria rispettosi dei diritti umani. Si veda a tale proposito Borgia: *la Soft Law come strumento di regolamentazione delle attività delle imprese multinazionali*, in *Diritto Commerciale Internazionale*, 2010 e Sacerdoti: *La società e le imprese nel diritto internazionale*, in *Diritto Commerciale Internazionale*, 2013.

⁹³Cfr. in questo senso Libertini: *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale d'impresa*. In *Rivista sociale*, 2009.

profitti derivanti dal miglioramento della sua reputazione sociale e, diversamente, nel danneggiare la stessa contribuendo a diffondere un'immagine negativa⁹⁴.

Tale impostazione, dal punto di vista dell'impresa, può essere comunque considerata in una chiave di lettura tendente alla ricerca del profitto, poiché l'adozione di comportamenti responsabili consente alla stessa di migliorare la propria immagine, con l'effetto di accrescere la competitività sui mercati: da ciò consegue la critica a tale teoria⁹⁵, perché in quest'ottica la RSI potrebbe rischiare di essere utilizzata strumentalmente, con l'obiettivo tradizionale di creare valore economico per l'impresa, rinunciando, per conseguenza, alla creazione di valore sociale, ossia lo sviluppo di una cultura etica d'impresa⁹⁶. Nonostante il predetto rischio, comunque, tale approccio ha contribuito notevolmente allo sviluppo della RSI e rappresenta tuttora una delle sue declinazioni più efficaci⁹⁷.

In parallelo con lo sviluppo di tale teoria, sono stati diversi gli approcci alla RSI elaborati nel corso del tempo per garantire forme d'interlocazione stabile tra le imprese e la società⁹⁸, tra i quali si menziona la produzione di codici etici e certificazioni⁹⁹ e l'attività delle istituzioni nazionali e internazionali¹⁰⁰, le quali, a partire dagli anni '70¹⁰¹, hanno contribuito alla promozione di strumenti deputati ad orientare i comportamenti d'impresa e che saranno esaminati nel dettaglio nei prossimi paragrafi¹⁰².

Già nel 1974, infatti, le Nazioni Unite hanno istituito una Commissione sulle Imprese Transnazionali con l'obiettivo di condividere un Codice di Condotta per le stesse, tuttavia mai giunto ad una sua versione finale¹⁰³. Due anni dopo, nel 1976, l'OCSE ha pubblicato le Linee

⁹⁴A proposito della *business ethics*, si veda il già citato lavoro di Pier Maria Ferrando: *Teoria della creazione del valore della responsabilità sociale dell'impresa*. In *Impresa Progetto* (Electronic Journal of Management) n. 1 del 2010.

⁹⁵D'Anselmi: *il Barbiere di Stalin; Critica del lavoro (ir)responsabile*, Università Bocconi Ed., 2008

⁹⁶Friedman: *La Responsabilità Sociale delle Imprese creatrice di profitto*, New York Times Magazine.

⁹⁷Beretta, Zanoni: *Le relazioni con gli stakeholder e gli obiettivi istituzionali d'impresa; un approccio strategico, nuovi strumenti per la Corporate Social Responsibility*, Giuffrè 2012.

⁹⁸Le Norme ONU rinvengono un obbligo gravante in via diretta sulle società transnazionali e sulle altre imprese, nei limiti delle loro attività: il preambolo delle Norme, infatti, così recita: “*transnational corporation and other business enterprises, their officers – including managers, members of corporate boards or directors and other executives – and persons working for them have, inter alia, human rights obligations and responsibilities and [...] these human rights norms will contribute to the making and development of international law as those responsibilities and obligations*”.

⁹⁹Nei successivi paragrafi si discuterà ampiamente dei codici di condotta di privati e associazioni di imprese.

¹⁰⁰Vedi *infra*.

¹⁰¹Vedi Ferraresi, *Responsabilità Sociale delle imprese: il ruolo del diritto del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2004, 391. Secondo l'autore è a partire dagli anni '70 che la RSI ha iniziato ad assumere una importanza rilevante contro i rischi creati dalla globalizzazione. L'autore peraltro si interessa di analizzare il rapporto tra la RSI le imprese di piccole dimensioni, come risulta nella sezione del portale della Commissione Europea dedicata alla *Corporate Social Responsibility and Small and Medium sized Enterprise* (acronimo: SMEs).

¹⁰²Udayasankar, *Corporate Social Responsibility and Firm Size*, in *83 Business Ethics*, 2007, pag. 166.

Guida per le imprese multinazionali¹⁰⁴, all'interno della Dichiarazione sugli Investimenti Internazionali e le Imprese Multinazionali, la cui ultima revisione è del 2011¹⁰⁵. Ancora, nel 1977 viene emanata la Dichiarazione Tripartita sulle imprese Multinazionali e la politica sociale dell'OIL, in seguito modificata nel 2000 e nel 2006¹⁰⁶.

Le tre citate iniziative hanno consentito l'avvio del processo di “internazionalizzazione” della RSI, dal quale è scaturita una successiva ed intensa attività di produzione di strumenti di dettaglio: sempre restando nell'ambito delle Nazioni Unite, si devono senz'altro richiamare i negoziati sulla bozza del Codice ONU sulle imprese multinazionali. Questi, pur senza giungere all'emanazione di un documento ufficiale, alla chiusura dei lavori nel 1992¹⁰⁷, di fatto hanno aperto la strada ad una serie di nuove concertazioni aventi ad oggetto la RSI in generale, nonché riguardo temi specifici come quello ambientale.

Nello stesso anno di chiusura dei predetti lavori è stata anche approvata l'Agenda 21 nell'ambito della Conferenza sul clima di Rio de Janeiro¹⁰⁸. In seguito è possibile registrare l'adozione nel 1999 del Global Compact¹⁰⁹, nel 2006 della Dichiarazione sullo Sviluppo Sostenibile¹¹⁰ e delle Norme sulle responsabilità delle imprese multinazionali e le altre imprese¹¹¹, adottate tre anni prima e seguite dalla nomina di un Rappresentante speciale sui diritti umani e le imprese multinazionali da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Il Rappresentante, nel 2008, ha pubblicato il rapporto “Protect, Respect, Remedy”¹¹² accompagnato da un ulteriore report del 2011 dal titolo “Principi Guida su Imprese e Diritti Umani: attuare il quadro delle Nazioni Unite”¹¹³, adottato dal Consiglio dei Diritti Umani

¹⁰³ Malaguti – Salvati, *La responsabilità Sociale d'Impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione Europea ed italiano*. Ed. Cedam, 2017, pag. 15.

¹⁰⁴ Reperibile sul sito internet ufficiale OECD, in lingua italiana: tale testo è annotato con i commenti preparati dal comitato investimenti in sessione allargata agli otto paesi non OCSE aderenti alla Dichiarazione sugli investimenti internazionali e le Imprese Multinazionali.

¹⁰⁵ Aggiornamento del 25 maggio 2011. Consultabile in lingua inglese e francese nel sito OECD. Per un'esame delle modifiche si veda Acconci, *Il nuovo testo delle Guidelines per le imprese multinazionali adottato dagli Stati membri dell'OCSE*, in *Comunicazione e Studi*, XXII, Milano, 2002.

¹⁰⁶ Dichiarazione Tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale, adottata dal Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro alla 204a sessione (Ginevra 1997), modificata dal Consiglio alla 279a (2000) e alla 295 (2011), consultabile sul sito ufficiale OIL.

¹⁰⁷ Si vedano i successivi paragrafi che analizzano tali lavori.

¹⁰⁸ *United Nations, Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development*, nel sito ufficiale.

¹⁰⁹ I dieci principi, ognuno con nota di accompagnamento, sono consultabili sul sito internet ufficiale UN Global Compact.

¹¹⁰ *United Nations, Johannesburg Declaration on sustainable development*, nel sito ufficiale.

¹¹¹ Sub Commission for the Promotion and the Protection of Human Rights, *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporation and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, UN Doc. E-CN.4-Sub.2-03

¹¹² V. infra il paragrafo dedicato. Per un approfondimento dell'argomento si veda Malaguti – Salvati, *La responsabilità Sociale d'Impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione Europea ed italiano*. Op. Cit., pag. 19 e documento n. 9 in appendice.

¹¹³ Ibidem.

delle Nazioni Unite, che definisce una serie autorevole di regole di comportamento in tema di diritti umani rivolte sia agli Stati, sia alle imprese. Il panorama internazionale, dunque, offre un significativo numero di strumenti, sia pure di *soft law*, volti a promuovere la RSI.

Nel continente europeo, l'Unione europea, per mezzo della Commissione, ha affrontato il tema definendo la RSI, come anticipato, quale *“integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali e ambientali delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate”*¹¹⁴ seguita da un'ulteriore definizione, quale *“responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società”*¹¹⁵.

La strategia dell'U.E. in tema di RSI sarà approfondita nei successivi paragrafi, ma si può anticipare che, con il Vertice Europeo di Lisbona del 2000¹¹⁶, la stessa Unione ha inserito la RSI al centro delle proprie politiche di sviluppo, pubblicando, nel 2001, un Libro Verde dal titolo *“promuovere un quadro per la responsabilità sociale delle imprese”*¹¹⁷. In tale documento la Commissione ha rilevato come *“il concetto di responsabilità sociale delle imprese significa essenzialmente che esse decidono di propria iniziativa di contribuire a migliorare la società e rendere più pulito l'ambiente”*. Ne consegue che *“anche se la loro responsabilità principale è quella di generare profitti, le imprese possono al tempo stesso contribuire ad obiettivi sociali e alla tutela dell'ambiente, integrando la responsabilità sociale come investimento strategico nel quadro della propria strategia commerciale, nei loro strumenti di gestione e nelle loro operazioni”*¹¹⁸.

La RSI è stata inserita anche tra gli scopi della Strategia Europa 2020¹¹⁹, quale elemento fondante del complesso sociale europeo.

In generale, negli ultimi anni, sembra registrarsi una flessione rispetto alle iniziative internazionali in tema di RSI, forse a causa della gravissima crisi economica che ha investito la società occidentale e non solo, la quale ha dato l'avvio ad un processo di riposizionamento dei rapporti internazionali tra gli Stati.

Tuttavia la crisi del 2008 se, da una parte, ha fortemente condizionato l'implementazione degli strumenti di RSI, dall'altra ha comunque favorito la teorizzazione di nuovi modelli di sviluppo, miranti alla creazione di effettivo valore sociale.

¹¹⁴ Bruxelles, 18.07.01: Commissione UE n. 366.

¹¹⁵ Bruxelles, 25.10.11: Commissione UE n. 681.

¹¹⁶ Consiglio Europeo di Lisbona del 2000: v. elaborato finale del Presidente.

¹¹⁷ Bruxelles, 18.07.01: Commissione UE n. 366.

¹¹⁸ Libro Verde: Commissione U.E. 2011, paragrafo 1.

¹¹⁹ Bruxelles, 3.03.10: Commissione UE: obiettivi 2010-2020.

1.3. Il ruolo dell'espansione internazionale delle imprese nell'evoluzione della RSI

E' noto che, con la progressiva liberalizzazione dei mercati, si è registrato un forte incremento delle imprese che hanno esteso la propria area di attività in più Stati, operando su scala globale. Tali imprese si definiscono genericamente “multinazionali”¹²⁰.

La globalizzazione dei mercati ha trasformato la stessa idea di comunità internazionale, basata *ab origine* sul dominio di Stati indipendenti e sovrani, e che, invece, attualmente ha la necessità di gestire il crescente potere economico privato¹²¹.

Ai mutamenti del sistema economico si è accompagnato lo sviluppo della tecnologia, che ha reso più convenienti i processi industriali mediante la delocalizzazione della produzione in Paesi terzi, secondo il modello generale delle *holding*, società capogruppo che controllano altre società aventi sede in Stati stranieri¹²² e quindi soggette alle giurisdizioni di questi¹²³.

La frammentazione di un gruppo societario in più Stati attribuisce una serie di prerogative, come, ad esempio, la possibilità che ogni società controllata benefici dello schema della responsabilità limitata¹²⁴, ovvero di una legislazione più favorevole in relazione all'imposizione fiscale, al costo del lavoro e delle *commodities* o alla legge in materia di protezione ambientale¹²⁵.

Esistono diversi modelli di società multinazionale, pertanto non è agevole delineare una nozione univoca¹²⁶. L'OCSE ha proposto una definizione di ampia portata, adattabile a vari contesti, secondo la quale le multinazionali consisterebbero in “*companies or other entities*

¹²⁰ Si veda Carla Gulotta: *La Responsabilità sociale d'impresa e regole del commercio internazionale*. In *La Responsabilità Sociale d'Impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*. Giuffrè editore, 2012. L'autrice si sofferma nella descrizione delle fonti che disciplinano gli scambi internazionali, in particolare esaminando l'operato dell'OMC, considerandolo inadeguato ad intervenire direttamente sul tema della responsabilità sociale d'impresa.

¹²¹ Si veda Mariarosa Cutillo, in *Impresa 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*. Giuffrè 2012, dove l'autrice, nell'esaminare i principi guida del Global Compact, rileva il “*dovere dello Stato di proteggere i diritti umani collegati alle attività delle imprese. Nell'attuale contesto economico internazionale, dove spesso lo Stato sembra abdicare a questo principio, abbassando la soglia di tutela dei diritti fondamentali a favore di pressioni economiche e di priorità che poco hanno a che vedere con il benessere e i diritti degli individui sul territorio dello Stato stesso, il dovere di proteggere assume un significato particolarmente importante.*”

¹²² Francioni: *Imprese multinazionali, protezione e responsabilità*, Giuffrè Editore, Milano, 1979, pag. 37.

¹²³ Merciai: *Le imprese multinazionali e il diritto commerciale*, Bruxelles, 1993, pag. 17.

¹²⁴ Sui vantaggi delle S.r.l. (o Ltd.) applicate al piano internazionale si veda il lavoro di Matteo Winkler: *Imprese multinazionali e ordinamento internazionale*, Collana Contratti e Commercio Internazionale, Giuffrè Editore, 2008, pag. 212 e ss.

¹²⁵ Bonfanti: *Imprese Multinazionali, Diritti Umani e Ambiente, Profili di Diritto Internazionale Pubblico e Privato*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

¹²⁶ Bonfanti: *Imprese Multinazionali, Diritti Umani e Ambiente, Profili di Diritto Internazionale Pubblico e Privato*, cit.

*established in more than one country and so linked that they may coordinate their operations in various ways*¹²⁷.

Le Nazioni Unite, nelle Norme sulla responsabilità delle imprese transnazionali ed altre imprese¹²⁸, che verranno in seguito analizzate¹²⁹, hanno inteso dal canto loro porre l'accento sull'unicità della struttura d'impresa. Così la nozione di “*transnational corporation*” fa riferimento “*an economic entity operating in more than one country or a cluster of economic entities operating in two or more countries – whatever their legal form, whether in their home country or country of activity, and whether taking individually or collectively*”¹³⁰.

L'ulteriore definizione proposta dall'Istituto di Diritto Internazionale si sofferma, invece, sul concetto di nucleo decisionale unico, a cui le controllate sono soggette: “*enterprises which consist of a decision-making centre located in one country and of operating centres, with or without legal personality, situated in one or more other countries should, in law, be considered as multinational enterprises*”¹³¹.

La definizione accolta dalla Commissione sulle Imprese Transnazionali appare in linea con la precedente. Il Progetto di Codice proposto sotto la sua egida ha stabilito, infatti, che le imprese multinazionali “[...] *operate under a system of decision-making centers, in which the entities are so linked, by ownership or otherwise, that one or more of them may be able to exercise a significant influence over the activities of others and, in particular, to share knowledge, resources and responsibilities with others*”¹³².

Dalle definizioni sopra richiamate si può individuare un elemento comune che caratterizza le imprese multinazionali: l'attribuzione a tali enti dell'esercizio di attività di impresa a mezzo di più di soggetti controllati radicati in più Paesi, guidati dalla capogruppo basata in un determinato Stato¹³³.

Considerata una tale frammentazione è agevole comprendere l'esigenza di disciplinarne l'operato, per scongiurare il rischio che queste, beneficiando di trattamenti differenziati a livello nazionale, possano violare i diritti fondamentali dell'uomo e le norme internazionali poste a presidio dell'ambiente.

¹²⁷OCSE Linee guida del 21.07.76 (cfr. ultimo aggiornamento 2011). Reperibile sul sito del Punto di Contatto Nazionale gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico.

¹²⁸ Il maiuscolo delle Norme è scelto per fare riferimento esclusivamente allo strumento delle Nazioni Unite, in seguito approfondito.

¹²⁹U.N. Sottocommissione dei Diritti Umani: *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev2.

¹³⁰ Si veda a tale proposito Fiona Beveridge: *Globalization and International Investment*. In Routledge, 2017.

¹³¹Istituto di Diritto Internazionale: 7.09.77 Rapporto Goldman (reperibile sul sito *Justicia et Pace*)

¹³²ONU: Commissione sulle imprese transnazionali, proposta di testo E/1990/94.

¹³³Gambardella: *La Responsabilità delle Imprese Multinazionali nel contesto globale. Primi orientamenti applicativi dei principi sanciti dall'OCSE*, Edizioni Accademiche Italiane, 2015.

Non è un caso che, in molte situazioni, le multinazionali, per perseguire unicamente il proprio profitto, si siano rese protagoniste di gravi violazioni dei diritti umani ai danni della popolazione residente nei territori ospitanti, nonché responsabili di significativi danni all'ambiente¹³⁴.

In questa prospettiva è emblematico il caso di Bhopal in India del 1984, nel quale una fuoriuscita di gas letale da un impianto appartenente ad un gruppo societario statunitense causò la morte di numerose persone, oltre a cagionare un danno permanente che si è riverberato sul territorio e le generazioni future¹³⁵.

Nel “caso di Bhopal”, a seguito del disastro, le pretese civili derivanti dall'incidente furono assunte dal governo dell'India¹³⁶, il quale si rivolse direttamente ai giudici degli Stati Uniti, dal momento che la *holding* aveva sede in tale territorio¹³⁷. Il giudizio si concluse con una dichiarazione di incompetenza, in base al principio del *forum non conveniens*, radicando in via definitiva la giurisdizione indiana, teatro del disastro e luogo nel quale era registrata la

¹³⁴Bonfanti: *Imprese Multinazionali, Diritti Umani e Ambiente, Profili di Diritto Internazionale Pubblico e Privato*, cit. cfr. pagina 21.

¹³⁵Scovazzi: *Gli incidenti industriali e il velo delle società transnazionali*, in *L'Unificazione del diritto internazionale privato e processuale. Studi in onore di Mario Giuliano*, Padova, 1989, pag. 838 e ss.

¹³⁶Cutillo, Faugno, Scovazzi: *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente, il caso dell'India*. Giuffrè, Milano 2012. Vedi I seguiti sul piano giuridico della catastrofe di Bhopal, a cura di Scovazzi, pagine 289 e seguenti: “UCIL era una società di nazionalità indiana [...] il 50,9% delle azioni di UCIL era posseduto da Union Carbide Corporation (UCC), una società americana costituita nello Stato di New York [...] UCC era la società madre di un gruppo societario transnazionale. [...] A causa della diversa personalità giuridica delle società coinvolte, si pone, in questi casi, il problema di vedere se la vittima di un incidente causato da una società controllata da un'altra possa pretendere di venire risarcita anche dalla società capogruppo (o società madre), e non soltanto dalla società diretta responsabile del danno. [...] Come prima risposta alle questioni giudiziarie sorte a seguito dell'incidente, l'India emanò il Bhopal Gas Leak Disaster (Processing of Claims) Bill, 1985. Con questa legge, affinché 'le pretese dell'incidente fossero gestite in modo spedito, effettivo ed equo', il governo dell'India si sostituiva in via esclusiva nel diritto di agire in giudizio a tutti coloro che avanzavano pretese derivanti dall'incidente di Bhopal [...] Il governo indiano era tenuto a registrare tutte le domande e a versare ai richiedenti le somme che avrebbe ricevuto a soddisfazione delle stesse. La legge suscitò dubbi circa la sua compatibilità con alcuni diritti fondamentali dell'uomo, in particolare il diritto di agire in giudizio. Ma nel 1989 la Suprema Corte dell'India dichiarò che essa era costituzionalmente valida. [...] Secondo la corte, la legge in questione, lungi dal privare le vittime del disastro di un loro diritto, rappresentava l'unico strumento per difendere i loro interessi. [...] La corte, avvalendosi del potere di interpretare la legge con 'intuizione costruttiva', aggiunse che il governo indiano era obbligato a titolo provvisorio a fornire alle vittime mezzi per il loro sostentamento” (Sentenza del 22 dicembre 1989 nel caso Charan Lal Sahu v. Union of India, in Supreme Court Almanac, 1989, p. 31 e ss).

¹³⁷(segue) “[...] il governo indiano decise di adire i giudici degli Stati Uniti. La domanda fu presentata alla Corte distrettuale di New York (United States District Court, Southern District of New York), dove già pendevano numerose domande presentate da cittadini indiani. La corte rese la sua sentenza il 12 maggio 1986. Un aspetto singolare della controversia di Bhopal è che entrambe le parti manifestavano la preferenza a che il caso fosse deciso dal giudice nazionale dell'altra parte ('the preference to play ball on a distant field')” .

società che aveva cagionato l'evento¹³⁸. Innanzi i giudici indiani¹³⁹, sulla base della propria giurisprudenza recente¹⁴⁰, furono affermati due principi fondamentali¹⁴¹, ossia il principio della responsabilità assoluta derivante dall'esercizio delle attività pericolose¹⁴² ed il principio della natura deterrente del risarcimento, commisurato alla dimensione della multinazionale¹⁴³. Ancora, richiamando la giurisprudenza indiana, fu sottolineato che nel caso di una multinazionale non è agevole distinguere le singole componenti, pertanto le vittime di un

¹³⁸(segue) *“Il problema della giurisdizione fu affrontato in base al principio del forum non conveniens, che dà al giudice americano un ampio margine di discrezionalità nella valutazione di quale sia la giurisdizione più appropriata per decidere una controversia. [...] UCC insisteva perché la giurisdizione indiana, alternativa rispetto a quella americana, fosse prescelta come quella più adeguata a decidere il caso. L'India dichiarava apertamente che il sistema giudiziario americano era più adeguato a trattare le controversie relative all'incidente di Bhopal [...]. La corte non entrò nel merito della controversia. La giurisdizione indiana fu ritenuta più appropriata di quella americana sulla base delle tre condizioni che costituiscono il principio del forum non conveniens (esistenza di una giurisdizione alternativa e adeguata; fattori di interesse privato; fattori di interesse pubblico [...]) La Corte preferì [...] dare un peso maggiore all'interesse dell'India 'ad assicurare che i propri criteri di sicurezza fossero osservati', aggiungendo che la corte americana non era 'il tribunale appropriato per stabilire se la normativa indiana era stata violata o se questa stessa normativa era sufficiente a proteggere i cittadini indiani da danni'. La conclusione fu la seguente: 'The Indian interest in creating standards of care, enforcing them, or even extending them, and of protecting its citizens from ill-use is significantly stronger than the local interest in deterring multinationals from exporting allegedly dangerous technology'. Infine, la corte osservò che, essendo probabile che il diritto indiano sarebbe stato applicato nella decisione del caso, una corte indiana sarebbe stata molto più idonea di una corte degli Stati Uniti a conoscere della controversia [...] La sentenza della Corte fu confermata, sia pure con alcune modifiche, il 14 gennaio 1987 dalla Corte d'Appello (Court of Appeals for the Second Circuit) [...] Il 5 ottobre 1987 i ricorsi (writs of certiorari) presentati contro la sentenza di appello furono respinti dalla Suprema Corte degli Stati Uniti. Il principio del forum non conveniens, per quanto controverso nella stessa giurisprudenza americana e respinto in altre occasioni, aveva così impedito una decisione dei giudici americani sul caso di Bhopal”.*

¹³⁹(segue) *“il 3 settembre 1986 il governo indiano presentò la domanda di risarcimento di danni valutabili in 3.300.000.000 dollari contro UCC davanti la Corte Distrettuale di Bhopal. Era prevedibile che, nel corso del processo sarebbero state affrontate e decise anche questioni di grande interesse circa le norme sostanziali in tema di risarcimento dei danni da incidenti industriali causati da società transnazionali”.*

¹⁴⁰(segue) *“[...] proprio in quel periodo, la Corte Suprema dell'India aveva trattato di una controversia sui danni derivanti da un incidente che presentava alcuni punti in comune con il caso di Bhopal, pur senza averne l'estrema gravità e senza coinvolgere una società multinazionale.”*

¹⁴¹(segue) *“Nella sentenza resa il 20 dicembre 1986 sul caso M.C. Mehta and Anr. v. Union of India and Ors. la Corte Suprema elaborò due principi che avrebbero potuto essere applicati anche nella controversia di Bhopal.”*

¹⁴²(segue) *“Si tratta [...] del principio della responsabilità assoluta (absolute liability) derivante dall'esercizio delle attività pericolose: 'We are of the view that an enterprise which is engaged in hazardous or inherently dangerous industry which poses a substantial threat to the health and safety of the persons working in the factory and residing in the surrounding areas owes an absolute and non delegable duty to the community to ensure that no harm results to anyone on account of hazardous or inherently dangerous nature of the activity which is undertaken. The enterprise must be held to be under an obligation to provide that the hazardous or inherently dangerous activity in which it is engaged must be conducted with the highest standards of safety and if any harm results on account of such activity, the enterprise must be absolutely liable to compensate for such harm and it should be no answer to the enterprise to say that it had taken all reasonable care and that the harm occurred without any negligence on its part”*

¹⁴³(segue) *“[...] il principio della natura deterrente del risarcimento [...] si applica gravando la società responsabile di un risarcimento aggiuntivo e commisurato alla sua dimensione e consistenza patrimoniale: 'We would also like to point out that the measure of compensation in the kind of cases referred to (...) must be correlated to the magnitude and capacity of the enterprise because such compensation must have a deterrent effect. The larger and more prosperous the enterprise, the greater must be the amount of compensation payable by it for the harm caused on account of the accident in the carrying out the hazardous or inherently dangerous activity by the enterprise”*

incidente hanno il diritto di rivolgersi direttamente alla capogruppo¹⁴⁴. Il caso civile venne rapidamente chiuso sulla base di un accordo transattivo tra le parti, per l'urgenza di fornire un risarcimento alle vittime¹⁴⁵, mentre le condanne penali sono arrivate molti anni più tardi¹⁴⁶.

Bhopal è solo uno dei numerosi episodi di violazioni di diritti umani e di mancato rispetto del territorio e dell'ambiente che hanno coinvolto imprese transnazionali: violazioni in alcuni casi commesse in Paesi dove le imprese possono utilizzare i relativi *vulnus* normativi, oppure anche laddove gli Stati, per accondiscendenza della propria classe politica, non interverrebbero di proposito, temendo di perdere i vantaggi derivanti dalla presenza in loco di importanti società straniere, in altre parole nei luoghi dove i fenomeni di corruzione sono maggiormente rilevanti¹⁴⁷. In altri casi le imprese possono incrementare il *dumping* sociale ed ambientale, ovvero *“la riduzione dei livelli di protezione dell’ambiente, della salute, della sicurezza, e di quelli garantiti dalle norme sul lavoro, allo scopo di attrarre investimenti stranieri”*¹⁴⁸.

¹⁴⁴(segue) *“Un ancor maggior interesse presentava la tesi della società transnazionale monolitica (monolithic multinational), che il governo indiano aveva già esposto di fronte al giudice americano, anche al fine di trovare un legame effettivo tra la controversia e la giurisdizione americana. Secondo questa tesi, in una società transnazionale, come in un unico blocco di pietra, non si possono distinguere le singole componenti. Questo consente alle vittime di un incidente di chiedere un risarcimento alla società capogruppo”*.

¹⁴⁵(segue) *“[...] sia UCC, pur senza ammettere la propria responsabilità giuridica, sia il governo indiano cercarono di concludere una transazione extragiudiziale [...] Il 14 febbraio 1989, sulla base di un accordo intervenuto tra le parti, la Suprema Corte dell'India adottò un'ordinanza che ingiungeva a UCC di versare all'India [...] la somma di 470.000.000 dollari, a titolo di piena soddisfazione di tutte le pretese, diritti e responsabilità relativi all'incidente di Bhopal o da esso derivanti. Con un'ordinanza adottata il 15 febbraio 1989 UCIL fu dichiarata parte necessaria ai fini dell'esecuzione dell'ordinanza. [...] Come chiaramente risulta dalle motivazioni fornite il 4 maggio 1989 dalla Suprema Corte, la transazione era soprattutto motivata dall'urgente necessità di fornire riparazione e assistenza alle vittime. [...] Con una sentenza del 3 ottobre 1991 la Suprema Corte confermò la validità dell'ordinanza relativa alla transazione, tranne nella parte in cui essa disponeva l'estinzione dei procedimenti penali, che potevano essere ripresi”*.

¹⁴⁶(segue) *“[...] il procedimento penale, apertosi in India nel 1987, si è concluso in primo grado con la sentenza resa il 7 giugno 2010 dalla Corte di Bhopal (Court of the Chief Judicial Magistrate Bhopal). La Corte ha condannato sette dirigenti indiani di UCIL alla pena di due anni di reclusione e 100.000 rupie di multa per omicidio colposo (death by negligence), di tre mesi di reclusione e 250 rupie di multa per atto lesivo della vita e sicurezza altrì (act endangering life or personal safety of others) e di un anno di reclusione e 1.000 rupie di multa per lesioni personali gravi (causing grievous hurt by act endangering life or personal safety of others). La Corte ha precisato che le pene sono da scontare in modo concorrente. Esse quindi si riducono a due anni di reclusione e 100.000 di multa (corrispondenti a circa 2.100 dollari americani). Per gli stessi reati Union Carbide Corporation Bhopal, successore di UCIL, è stata condannata a multe per rispettivamente 500.000, 250, 500 e 1.000 rupie, considerato che essa 'non è un essere umano e quindi non può essere punita con una condanna alla reclusione' [...] Una condanna che arriva dopo oltre venticinque anni dall'incidente [...] e che colpisce con pene lievi (soprattutto perché non era stato contestato il reato di omicidio volontario) imputati ormai anziani può dare scarsa soddisfazione morale alle vittime e ai loro parenti sopravvissuti”*.

¹⁴⁷Per approfondire le tematiche relative a questi disastri si vedano: Scovazzi, *Industrial Accidents and the Veil of Transnational Corporations*, in Francioni e Scovazzi (a cura di), *International Responsibility for Environmental Harm*, London, 1991; Jasanoff, *Learning From Disaster: Risk Management After Bhopal*, Philadelphia, 1994; Liston, *The Challenge of the 21st Century: Managing Technology and Ourselves in a Shrinking World*, Albany, 1994.

¹⁴⁸ Mauro: *Enciclopedia del diritto. Annali*. Volume IV (Amministrazione e controllo S.p.A.). Ed. 2011, pag. 637.

L'espansione delle imprese nel contesto internazionale è un fenomeno sociale di per sé neutro, anzi: le multinazionali possono persino avere un particolare ruolo di sviluppo del benessere collettivo, consentendo la crescita economica sia degli Stati di origine e in cui risiede la società capogruppo, sia dei Paesi nei quali sono ospitate le proprie sedi secondarie, dove possono permettere la generazione di autonomi processi locali virtuosi.

Ciò può essere vero, tuttavia, solo nell'ipotesi in cui, nei Paesi ospitanti, esse si facciano portatrici di modelli di sviluppo che assicurino il rispetto delle esigenze sociali e ambientali: tale obiettivo è incoraggiato dalla produzione normativa internazionale, nella quale si richiama l'Agenda 21, che invita le imprese multinazionali a promuovere la tutela dell'ambiente e perseguirla con l'uso di processi produttivi in armonia con la biodiversità¹⁴⁹. Allo stesso modo, la Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile¹⁵⁰ precisa che le multinazionali hanno “[...] *a duty to contribute to the evolution of equitable and sustainable communities and societies*”¹⁵¹

Per gestire l'aspetto sociale dell'attività d'impresa attraverso i modelli di RSI è necessario previamente regolamentare l'ambito di applicazione dello stesso sistema di RSI. Come detto questa incide su macro-aree disciplinari diverse, come l'ambito giuridico, politico ed economico, e si declina in strumenti normativi di diverso tipo: si pensi ad esempio agli strumenti normativi che regolamentano le società commerciali, a proposito delle leggi in tema di proprietà e controllo delle stesse, alle regolamentazioni del settore finanziario ed in particolare alle discipline che controllano i mercati azionari, così come alle leggi del settore penale, nello specifico le normative anticorruzione.

La RSI, pertanto, dovrebbe tenere in debita considerazione i diversi aspetti normativi sui quali l'attività di impresa incide e dovrebbe ambire a racchiudersi in un unico complesso di leggi disciplinanti differenti ambiti di interesse dell'impresa, dal momento che un sistema integrato di leggi può meglio permettere la diffusione di *best practices*.

¹⁴⁹O.N.U., Agenda 21: *Programme of Action for Sustainable Development*. UN Doc. A/Conf. 151/26(1992), adottato il 14 giugno 1992 durante la *United Nations Conference on Environment and Development* (in Rio de Janeiro, conferenza tenutasi dal 3 al 14 giugno 1992).

¹⁵⁰ONU: Dichiarazione di Johannesburg, 2002. *World Summit on Sustainable Development*. Sul sito internet ufficiale.

¹⁵¹ONU: Dichiarazione di Johannesburg, 2002. *World Summit on Sustainable Development*. Point 27.

Il Rappresentante Speciale presso il Segretario Generale dell'ONU, John Ruggie¹⁵², ha ritenuto che: “*business enterprises should respect human rights. This means that they should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved*”¹⁵³, esprimendo come tale responsabilità sia di diversa natura rispetto a quella derivante da “[...] *legal liability and enforcement*”: queste restano di pertinenza delle legislazioni interne, pur consentendo la RSI la creazione di parametri che si atteggiando similmente alle norme precettive¹⁵⁴.

In altre parole la RSI, nonostante sia un sistema che si muove al di fuori dei tradizionali canoni giuridici, ha comunque la necessità di utilizzare strumenti normativi adeguati per potersi sviluppare efficacemente e per poter regolamentare il suo ambito di intervento¹⁵⁵.

Gli strumenti internazionali di cui si discute hanno in comune il fatto di non essere strumenti vincolanti, ma di essere espressione della c.d. *soft law*. Essi, infatti, indirizzano alle imprese raccomandazioni, ma non impongono obblighi giuridici; così come di carattere esortativo sono le indicazioni relative all'adozione di modelli di controllo e di promozione dell'*accountability*¹⁵⁶, ossia l'accettazione a forme di controllo esterne da parte dei soggetti coinvolti nelle attività d'impresa, migliorando in tal modo la trasparenza dell'impresa nei confronti dei soggetti con i quali si trova ad operare¹⁵⁷.

Il problema nel quale l'analisi si imbatte inevitabilmente è che un sistema costituito da strumenti di *soft law* potrebbe rivelarsi poco efficace, incorrendo quindi in talune difficoltà di applicazione, data l'assenza di obbligazioni giuridiche e di meccanismi sanzionatori adeguati.

¹⁵²Johnatan Ruggie ha presentato dal 2006 al 2011 i suoi rapporti: docc. E/CN.4/2006/97; A/HRC/4/035; A/HRC/4/74; A/HRC/8/5; A/HRC/8/16; A/HRC/11/12; A/HRC/11/12 Add. 1; A/HRC/17/31. La consultazione accennata ha condotto il Rappresentante Speciale, nell'anno 2011, a presentare il modello “*protect, respect and remedy*”, culminato nell'adozione, da parte del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, nel giugno dello stesso anno, del report intitolato “Principi Guida su Imprese e Diritti Umani: attuare il quadro delle Nazioni Unite 'Proteggere, Rispettare, Rimediare’”, che definisce un insieme di regole di comportamento in tema di diritti umani, rivolti sia alle imprese che agli Stati, i quali hanno il compito di vigilarne il rispetto. Principi guida su Imprese e Diritti Umani: attuare il quadro delle Nazioni Unite “Proteggere, Rispettare, Rimediare”. Allegato al report del Rappresentante del Segretario Generale sul tema dei diritti umani, delle imprese transnazionali ed altre imprese, John Ruggie: A-HRC-17-31. Nazioni Unite, 21 marzo 2011. Scheda informativa e testo del documento nel sito internet ufficiale.

¹⁵³Special Rapporteur presso il Segretariato Generale dell'ONU: Commissione sui diritti umani 06-69 (rapporto del 15.04.05).

¹⁵⁴ Nolkamper: *Responsabilità delle imprese multinazionali*, in *Diritto internazionale dell'ambiente*. Winter edizioni, Cambridge, 2006.

¹⁵⁵La stessa esigenza di tutela internazionale può comunque rendersi palese anche nel caso di imprese che, pur non essendo multinazionali, a causa della loro forza economica riescano a piegare in ogni caso gli interessi sociali ed ambientali di una comunità umana, come nel caso Ilva di Taranto.

¹⁵⁶ Choucri: *La strategia d'impresa verso la sostenibilità*, Edizioni Lang, London, 1995.

¹⁵⁷ Trattasi di un concetto “*quasi-judicial answerability based on standards that are internationally defined and implemented*”. Cfr. Morgera: *L'accountability delle imprese in International Environmental Law*. OUP Oxford, 2009.

Tuttavia il dato positivo che deve essere registrato è che, anche se sprovvisti di capacità impositiva, tali strumenti hanno progressivamente portato all'attenzione mondiale la questione di una specifica responsabilità delle imprese multinazionali rispetto ai diritti umani ed all'ambiente: corollario di quanto precede è che, pur in assenza di una legislazione obbligatoria in tema di RSI, la promozione di particolari iniziative di regolamentazione potrebbe consentire in futuro di giungere ad un'attività di normazione particolareggiata e dotata di maggiore forza vincolante.

E' opportuno, quindi, partire dall'analisi dei principali strumenti in tema di RSI promossi dalle istituzioni internazionali maggiormente rappresentative, come l'ONU e l'OCSE, passando attraverso l'analisi delle relative politiche in U.E. e nell'ordinamento interno ed, infine, è il caso di passare in rassegna gli strumenti di tipo privato con i quali le imprese scelgono in via autonoma di autodisciplinarsi e che più di altri sono riconosciuti sul piano internazionale, come una serie di codici di condotta ed alcuni sistemi di certificazione.

2. Le fonti normative internazionali

2.1. La RSI nel diritto internazionale generale: rinvio

Prima di passare in rassegna gli strumenti di RSI maggiormente rilevanti sul piano internazionale, i quali, come detto, sono per lo più strumenti di *soft law*, occorre verificare se anche nelle fonti normative a carattere vincolante sia possibile riscontrare la presenza di norme riconducibili ai principi della RSI.

Come è noto, il diritto internazionale conosce tre diverse fonti di produzione: quelle consuetudinarie, quelle pattizie e quelle derivanti dalla potestà normativa riconosciuta alle organizzazioni internazionali.

La consuetudine è la fonte primaria del diritto internazionale¹⁵⁸ definita come un comportamento reiterato nel tempo al quale è attribuito il carattere della obbligatorietà: essa è quindi costituita da due elementi, ossia la *diuturnitas*, o comportamento costante ed uniforme nel tempo, e dalla *opinio iuris ac necessitatis*, ossia la convinzione che quel comportamento sia giuridicamente doveroso¹⁵⁹.

Il tempo presenta, pertanto, un ruolo determinante nella formazione della consuetudine, dal momento che, attraverso il suo decorso, comportamenti diffusi e reiterati possono consolidarsi al punto da assurgere a vere e proprie regole giuridiche.

Nel caso della RSI, l'accertamento dell'esistenza di norme di rango consuetudinario, così come la valutazione dei relativi processi di formazione, può essere più correttamente

¹⁵⁸Sulla formazione della consuetudine si vedano H. Kelsen, *Théorie du droit international coutumier*, in *Revue Internationale de la Théorie du Droit*, 1939, pp. 258 e ss.; P. Ziccardi, *La Costituzione dell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1943; G. Sperduti, *La Fonte Suprema dell'Ordinamento Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1946; R. Ago, *Scienza Giuridica e Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1950; P. Ziccardi, *La Consuetudine internazionale nella teoria delle fonti giuridiche*, in *Comunicazioni e Studi*, Vol. X, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 190-257; R. Quadri, *Diritto Internazionale Pubblico*, cit.; A. Kunz., *The Nature of Customary International Law*, in *American Journal of International Law*, 47, 1953, pp. 66 e ss.; G. AbiSaab, *La Coutume internationale dans tous ses états ou le dilemme du développement dudroitnational général dans un monde éclaté*, in *International Law at the Time of Its Codification, Essays in Honour of Roberto Ago*, vol. 1, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 53 e ss.; M. Mendelson, *The Formation of Customary International Law*, in *Recueil des Cours, Collected Course of The Hague Academy of International Law*, vol. 272, 1998, pp. 155 e ss.; A. Roberts, *Traditional and Modern Approaches to Customary International Law: A Reconciliation*, in *American Journal of International Law*, Vol. 95, 2001, pp. 757 e ss.; J. Kammerhoffer, *Uncertainty in the Formal Sources of International Law: Customary International Law and Some of Its Problems*, in *European Journal of International Law*, vol. 15, 2004, pp. 523 e ss.; D. Shelton, *Normative Hierarchy in International Law*, in *The American Journal of International Law*, 100, vol. 2, 2007, pp. 291 e ss.; F. Orrego, *Creación del Derecho Internacional en una Sociedad Global: Importa todavía el Consentimiento?*, in *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, 17, 2, 2006, pp. 61 – 86; A. Seiberth, *Modern Concepts of Customary International Law as a Manifestation of a Value-Based International Order*, in A. Zimmerman, R. Hoffman (eds.), *Unity And Diversity In International Law*, Duncker & Humblot, Berlino, 2006; A.T. Guzman, *Saving Customary International Law*, in *Michigan Journal of International Law*, 27, 1, 2007, pp. 115 - 176; N. Roughan, *Fostering a Scholarly Network: International Law and Democratic Theory: Democratic Custom V International*, in *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 37, No. 1, 2008.

¹⁵⁹Cannizzaro: *Diritto internazionale*. Giappichelli, 2016. Si veda paragrafo relativo alle fonti del diritto internazionale, pag. 18 e ss.

effettuata solo in seguito a un'analisi dell'impatto degli strumenti internazionali in materia riconosciuti dagli Stati come maggiormente rilevanti ed efficaci. Tale accertamento sarà quindi condotto all'esito della ricognizione di detti strumenti.

2.2. La RSI nel diritto convenzionale

Gli accordi rivestono anch'essi un ruolo centrale nel sistema delle fonti internazionali¹⁶⁰. In più occasioni si è tentato di disciplinare la RSI mediante strumenti di natura vincolante. Tuttavia, la forte resistenza da parte degli Stati ha impedito di giungere alla definizione di regole vincolanti, preferendosi un più prudente utilizzo di strumenti di *soft law*, suscettibili di riscuotere maggiore consenso sul piano internazionale, anche per via delle pressioni esercitate dalle stesse imprese multinazionali.

La ricerca di soluzioni alle problematiche affrontate dalla RSI ha origine negli anni '70¹⁶¹, quando la comunità internazionale ha iniziato a sviluppare una serie di strumenti volti a imporre alle imprese l'adozione di comportamenti socialmente corretti.

L'iter di formazione, quando promosso con l'intento di dotare tali strumenti di forza vincolante, si è sempre concluso, a seguito del confronto tra gli Stati partecipanti, con la paralisi del progetto oppure con la scelta di depotenziarne l'efficacia, declassandolo a livello di raccomandazione o di raccolta di principi.

È tra la seconda metà degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 che tale processo si manifesta, mediante l'elaborazione di tre differenti strumenti che hanno contribuito ad assegnare alla RSI un rilievo internazionale: la Dichiarazione tripartita sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'OIL¹⁶², la Bozza del codice di condotta della Nazioni Unite sulle imprese multinazionali¹⁶³ e le *Guidelines* dell'OCSE¹⁶⁴.

In tutti i casi, gli Stati partecipanti hanno scelto di adottare atti di *soft law*, non dotati, quindi, di forza vincolante. Nondimeno, tali atti hanno contribuito a promuovere l'adozione di ulteriori strumenti da parte delle organizzazioni internazionali e a creare la cd. "RSI internazionale".

¹⁶⁰Ibidem.

¹⁶¹Per un'analisi del dibattito dell'epoca si veda Dunning. *The Multinational Enterprise*, London 1971; Barnett, *Global Reach: the power of the multinational corporation*, New York, 1974.

¹⁶²Tale strumento, avente ad oggetto il tema del lavoro, non sarà analizzato nel presente lavoro, pertanto si rinvia a ILO, *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 1977, Geneva, 1978, 17 ILM 422.

¹⁶³Tale strumento sarà diffusamente trattato in seguito.

¹⁶⁴OECD, *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, 1976, 15 ILM 967.

2.3. La RSI nel diritto delle organizzazioni internazionali: gli strumenti di *soft law*

Il tentativo di giungere ad ottenere obbligazioni vincolanti dai citati strumenti è quindi fallito, in quanto gli stessi si sono risolti in atti di cosiddetto “diritto leggero”: tuttavia l'attività di implementazione della RSI da parte della comunità internazionale, partita con queste iniziative che sarà utile analizzare, è proseguita mediante l'elaborazione di un vasto numero di strumenti di *soft law* da parte delle istituzioni internazionali maggiormente rappresentative, le quali hanno permesso l'elaborazione di un vero e proprio *corpus* di principi costituenti la stessa RSI.

2.3.1. La RSI nel diritto delle Nazioni Unite

L'organizzazione internazionale per eccellenza, ossia l'ONU, è intervenuta sul tema della RSI nello stesso periodo in cui l'OCSE ha promosso le proprie *Guidelines*¹⁶⁵, articolando un autonomo percorso rivolto alla disciplina dell'operato delle imprese multinazionali¹⁶⁶.

Come per l'OCSE, spinta dalle preoccupazioni della comunità internazionale circa lo sfruttamento indiscriminato delle risorse dei Paesi in via di sviluppo, l'intervento dell'ONU sul tema deriva a sua volta dalla pressione effettuata dai Paesi del Sud del mondo dopo la decolonizzazione, stante i timori di questi ultimi riguardo alla possibilità di perdere la propria sovranità, viste le massicce installazioni industriali delle multinazionali nei loro territori¹⁶⁷.

Pertanto anche l'ONU ha scelto di studiare il fenomeno per percorrere la strada della regolamentazione delle attività economiche delle imprese attraverso l'elaborazione di alcuni strumenti di RSI.

2.3.1.1. Il Gruppo di Persone Eminent

La prima iniziativa rilevante in tema RSI viene promossa dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, il quale, nel 1972, ha adottato una risoluzione¹⁶⁸ con richiesta al Segretario Generale di nominare un Gruppo di Persone Eminent, formato da soggetti aventi funzione pubbliche, nonché da esponenti del settore privato, di diversa estrazione geografica.

¹⁶⁵Per l'analisi delle stesse si rinvia ai successivi paragrafi.

¹⁶⁶Safaj: *L'ONU e multinazionali. Dal codice di condotta al Global Compact*, Ed. Blomington, USA, 2008.

¹⁶⁷Ferraresi, *Responsabilità Sociale delle imprese: il ruolo del diritto del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2004, 391. Secondo l'autore è a partire dagli anni '70 che la RSI ha iniziato ad assumere una importanza rilevante contro i rischi creati dalla globalizzazione. L'autore peraltro si interessa di analizzare il rapporto tra la RSI le imprese di piccole dimensioni, come risulta nella sezione del portale della Commissione Europea dedicata alla *Corporate Social Responsibility and Small and Medium sized Enterprise* (acronimo: SMEs).

¹⁶⁸Ris. 1721 (LIII): *The impact of multinational corporation on the development process and on international relations*, 28 luglio 1972. Reperibile sul sito internet ufficiale dell'*Economic and social Council*.

Gli stessi avrebbero avuto l'incarico di analizzare le ripercussioni delle attività delle multinazionali rispetto ai territori interessati dalla delocalizzazione.

A seguito della nomina, il Gruppo ha avviato i propri lavori partendo dal *Multinational Corporations in World Development*¹⁶⁹, ossia un report sviluppato dal Dipartimento per gli Affari economici e Sociali del Segretariato, con il quale sono state proposte delle linee guida per le successive attività da espletare e sono state fornite informazioni relative alle strutture d'impresa¹⁷⁰.

Tale report ha proposto, inoltre, di realizzare un censimento circa la frammentazione delle imprese sul pianeta, di indagare sui modelli manageriali maggiormente rappresentativi, di creare un meccanismo internazionale di risoluzione delle controversie, oltre che di un centro permanente che potesse elaborare tutte le informazioni relative alle multinazionali¹⁷¹.

Con tale report è iniziato il lavoro del Gruppo, consistito in una consultazione durata dal 1973 al 1974 e conclusa con la redazione di un elaborato finale suddiviso in tre aree¹⁷², mediante il quale il gruppo ha esaurito il proprio mandato di fronte al Segretario Generale delle Nazioni Unite¹⁷³.

La prima area del lavoro del Gruppo si è occupata di analizzare gli effetti delle multinazionali sull'economia mondiale e su quella dei paesi interessati dalla delocalizzazione della attività industriali¹⁷⁴, considerando per lo più gli effetti negativi, quali la distorsione della concorrenza e la questione dell'imputazione del centro di controllo, nonché gli effetti sulla manipolazione di alcuni settori finanziari. Lo scopo, tra gli altri, era anche quello di verificare la possibile compromissione dei principi di sovranità spettanti ai paesi provenienti dalla decolonizzazione. Un altro argomento affrontato, sempre in tale area, è quello relativo alla tutela dei diritti dei lavoratori, considerati i bassi costi della manodopera e delle materie prime in relazione agli Stati decolonizzati, che potevano compromettere, peraltro, la qualità dei prodotti realizzati e commercializzati a loro volta a basso prezzo: pertanto anche la figura della tutela del consumatore finale è stata presa in considerazione.

¹⁶⁹Ibidem.

¹⁷⁰*Multinational Corporation in World Development*, pag. 85.

¹⁷¹Ivi, pag. 87 e ss.

¹⁷²In Enciclopedia del Diritto, cit.

¹⁷³Il lavoro è stato inviato il 22 marzo 1974 e pubblicato il 9 giugno successivo.

¹⁷⁴ONU: *L'impatto delle multinazionali sul processo di sviluppo e sulle relazioni internazionali*, rapporto del 28.07.72.: "Most countries have recognized the potential of multinational corporations and have encouraged the expansion of their activities in one form or another within their national borders [...]. At the same time, certain practices and effects of multinational corporations have given rise to widespread concern and anxiety in many quarters and a strong feeling has emerged that the present modus vivendi should be reviewed at the international level". Reperibile sul sito Unctc Unctad.

L'elaborato contiene anche le considerazioni dei rappresentanti delle multinazionali, i quali sono stati interessati dalla consultazione. Gli stessi hanno affermato il proprio timore di subire ingiuste espropriazioni in alcuni Paesi ¹⁷⁵: a tale timore fa seguito il parere del Gruppo secondo cui, nelle ipotesi di espropriazioni indebite, i Paesi avrebbero dovuto ristorare il pregiudizio subito sulla base della propria legge ovvero ricorrendo a clausole arbitrali da innestare preventivamente all'interno dei contratti che avrebbero consentito alle multinazionali l'accesso territoriale¹⁷⁶.

L'elaborato del Gruppo, ancora, ha espresso l'opinione condivisa di gestire equamente i ricavi economici derivanti dalla delocalizzazione commerciale tra i Paesi interessati, quello ospitato e quello ospitante: ciò doveva essere negoziato all'origine, ossia già nella fase di pianificazione della strategia commerciale in altri territori¹⁷⁷.

Ad ogni buon conto, secondo gli eminenti studiosi, ogni intervento delle imprese avrebbe dovuto essere legato ad interventi di politica comune di sviluppo da parte degli Stati¹⁷⁸: con tale obiettivo, quindi, è stato raccomandato un aumento dei contributi economici da destinare ai Paesi del Sud del mondo, invitando proprio questi a predeterminare i criteri a partire dai quali le multinazionali avrebbero potuto avere accesso nel loro territorio, ricorrendo anche all'utilizzo di strumenti contrattuali dettagliati¹⁷⁹.

Lo studio ha anche verificato gli aspetti negativi che le multinazionali possono cagionare sulle politiche estere dei Paesi interessati e sulla stessa comunità internazionale unitamente intesa, esprimendo il diritto di ogni entità sovrana di decidere in via autonoma il proprio percorso di sviluppo e autodeterminazione: gli stessi studiosi del Gruppo hanno, quindi, raccomandato agli Stati ospitanti di sanzionare qualsiasi violazione delle proprie regole interne, anche e soprattutto nei casi in cui le violazioni dovessero avere carattere sovversivo¹⁸⁰.

La seconda sezione del lavoro ha affrontato nel dettaglio una serie di criticità relative ad alcuni aspetti delle attività d'impresa, come agli accennati problemi dell'imputazione del centro direzionale ovvero alle problematiche portate dalla movimentazione non

¹⁷⁵ONU: *L'impatto delle multinazionali sul processo di sviluppo e sulle relazioni internazionali*, rapporto del 28.07.72, cit. pag. 25.

¹⁷⁶Ibidem.

¹⁷⁷ONU: *L'impatto delle multinazionali sul processo di sviluppo e sulle relazioni internazionali*, rapporto del 28.07.72, cit. pag. 32.

¹⁷⁸Ibidem.

¹⁷⁹ONU: *L'impatto delle multinazionali sul processo di sviluppo e sulle relazioni internazionali*, rapporto del 28.07.72, cit. pag. 40.

¹⁸⁰ONU: *L'impatto delle multinazionali sul processo di sviluppo e sulle relazioni internazionali*, rapporto del 28.07.72, cit. pag. 47.

regolamentata del denaro¹⁸¹, ma tale parte ha anche promosso una gestione dell'impresa rispettosa dei diritti dei lavoratori, suggerendo l'istituzione di centri sindacali preposti a vigilare su eventuali violazioni¹⁸².

In relazione al tema del prodotto finale che viene realizzato in Paesi dove si può ricorrere ai bassi costi del lavoro e delle risorse, eventualmente aggirando alcuni parametri relativi alla qualità e all'affidabilità della merce, gli studiosi hanno rilevato che i Paesi che ospitano le multinazionali dovrebbero avere cura di assumere impegni pubblicitari da mettere a carico delle imprese, rendendo trasparente e pubblica ogni informazione relativa sia alla filiera produttiva che alle caratteristiche intrinseche del bene commercializzato. Parimenti anche il Paese dove è ubicata l'impresa controllante ha una responsabilità specifica, ossia quella di informare a proposito di qualsiasi rischio relativo al prodotto commercializzato, con il dovere di vietare le esportazioni nei casi limite.¹⁸³

Il lavoro del Gruppo ha permesso quindi l'inizio di una seria discussione sul tema della RSI nell'ambito delle Nazioni Unite, nel quale è possibile rilevare elementi di tutela sociale all'avanguardia per il periodo storico in cui sono stati esposti, ossia la presa d'atto che il fenomeno dell'espansione delle imprese e il loro impatto sulla società necessita di essere adeguatamente gestito in ambito internazionale.

Tutto il lavoro analizzato è stato, comunque, propedeutico all'istituzione di una commissione avente l'incarico di elaborare un progetto di codice volto a disciplinare le condotte dei Paesi e delle multinazionali, costituito da una raccolta di impegni a cui i citati protagonisti potessero decidere di aderire.

2.3.1.2. Il Codice di condotta delle imprese internazionali

La raccolta di impegni a cui le imprese possono decidere di aderire, così come gli Stati, altro non sono che codici di condotta o modelli comportamentali.

I lavori del Gruppo di Persone Eminentissime hanno permesso di avviare un dialogo all'interno delle Nazioni Unite che ha condotto all'istituzione di una Commissione sulle imprese multinazionali, avente la funzione di analizzare le condotte delle medesime¹⁸⁴, cui ha fatto

¹⁸¹ONU: *L'impatto delle multinazionali sul processo di sviluppo e sulle relazioni internazionali*, rapporto del 28.07.72, cit. pag 68.

¹⁸²ONU: *L'impatto delle multinazionali sul processo di sviluppo e sulle relazioni internazionali*, rapporto del 28.07.72, cit. pag 71.

¹⁸³ONU: *L'impatto delle multinazionali sul processo di sviluppo e sulle relazioni internazionali*, rapporto del 28.07.72, cit. pag 82.

¹⁸⁴La Commissione sulle multinazionali è stata creata dal Consiglio Economico e Sociale con la risoluzione 1913 del 1974. La commissione era formata da quarantotto membri eletti per un triennio, che rappresentassero equamente l'estrazione geografica dei paesi aderenti.

seguito la creazione di un Centro avente il medesimo oggetto¹⁸⁵, con lo scopo di studiare ogni informazione da sottoporre al vaglio della Commissione stessa.

L'istituita Commissione ha avuto quale primario scopo quello di condurre un dialogo tra tutti i portatori di interesse, al fine di realizzare un codice di condotta condiviso che, anche se non dotato di forza obbligatoria per le imprese aderenti¹⁸⁶, fosse comunque un mezzo di pressione indirizzato non solo agli attori economici, ma anche ai Paesi.

Nella fase di progettazione del codice è stato scelto di mettere a sistema alcuni problemi di natura politica, economica e sociale, per creare criteri condivisi sul controllo degli spostamenti delle imprese in varie aree territoriali.

Sul punto si rileva che l'auspicio di regolamentare uniformemente la materia si è dovuto scontrare necessariamente con gli interessi esposti da ogni centro di interesse, come i Paesi del Sud del mondo, i quali hanno chiesto l'emanazione di un codice di natura vincolante, oppure come i Paesi investitori, i quali, credendo nella libertà dell'iniziativa economica, credevano anche nel potere del mercato di autoregolamentarsi¹⁸⁷.

Tale divergenza ha influenzato la stessa struttura della bozza del codice di condotta - o *Draft Code* - che, nella parte concernente l'attività delle imprese multinazionali, ha riportato fedelmente le posizioni dei Paesi emergenti, mentre nella seconda parte, dedicata agli obblighi degli Stati nel trattamento degli investimenti, ha espresso il punto di vista dei Paesi investitori¹⁸⁸.

Nella sezione dedicata agli interessi dei Paesi del Sud, gli enunciati propongono l'istituzione di regole obbligatorie a cui le multinazionali dovrebbero essere assoggettate, tra i quali quella di rispettare la sovranità e l'ordine ivi costituito¹⁸⁹.

Nella parte dedicata alle prerogative dei Paesi occidentali, la disciplina delle multinazionali è anticipata dall'enunciato a partire da cui “*States have the right to regulate the entry and establishment of transnational corporations including determining the role that such corporations may play in economic and social development and prohibiting or limiting the extent of their presence in specific sectors*”. Ciò comporta lo speculare impegno dei Paesi ospitanti di garantire alle multinazionali dei trattamenti rispettosi dei principi dell'equità e che

¹⁸⁵Il Centro sulle multinazionali è stato creato con la risoluzione 1908 del 1976 per affiancare l'attività della Commissione e fungere da collettore di informazioni relative all'argomento.

¹⁸⁶ONU: Commissione sulle multinazionali. Vedi il rapporto del marzo 1976, sul sito ufficiale.

¹⁸⁷Thomas: *Il trattamento riservato alle multinazionali: formulazione di parametri per un codice di condotta ONU*, Fhordam Int. Ed, 1983.

¹⁸⁸Cfr. UN Doc. E-88-39 Addendum del 1 febbraio

¹⁸⁹ONU E-88-39 (1988). Le ulteriori versioni: E-90-94 (1990); E-C.10-92-9 (1992).

non fossero discriminanti¹⁹⁰, dal che consegue la richiesta di regolamentare le espropriazioni o comunque limitarle e gestirle con adeguati indennizzi.

Il *Draft Code* affronta nel dettaglio diversi temi sociali che possono essere interessati dalle attività d'impresa: per quanto riguarda il tema ambientale, che qui interessa, è stato preso in considerazione l'impatto ambientale derivante dalle attività d'impresa, stabilendo di rendere pubblica ogni informazione avente ad oggetto potenziali danni ambientali provocati dai prodotti o dai processi produttivi e di valutare i costi necessari per evitare ogni impatto ambientale *ex ante*, oppure ridurne la portata, *ex post*¹⁹¹.

Ad ogni buon conto, l'auspicio di addivenire ad una disciplina compiuta di un codice di condotta condiviso, con i requisiti necessari ad essere identificato quale strumento di RSI, ha dovuto fare i conti con la difficoltà di negoziazione tra i diversi poli di interesse, il che ha portato alla creazione di un codice contenente per lo più raccomandazioni di natura esortativa rivolte alle imprese¹⁹².

A seguito della caduta del muro di Berlino¹⁹³, la Commissione non ha più proseguito nei lavori relativi all'elaborazione del codice, rinviando a data da destinarsi il suo compimento¹⁹⁴: da quanto precede consegue che, anche se il *Draft Code* non si è mai tradotto in un codice pubblicato, l'iter dei lavori che hanno condotto alla stesura del progetto hanno comunque permesso la continuazione di un percorso di dialogo che ha spinto le successive negoziazioni in materia di RSI¹⁹⁵.

2.3.1.3. Il *Global Compact*

In seguito ai lavori della Commissione che, come detto, non sono approdati nell'elaborazione di un codice di condotta contenente una regolamentazione condivisa della disciplina in materia di investimenti, le Nazioni Unite hanno ripreso ad interessarsi dell'argomento solo sul

¹⁹⁰Ibidem.

¹⁹¹Ivi, par. 42: “*transnational corporation shall carry out their activities in accordance with national laws, regulations, administrative practices and policies relating to the preservation of the environment of the countries in which they operate and with due regard to relevant international standards. Transnational corporations shall-should, in performing their activities, take steps to protect the environment and where damaged to rehabilitate it and should make efforts to develop and apply adequate technologies for this purpose*”.

¹⁹²Borgia: *Responsabilità delle multinazionali*, cit., pag. 89.

¹⁹³Nel 1992 le negoziazioni si sono definitivamente bloccate, a seguito della pubblicazione della bozza revisionata E-C.10-92-9 (1992).

¹⁹⁴ Il *Chairman's Survey* del 1992 è stato ufficialmente l'ultimo documento preparato dalla Commissione e dal Centro. Nel 1993 la Commissione è diventata una divisione dell'UNCTAD, in qualità di *Division on Transnational Corporation and Investment*.

¹⁹⁵Muklinsschi: *Il ruolo dell'Unctad* in Camminga edizioni. *Responsabilità delle multinazionali sotto la legge internazionale*, Edizione 1999.

finire del millennio, quando, durante il Forum di Davos¹⁹⁶, hanno annunciato l'avvio di un nuovo progetto denominato *Global Compact*¹⁹⁷.

La *ratio* del progetto è insita nell'idea di giungere ad una reale collaborazione tra le Nazioni Unite ed i principali gruppi di interesse economico, con lo scopo di creare una lista di nove obiettivi relativi ai diritti umani, ai diritti dei lavoratori e al diritto dell'ambiente.

Un ultimo obiettivo, relativo alla lotta alla corruzione, è stato introdotto qualche anno più tardi, quando l'ONU ha emanato una convenzione specifica per contrastare il fenomeno, ritenuto ormai di portata trasversale¹⁹⁸.

Il percorso che ha condotto alla pubblicazione del *Global Compact* ha origine il 26 luglio 2000, durante un'iniziativa a cui erano stati invitati esponenti delle più rappresentative multinazionali, insieme a vari esponenti delle Nazioni Unite e a protagonisti del mondo delle organizzazioni non governative preposte alla tutela dei diritti umani e dell'ambiente¹⁹⁹.

Il *Global Compact* ha l'obiettivo generale di “*convince the actors on the global market that they should rally around shared values*”²⁰⁰: ossia principi che devono essere condivisi universalmente in ogni relazione economica e politica e che possono essere considerati le fondamenta su cui si regge lo stesso concetto di RSI.

Il documento viene ideato all'interno di una generale strategia delle Nazioni Unite relativa agli obiettivi da raggiungere per il nuovo millennio, con l'introduzione dell'ambizioso programma, attraverso strumenti propri della RSI, di giungere ad eliminare la povertà dal pianeta, guidando uno sviluppo effettivamente sostenibile in ogni territorio²⁰¹.

Il lavoro, pur non avendo alcuna forza obbligatoria ma contenendo enunciazioni dal valore esortativo, è indirizzato a qualsiasi soggetto ricevente: dalle istituzioni sovranazionali, alle istituzioni nazionali, fino alle imprese ed ai soggetti privati. Resta, infatti, indubbio il contributo che le istituzioni e gli Stati dovrebbero offrire per realizzare gli ambiziosi obiettivi descritti, nonché l'apporto fondamentale delle imprese che dovrebbero guidare i propri percorsi di crescita in un'ottica di sostenibilità e di rispetto dei diritti umani. Viene anche

¹⁹⁶ Gideon Rose: *The Fourth Industrial Revolution: a Davos reader*. Publisher by Council on Foreign Relation, 2016.

¹⁹⁷ Williams: *Sustainable Development: the un Millennium Development Goals, the UN Global Compact, and the Common Good*. John W. Houck Notre Dame Series in Business Ethics, University of Notre Dame Press, 2014.

¹⁹⁸ I punti del Global Compact sono dieci e possono essere agevolmente analizzati navigando sul sito internet ufficiale dell'ONU.

¹⁹⁹ Deva: *Global Compact: Una critica alla collaborazione ONU tra pubblico e privato per promuovere la cittadinanza delle imprese* in Sy. Jo. In. Law and Co., 2007.

²⁰⁰ Correl: *Il Global Compact*, Fascicolo: Responsabilità Sociale d'Impresa nel ventunesimo secolo. Mullerat edizioni, 2001

²⁰¹ Millenium goals e Millennium Summit, accessibili nella relativa dichiarazione ONU del 18.09.2000, sul sito ufficiale delle Nazioni Unite.

messa in luce l'utilità del contributo dei portatori di interesse, che hanno il compito di diffondere i principi del *Global Compact* per farli progressivamente diventare, appunto, di valenza *uti universi*²⁰².

Scendendo nel dettaglio del contenuto del *Global Compact*, i principi in esso contenuti hanno affinità con alcune dichiarazioni internazionali, ossia la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, quella ILO in tema di diritti dei lavoratori e quella di Rio sull'ambiente²⁰³.

Analizzando l'aspetto dei diritti umani, il *Global Compact* esige il loro rispetto da parte di ogni protagonista a cui è rivolto, richiedendo una collaborazione trasversale che abbia quale scopo l'elaborazione di criteri validi per tendere alla protezione dei diritti fondamentali anche in alcuni Paesi dove i parametri minimi di tutela non sono ancora evoluti come nel resto della comunità internazionale²⁰⁴. In questo caso l'esternalità, per l'impresa che decide di rispettare i diritti umani in territori in cui la loro tutela non è così stringente come in altri, sarebbe positiva: l'impresa ne guadagnerebbe in termini di immagine e quindi, in ultimo, in termini di profitto²⁰⁵.

Il *Global Compact*, ancora, invita le multinazionali a evitare di speculare sulle violazioni dei diritti umani e severamente avanza un monito affinché le stesse imprese non si rendano artefici di crimini, sia in maniera diretta che in maniera indiretta²⁰⁶.

Riguardo all'aspetto ambientale²⁰⁷, il documento stila alcuni criteri di comportamento che le imprese dovrebbero adottare: nello specifico gli enti economici sono invitati ad adottare condotte sostenibili e a dedicare una parte delle proprie risorse per studiare ed applicare strumenti tecnologici all'avanguardia che possano ridurre o limitare l'impatto delle loro attività sull'ambiente²⁰⁸.

²⁰²Deva: *Global Compact: Una critica alla collaborazione ONU tra pubblico e privato per promuovere la cittadinanza delle imprese* in Sy. Jo. In. Law and Co. 06.07

²⁰³La Convenzione di Rio sarà analizzata nella parte dedicata al tema ambientale, nel secondo capitolo.

²⁰⁴Deva: *Global Compact: Una critica alla collaborazione ONU tra pubblico e privato per promuovere la cittadinanza delle imprese*, Opera citata, pag. 145.

²⁰⁵Principio 1: “Businesses should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights”. Principio 2: “make sure that they are not complicit in human rights abuses”.

²⁰⁶Cfr. *Global Compact*, sito ufficiale delle Nazioni Unite: *ten principles and comments*.

²⁰⁷Gonzalez Perez Liam Leonard, *The UN Global Compact: Fair competition and Environmental and Labour Justice in International Markets Advances in Sustainability and Environmental Justice*, volume 16, Emerald Books, 2015.

²⁰⁸*UN Global Compact: communication in progress 2011*. A proposito del principio 7 e sul caso Rio Tinto: “Our approach: We accept the need for greater climate change action and we support a precautionary approach to environmental challenges. We believe that emissions of greenhouse gases (GHGs) resulting from human activities are contributing to climate change, and that avoiding human-caused changes to the climate is an important international goal. It is critical that we position ourselves for future carbon constraints and climate regulation. Performance expectations need to be set, plans implemented, improvements measured and follow-up actions made. High quality and timely information is necessary to maintain the improvement focus, encourage success and to correctly and reliably communicate our emissions internally and externally. Setting targets and regular reporting against these targets is a priority and helps us to manage our performance. Reduction of our GHG intensity index is a Group key performance indicator. To achieve this target major investment is being

In relazione alla possibilità che le imprese con le proprie attività possano contribuire alla realizzazione di danni ambientali, il *Global Compact* incoraggia lo sviluppo del concetto di prevenzione, considerandolo un elemento ineludibile per le multinazionali, le quali dovrebbero pianificare le proprie attività con l'obiettivo di evitare *in nuce* ogni problema ambientale²⁰⁹.

Venendo alla parte esecutiva del lavoro promosso nel contesto delle Nazioni Unite, le multinazionali che decidessero di aderire ai principi del *Global Compact* devono inviare una apposita comunicazione al Segretario Generale ONU, mediante la quale dichiarano di voler rispettare i principi in esso contenuti in ogni loro aspetto ed in ogni territorio relativo alla propria attività. Le stesse imprese, inoltre, dovrebbero periodicamente rendere pubblico un rapporto che possa dare conto dei successi e delle criticità affrontate in fase applicativa.²¹⁰

Va dato atto che il *Global Compact* è stato accolto positivamente dai protagonisti economici e politici della scena internazionale, registrando l'adesione di numerosissime imprese, con la conseguenza che tale documento può essere considerato quale punto di avvio di una reale forma di cooperazione internazionale sul tema della RSI che, sebbene sprovvisto di forza vincolante, possiede un'autorevolezza derivante sia dalla sede nel quale emanato, ossia il contesto delle Nazioni Unite, sia dallo stesso numero di adesioni, che ne amplificano la portata internazionale. Pertanto si ritiene essere un valido strumento di RSI volto a persuadere le imprese ad assumere comportamenti maggiormente responsabili, dal punto di vista sociale ed ambientale²¹¹.

2.3.1.4. Le Norme sulla responsabilità delle imprese transnazionali ed altre imprese

Le iniziative delle Nazioni Unite in tema di Responsabilità Sociale d'Impresa non si sono esaurite con il *Global Compact*, ma hanno avuto un seguito in seno alla Sottocommissione per la Protezione dei Diritti Umani²¹². Infatti, proprio la Sottocommissione, nel 2003, ha emanato le Norme delle Nazioni Unite sulla Responsabilità delle Imprese Transnazionali ed Altre Imprese (in seguito anche Norme) che, con la pubblicazione del pedissequo

made in new plants and technology. The operating efficiency of our ongoing operations is also critical. With an anticipation of more widespread carbon pricing affecting our operations, accounting and reporting obligations will also increase. We are preparing for this by testing guidance material for the collection of emissions data to meet strict of audit requirements. Consultabile sul sito ufficiale UN Global Compact.

²⁰⁹Principio 7: “Businesses should support a precautionary approach to environmental challenges”. Principio 9: “encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies”.

²¹⁰Vedi appendice *Transparency and Verification*, sul sito Un Global Compact.

²¹¹ Deva: *Global Compact: Una critica alla collaborazione ONU tra pubblico e privato per promuovere la cittadinanza delle imprese*, Opera citata, pag. 166

²¹²Le Norme sono analizzate dettagliatamente in buona parte dei contributi del lavoro di Cutillo, Faugno, Scovazzi: *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*, Giuffrè 2012, in particolare nella prima parte del lavoro.

commentario, possono essere considerate l'apice della discussione in tema RSI in ambito *uti universi*, quale è quello rappresentato dall'istituzione che le ha rilasciate²¹³.

L'elaborazione delle Norme è stata molto attenta perché rappresenta il culmine di un percorso di studio relativo ai sistemi gestionali delle imprese: la Sottocommissione ha analizzato i punti di contatto tra i vari trattati economici ed i trattati in tema di diritti fondamentali, ritenendo quale strumento adeguato allo scopo di disciplinare le imprese quello dell'elaborazione di un codice di condotta dal valore obbligatorio che imponesse la propria forza sulle imprese, sia sulle multinazionali private che sulle imprese nazionali o comunque con partecipazione pubblica²¹⁴. Le stesse sono state emanate in seguito alla chiusura di un percorso di dialogo con ogni esponente rappresentativo dei vari interessi, tra cui anche i governi e le organizzazioni non governative²¹⁵.

Le Norme possono essere considerate il punto di arrivo rispetto ad una generale presa di coscienza riguardante il fatto che l'economia globalizzata non può essere lasciata totalmente libera, perché vi sono determinati interessi di natura primaria che hanno l'esigenza di essere tutelati mediante una cooperazione internazionale realmente operativa, dal momento che attendere di registrare comportamenti socialmente responsabili da parte delle imprese non permette alcuna garanzia.

Il preambolo delle stesse richiama immediatamente “*global trends which have increased the influence of transnational corporations and other business enterprises on the economies of most countries and in international economic relations*”²¹⁶.

Le Norme sono costituite da otto distinte parti²¹⁷, rivolti ad ogni tipologia di impresa²¹⁸.

Le stesse fissano i criteri di imputazione della responsabilità delle imprese rispetto ai diritti umani e stabiliscono alcune linee direttrici per le imprese che operano in luoghi di conflitto.

Ancora, le Norme esprimono la contrarietà dei precetti ivi esposti con le pratiche corruttive e demarcano alcuni doveri a tutela dell'essere umano e dell'ambiente in cui vive, oltre a

²¹³ Per l'analisi del testo delle Norme si rimanda al lavoro di Malaguti – Salvati: *La responsabilità sociale d'impresa*, Cedam 2017, opera citata.

²¹⁴ Cutillo, Faugno, Scovazzi: *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*, Opera citata, cfr. primi capitoli che approfondiscono l'argomento delle Norme.

²¹⁵ Rapporto della prima sessione, ONU E-CN-4. Sub. 2. 1999-9. paragrafi 10-12.

²¹⁶ ONU E-CN-4. Sub. 2. Revisione 12-2003.

²¹⁷ Parti: “*Obblighi; Diritto alla pari opportunità; alla sicurezza; alla tutela dei lavoratori; rispetto relativo alla sovranità statale ed ai diritti fondamentali; tutela del consumatore; tutela dell'ambiente; esecuzione; definizioni*”.

²¹⁸ Per imprese in generale si intende “*any business entity, regardless of the international or domestic nature of its activities, including a transnational corporation, contractor, subcontractor, supplier, licensee or distributor; the corporate, partnership, or other legal form used to establish the business entity; and the nature of the ownership of the entity. These Norms shall be presumed to apply, as a matter of practice, if the business enterprise has any relation with a transnational corporation, the impact of its activities is not entirely local or the activities involve violations of the right to security as indicated in paragraphs 3 and 4*”. Cfr. Norms, par. 23. Sulla definizione di imprese transnazionali secondo le Norme, si veda supra, Capitolo I.

contenere un generale obbligo di risarcimento nelle ipotesi in cui le stesse Norme dovessero essere violate da qualcuno dei soggetti tenuti al loro rispetto.

Il preambolo ed il primo paragrafo precisano che anche le imprese, oltre ai governi, hanno il dovere di proteggere i diritti fondamentali, perché possono rendersi artefici dei destini dei popoli, sia in modo positivo che in modo negativo²¹⁹, quantomeno per quello che concerne la propria sfera operativa.

Da quanto sopra deriva che anche i soggetti che materialmente si occupano di gestire l'impresa hanno l'obbligo di rispettare i precetti delle Norme²²⁰.

L'analisi delle Norme permette di identificare un nucleo tematico di doveri cui le imprese dovrebbero essere assoggettate, quali la verifica interna delle proprie attività, il dovere di astensione da comportamenti lesivi delle Norme stesse in nome del profitto, l'utilizzo del proprio potere persuasivo come leva per evitare il verificarsi di qualsiasi violazione di diritti fondamentali.

Il contenuto delle Norme, pertanto, imputa alle imprese sia l'obbligo diretto di evitare la violazione dei diritti umani, sia l'obbligo indiretto relativo all'impedire fattivamente il verificarsi di qualsiasi violazione, anche ad opera di terzi.

Deve essere considerato come l'ampiezza degli obblighi descritti potrebbe risultare di difficile portata applicativa: infatti è evidente come l'estensione degli impegni propositivi volti alla tutela dei diritti umani sia generica e quindi di larga portata²²¹.

Tuttavia le Norme si atteggiavano in modo diverso rispetto ad altri strumenti di RSI, perché non solo suggeriscono, ma richiedono determinati comportamenti alle imprese: queste ultime, difatti, seguendo lo spirito delle Norme, si dovrebbero impegnare a tenere comportamenti coerenti con il rispetto dei diritti umani, fino al punto di considerare l'interesse collettivo prioritario rispetto a quello del profitto privato²²².

²¹⁹Dalla *Universal Declaration of Human Rights*: “[...] every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction”.

²²⁰ONU: E-CN-4. Sub. 2. revisione 12/03.

²²¹Istituto danese per i diritti umani. Diritti umani e progetti di affari, definendo lo scopo della responsabilità sociale d'impresa oltre i diritti umani.

²²²Wallace: *Le Norme: un primo passo verso una regolamentazione universale della responsabilità sociale d'impresa per i diritti umani?* In Università di Dublino, raccolta di legge del 2004.

Le Norme si soffermano sul principio del trattamento equo e non discriminatorio²²³ e stabiliscano il principio, menzionato in precedenza, secondo il quale le imprese non dovrebbero speculare dalle violazioni dei principali trattati in materia di diritti fondamentali²²⁴.

Una nota particolarmente dettagliata è quella relativa alle misure di sicurezza privata impiegate dalle imprese: secondo le Norme, al momento dell'ingaggio di agenti di vigilanza privati, dovrebbero essere negoziate clausole contrattuali miranti al rispetto, anche da parte di tali soggetti, dei diritti umani, pena l'applicazione di sanzioni e lo scioglimento degli stessi contratti²²⁵. Le Norme ritengono, infatti, che qualsiasi contingente armato dovrebbe essere utilizzato unicamente per difendere o proteggere, condannando l'utilizzo delle armi per perpetrare le violazioni dei diritti umani e per comprimere le libertà fondamentali.²²⁶

Il Commentario allegato alle Norme esprime anche che “*shall establish policies to prohibit the hiring of individuals, private militias and paramilitary groups, or working with units of State security forces or contract security firms that are known to have been responsible for human rights or humanitarian law violations*”²²⁷.

Le Norme si occupano di disciplinare anche il rapporto tra le imprese e i governi dei Paesi nei quali la loro produzione è delocalizzata: nel dettato delle Norme emerge un dovere posto a carico delle imprese, ossia quello di rispettare ogni tipo di legislazione adottata a qualsiasi livello, sovranazionale, nazionale, locale e persino regolamentare e politica. Utilizzando positivamente le proprie risorse, le imprese dovrebbero quindi assumere l'impegno di aiutare lo sviluppo della crescita dei Paesi interessati²²⁸.

Per quanto concerne il settore delle *commodities*, le multinazionali dovrebbero avere particolare attenzione agli interessi della popolazione locale, dovendo ottenere un libero assenso alle proprie attività che, come tale, non dovrebbe essere “estorto” in alcun modo,

²²³Estratto dalle Norme: “*Transnational corporations and other business enterprises shall ensure equality of opportunity and treatment, as provided in the relevant international instruments and national legislation as well as international human rights law, for the purpose of eliminating discrimination based on race, colour, sex, language, religion, political opinion, national or social origin, social status, indigenous status, disability, age - except for children, who may be given greater protection - or other status of the individual unrelated to the inherent requirements to perform the job, or of complying with special measures designed to overcome past discrimination against certain groups*”.

²²⁴Il Commentario allegato alle Norme prevede che le multinazionali che commerciano armi debbano anche verificare che tali armi non siano utilizzate per violare i diritti fondamentali, auspicando comunque che si astengano dalla produzione che è considerata non legale. Commentario delle Norme. ONU: E-CN-4. Sub. 2. 38/03.

²²⁵Per l'analisi del testo delle Norme si rimanda al lavoro di Malaguti – Salvati: *La responsabilità sociale d'impresa*, Cedam 2017, opera citata.

²²⁶Ibidem.

²²⁷Cfr. U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2 (2003)

²²⁸Per l'analisi del testo delle Norme si rimanda al lavoro di Malaguti – Salvati: *La responsabilità sociale d'impresa*, Cedam 2017, opera citata.

neppure attraverso l'omissione di diffusione di informazioni particolarmente sensibili e determinanti²²⁹.

Così le imprese diventerebbero parte attiva dell'evoluzione dei diritti umani e ne favorirebbero la generale applicazione, potendo permettere, con le proprie risorse, persino l'effettiva realizzazione di diritti più articolati, quali quelli allo sviluppo, alle risorse idriche, alla libertà di comunicazione ed alla libertà di culto²³⁰.

Le Norme, relativamente al tema del “prodotto finito”, ossia quello destinato ai consumatori, richiedono che le imprese adottino il principio di prevenzione per migliorare i parametri di sicurezza della propria merce, osservando ogni forma di regolamentazione che abbia quale scopo quello di migliorare la qualità del prodotto e quindi l'effetto sul consumatore finale²³¹.

Le Norme si occupano anche della tutela dell'ambiente, imponendo alle imprese di condurre *“their activities in accordance with national laws, regulations, administrative practices and policies relating to the preservation of the environment of the countries in which they operate, as well as in accordance with relevant international agreements, principles, objectives, responsibilities and standards with regard to the environment as well as human rights, public health and safety, bioethics and the precautionary principle, and shall generally conduct their activities in a manner contributing to the wider goal of sustainable development”*²³².

Pertanto, ogni conseguenza dannosa scaturente dalle attività delle imprese deve intendersi ad esclusivo carico, anche di responsabilità, delle imprese stesse. Queste ultime dovrebbero, per contro, adottare un sistema di valutazione dell'impatto sull'ecosistema delle proprie pressioni operative, dovrebbero tenere in massima considerazione le categorie sociali maggiormente esposte e dovrebbero, infine, rendere trasparente ogni informazione relativa al proprio sistema di monitoraggio e gestione dell'ambiente circostante²³³.

Il documento si conclude con una parte dedicata a stilare il sistema esecutivo delle Norme stesse, dettagliando i meccanismi di monitoraggio che devono essere integrati dalle imprese. A queste, infatti, è richiesto di creare dei sistemi di controllo interni che garantiscano l'applicazione delle Norme, per esempio mediante l'utilizzo di codici di condotta²³⁴, purché questi siano coerenti con il contenuto e lo spirito delle Norme.

²²⁹Ibidem.

²³⁰Le Norme, comunque, richiedono un impegno limitato alle imprese, in quanto non ragionano, come il Global Compact, in un'ottica secondo la quale l'impresa dovrebbe tendere a creare principalmente valore sociale anche a scapito del profitto.

²³¹ONU: E-CN-4. Sub. 2. 38/03.

²³²ONU: E-CN-4. Sub. 2. 38/03.

²³³ONU: E-CN-4. Sub. 2. 38/03.

²³⁴I codici di condotta saranno analizzati in una parte dedicata del presente lavoro.

Inoltre le imprese sono invitate a raccomandare l'adozione di comportamenti socialmente rilevanti alle proprie controparti, inserendo i principi delle Norme all'interno dei contratti negoziati con gli altri operatori economici, raccomandando, inoltre, di evitare le relazioni con quelle entità economiche che assumano comportamenti in contrasto con le Norme stesse²³⁵.

Per finire il controllo interno delle imprese non è sufficiente: le Norme, infatti, richiedono che i dati relativi all'ambito esecutivo vengano sottoposto all'analisi di ulteriori entità, terze e imparziali rispetto ai sistemi gestionali dell'impresa²³⁶.

Le Norme richiedono, ancora, che ogni risultato relativo alle prassi e tempistiche applicative delle stesse venga reso pubblico e, nelle ipotesi in cui dovessero essere rilevate criticità, occorre che le imprese diano atto dei meccanismi e delle misure che vengono intraprese per correggere il temporaneo allontanamento dai dettami delle Norme stesse.

Così il controllo sull'applicazione delle Norme risulta di una certa efficacia, in quanto, oltre ad un controllo interno effettuato dall'impresa sui propri piani operativi e oltre all'invito ad applicare i contenuti delle Norme all'interno dei rapporti contrattuali, viene demandato ad enti terzi il controllo sull'esecuzione delle Norme, quali possono essere ad esempio punti di controllo etici e sindacali, ed ancora mediante la pubblicazione di ogni informazione che permette all'opinione pubblica di controllare l'operato d'impresa e così contribuisce nel correggere eventuali distorsioni²³⁷.

Le stesse Nazioni Unite sono coinvolte mediante i propri apparati nel garantire il rispetto delle Norme: le risultanze degli obblighi di monitoraggio, infatti, potranno essere valutate anche dalle sue agenzie e all'esito di tali analisi potrebbero essere inviate specifiche raccomandazioni alle imprese che si rendano artefici della violazione di uno o più precetti delle Norme. Naturalmente ogni agenzia ONU ha una propria sfera operativa e si occuperà di analizzare caso per caso, relativamente al proprio ambito di competenza²³⁸.

Oltre alle imprese, anche agli Stati è richiesto di dare esecuzione alle Norme: a questi viene richiesto di migliorare il proprio sistema normativo affinché possa essere maggiormente efficace rispetto ai diritti umani, in conformità di quanto previsto dai trattati internazionali²³⁹.

Venendo al tema degli obblighi di riparazione dei pregiudizi nell'ipotesi in cui le imprese dovessero rendersi responsabili di alcune violazioni delle Norme, queste stabiliscono che le

²³⁵Steinhardt: *La responsabilità sociale dell'impresa e il diritto internazionale dei diritti umani: la nuova legge mercatoria in Attori non statali e diritti umani*, Alston Edizioni, Oxford, 2005.

²³⁶Weissbrod: *Le Norme sulla responsabilità delle imprese internazionali ed altre entità del mondo degli affari in accordo con i diritti umani* in *Rivista Americana di Diritto Internazionale*, 2003.

²³⁷Per l'analisi del testo delle Norme si rimanda al lavoro di Malaguti – Salvati: *La responsabilità sociale d'impresa*, Cedam 2017, opera citata.

²³⁸Ibidem.

²³⁹ONU: E-CN-4. Sub.. 12/03. Points 16.19.

entità economiche dovrebbero garantire un indennizzo “pronto, effettivo ed adeguato”, secondo i dettami di altre convenzioni e prassi internazionali, anche mediante risarcimento per equivalente²⁴⁰. Le Norme prevedono anche l'applicazione di sanzioni penali nei casi di violazioni più gravi, con la richiesta di essere considerate quale diritto vivente da parte dei tribunali internazionali nelle loro attività interpretative²⁴¹.

Le Norme possono essere considerate “*an authoritative guide to corporate social responsibility. They are the first set of comprehensive international human rights norms specifically aimed at and applying to transnational corporations and other business entities companies*”²⁴².

L'obiettivo delle Norme è di arginare le attività delle imprese e di condurle nell'alveo della corretta gestione, quella rispettosa dei diritti umani, degli obiettivi di sviluppo delle comunità locali dei Paesi interessati e dell'ambiente.

Le Norme hanno certamente un *quid pluris* rispetto ad altri strumenti adottati in tema di RSI, perché assumono una valenza giuridica data dal rinvio alle fonti internazionali richiamate²⁴³: infatti, richiamando i principali trattati internazionali, ancorano i loro precetti, sprovvisti di per sé di una particolare forza giuridica, a strumenti dotati di una certa vincolatività giuridica, in altre parole utilizzando la forza di altri trattati per fondare la propria, di natura quindi derivata²⁴⁴.

Le Norme rappresentano un *corpus* completo nell'enunciazione dei principi in tema di RSI ed essendo uno strumento assunto in sede ONU, l'auspicio è che con le caratteristiche tipiche della consuetudine internazionale possano acquisire in futuro una propria personale forza impositiva e scalare autonomamente il livello di gerarchie delle fonti internazionali: a tale proposito le stesse saranno riprese nel seguito dell'elaborato per verificarne possibili e concreti margini di applicazione, quale strumento interpretativo del potere giudiziario interno e che possa essere misura del grado di osservanza di comportamenti socialmente rilevanti in rapporto alla violazione di norme interne²⁴⁵.

²⁴⁰E' la Formula Hull, dal nome del Segretario di Stato USA Cordell Hull, secondo cui nelle ipotesi di espropriazione di beni di proprietà straniera per motivi di interesse pubblico, si doveva garantire un indennizzo pronto, adeguato ed effettivo ai soggetti lesi. Cfr. Colacino N. *La protezione del diritto di proprietà nel sistema della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Edizioni Nuova Cultura, 2013, pag. 61 e seguenti.

²⁴¹ONU: E-CN-4. Sub.. 12/03. Points 16.19.

²⁴²C. F. Hillemmans: *UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights in German Law Journal*, 2003, pag. 1065.

²⁴³D. Weissbrodt, M. Kruger: *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights in American Journal of International Law*, 2003, pag. 913.

²⁴⁴Borgia: *La responsabilità delle multinazionali*, cit. pag. 131.

²⁴⁵Vedi Terzo Capitolo.

2.3.1.5. Il *framework* “Protect Respect Remedy”

Continuando con l'analisi del lavoro attinente alla RSI assunto nella sede delle Nazioni Unite, si rileva che, nel 2005, la Commissione per i diritti umani ha adottato una risoluzione per ottenere la nomina di un Rappresentante Speciale che si dedicasse, ancora una volta, ad esaminare compiutamente la tematica²⁴⁶.

La Commissione ha richiesto tale iniziativa allo scopo di “*identify and clarify standards of corporate responsibility and accountability for transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights; elaborate on the role of States in effectively regulating and adjudicating the role of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, including through international cooperation; research and clarify the implications for transnational corporations and other business enterprises of concepts such as “complicity” and “sphere of influence”; develop materials and methodologies for undertaking human rights impact assessments of the activities of transnational corporations and other business enterprises; compile a compendium of best practices of States and transnational corporations and other business enterprises*”²⁴⁷.

L'incarico del nominato Rappresentante Speciale, John Ruggie, è iniziato con un dialogo avviato con esponenti portatori di qualsiasi interesse sociale, così si sono tenute alcune consultazioni coinvolgenti imprese, politici e organizzazioni non governative, culminato con la presentazione di una serie di rapporti per gli anni che vanno dal 2006 al 2011²⁴⁸.

Lo stesso Rappresentante si è mosso con l'obiettivo di stilare alcune “*concrete and practical recommendations*” riguardanti alcuni concetti prioritari della RSI, ossia: il dovere di proteggere da parte degli Stati, il dovere di tenere comportamenti responsabili da parte delle imprese e, in mancanza di tutto questo, l'accesso ai rimedi per riparare ai danni: ognuno dei citati concetti è basilare nella regolamentazione dei rapporti internazionali, dal momento che il primo compito degli enti sovrani è quello di garantire la protezione dei diritti umani. Invece, per quanto concerne le multinazionali, esse hanno il dovere di rispettare i diritti umani, dal momento che se esistessero entità in qualche modo legittimate a violarli, l'intero sistema delle relazioni internazionali cesserebbe di funzionare²⁴⁹.

²⁴⁶Sul tema si veda il lavoro di Maria Rosa 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*. Pagg. 25 e ss. Giuffrè 2012.

²⁴⁷Ufficio dell'Alto Commissario dei Diritti Umani, Diritti Umani e imprese internazionali ed altre entità economiche. ONU: E-CN-4. Re. 09/05.

²⁴⁸ Johnatan Ruggie ha presentato dal 2006 al 2011 i suoi rapporti docc. E/CN.4/2006/97; A/HRC/4/035; A/HRC/4/74; A/HRC/8/5; A/HRC/8/16; A/HRC/11/12; A/HRC/11/12 Add. 1; A/HRC/17/31.

²⁴⁹Ibidem. In particolare il doc. *infra*.

A differenza delle Norme, che tentano di inquadrare l'argomento in un'ottica prescrittiva, la responsabilità delle imprese di tenere comportamenti rispettosi dei diritti umani è inquadrata da John Ruggie quale obbligo morale basato sull'aspettativa della collettività²⁵⁰.

Il fatto, poi, che chiunque debba avere la possibilità di accedere a forme di riparo nell'ipotesi di conclamate violazioni appare come una logica necessità, stante la difficoltà, allo stato attuale, di garantire in tutti i casi una tutela *ex ante* rispetto al verificarsi dei danni: da qui deriva come corollario l'incentivo all'adozione di forme di componimento di una eventuale lite, di qualsiasi tipo, giudiziale o extragiudiziale²⁵¹.

La consultazione accennata ha condotto il Rappresentante Speciale, nell'anno 2011, a presentare il modello "*protect, respect and remedy*"²⁵², seguito, da parte del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, nel giugno dello stesso anno, dalla pubblicazione del report intitolato "Principi Guida su Imprese e Diritti Umani: attuare il quadro delle Nazioni Unite 'Proteggere, Rispettare, Rimediare'"²⁵³, che definisce un insieme di regole di comportamento in tema di diritti umani, rivolti sia alle imprese che agli Stati, i quali hanno il compito di vigilarne il rispetto.

I Principi Guida, pertanto, assimilano le conclusioni del Rappresentante Speciale.

Più nello specifico, il testo nella prima parte si concentra nella missione degli Stati relativa alla protezione dei diritti umani, richiamando all'uopo le convenzioni internazionali sul tema, dalle quali discendono distinti doveri, uno indiretto ed uno diretto: nel primo caso i Paesi devono evitare di comprimere la sfera dei diritti fondamentali dei soggetti sottoposti alla loro giurisdizione, nel secondo caso gli stessi devono assumere impegni propositivi al fine di permetterne il pieno godimento²⁵⁴.

Il dovere di proteggere imposto a carico dei governi è esteso ad ogni ramo dell'apparato pubblico e privato, pertanto anche alle imprese: è fatto, quindi, divieto a queste ultime di causare la violazione di qualsivoglia diritto umano, precisando che gli "*States must protect against human rights abuse within their territory and jurisdiction by third parties, including*

²⁵⁰Doc. A-HRC-8-5, paragrafo 54.

²⁵¹Vedasi: *Consiglio per la promozione e la protezione di tutti i diritti umani, civili, politici, economici, sociali e culturali, incluso il diritto allo sviluppo, alla protezione, al rispetto e al rimedio: il framework degli affari e i diritti umani. Rapporto dello Special Rapporteur del segretario generale sulle istanze dei diritti umani e delle multinazionali*. ONU: A-HRC-8-5, 7.04.08.

²⁵²Consiglio dei diritti umani, diritti umani e multinazionali. ONU: A-HRC-RES-17-4 del 6.07.11. I principi chiave dell'ONU sugli affari e i diritti umani, fondazione e implementazione. 2012. Special Rapporteur: *Protezione, rispetto e rimedio: il framework degli affari e i diritti umani*, in Baderyn edizioni, 2012.

²⁵³Principi guida su Imprese e Diritti Umani: attuare il quadro delle Nazioni Unite "Proteggere, Rispettare, Rimediare". Allegato al report del Rappresentante del Segretario Generale sul tema dei diritti umani, delle imprese transnazionali ed altre imprese, John Ruggie: A-HRC-17-31. Nazioni Unite, 21 marzo 2011. Scheda informativa e testo del documento nel sito internet ufficiale.

²⁵⁴Per la consultazione del testo, vedi sito internet ufficiale NU del framework "Protect, Respect, Remedy".

business enterprises. This requires taking appropriate steps to prevent, investigate, punish and redress such abuse through effective policies, legislation, regulations and adjudication”²⁵⁵.

Il citato principio chiave fornisce, quindi, un parametro di comportamento, pur non fissando i risultati che i Paesi dovrebbero conseguire. Tuttavia chiarisce espressamente che l'obbligo a cui sono sottoposti gli Stati è anteriore rispetto alla violazione di un dato diritto e tale enunciazione permetterebbe di garantire una tutela anticipata, perché i governi, anche con condotte omissive, ossia non organizzando un sistema di prevenzione corretto, potrebbero incorrere in fattispecie costitutive di violazione ²⁵⁶.

Il lavoro del rappresentante speciale richiede agli Stati di implementare il proprio sistema legislativo, amministrativo e giudiziario, garantendo i principi del giusto processo ed intervenendo nelle situazioni di acclarata discriminazione²⁵⁷.

Se poi nel territorio del Paese si sono insediate una o più multinazionali, anche a mezzo di controllate, i governi hanno l'obbligo di disciplinarne efficacemente la permanenza, utilizzando ogni mezzo a loro disposizione per evitare qualsiasi rischio per l'uomo e l'ambiente.

Per converso, è evidente che i Paesi non possono intervenire rispetto ad imprese che non sono materialmente presenti nel loro territorio: il caso di scuola è quello dello Stato nel quale è insediata una *holding* che dirige a cascata varie controllate soggette alla giurisdizione di altri Stati. In altre parole non esiste un obbligo giuridico che imponga al Paese della capogruppo di regolamentare anche l'attività delle controllate, soggette ad un diritto differente.

Tuttavia i Paesi potrebbero comunque legiferare in tal senso: i principi chiave di cui si discute sono infatti favorevoli ad un'autonoma attività di Paesi che utilizzino ogni loro risorsa per evitare la commissione di violazioni anche in altri Stati. Tra le possibili iniziative in tal senso suggerite da John Ruggie, si rileva quella secondo cui gli Stati potrebbero monitorare le *holding* chiedendo che queste pubblichino periodicamente dei report, oppure potrebbero imporre alle imprese di aderire a determinati strumenti internazionali in tema di RSI²⁵⁸.

Non ultimo, i Paesi potrebbero rendere più strette le maglie del loro diritto penale, al fine di permettere la corretta imputazione delle responsabilità personali nelle ipotesi in cui vengano

²⁵⁵Ufficio dell'alto commissario per i diritti umani, principi chiave per gli affari e i diritti umani. Implementazione dell'ONU rispetto ai concetti “Protect, Respect, Remedy” N.Y., Geneva, 2011.

²⁵⁶Un esempio può essere dato nelle situazioni in cui una data impresa è totalmente o parzialmente a partecipazione pubblica, con la conseguenza che lo Stato avrebbe il dovere di effettuare i dovuti controlli interni.

²⁵⁷Il lavoro ed i principi sono contenuti in NU A-HRC-17-31.

²⁵⁸Ibidem.

commessi crimini da parte di soggetti aventi la cittadinanza degli stessi, evitando, quindi, il radicamento della giurisdizione sulla base del *locus commissi delicti*²⁵⁹.

L'enunciazione dei principi chiave contempla anche le modalità operative con le quali lo Stato interessato dovrebbe esercitare il proprio potere legislativo, richiedendo una regolamentazione che sappia essere al passo con l'evoluzione dei tempi e richiedendo di garantire una tutela più serrata nei casi in cui le imprese fossero sottoposte alla direzione o comunque ad una qualche forma di partecipazione statale, anche favorendo la veicolazione di informazioni determinanti a mezzo della pubblicazione di rapporti dettagliati inerenti i diritti umani²⁶⁰.

Quando, invece, è uno Stato ad intrattenere relazioni commerciali con imprese estere, il primo dovrebbe orientare il rapporto commerciale nel rispetto dei diritti umani, soprattutto nelle situazioni in cui le imprese stesse si trovino ad operare in teatri di guerra, ove i rischi inerenti la possibile compressione dei diritti personali aumentano esponenzialmente²⁶¹.

Infine il lavoro impone ai Paesi di considerare pienamente il fattore ambientale, nonché quello giuslaboristico, in ogni relazione intrattenuta: in questo senso uno Stato dovrebbe vagliare strategie di *policy* coerenti con gli obiettivi di tutela dei diritti, incardinando tavoli di dialogo permanente tra tutti i portatori di interesse, per cercare di trovare soluzioni comuni rispetto alle possibili criticità derivanti dall'insediamento di una impresa in un dato territorio²⁶².

Il *framework* stabilisce, in definitiva, regole di comportamento: dopo la prima parte dedicata agli Stati, segue una seconda parte dedicata alle imprese: rispetto a queste, viene raccomandata l'adozione di comportamenti eticamente sostenibili, orientati verso il rispetto dei diritti umani, anche nelle ipotesi in cui gli Stati dovessero rimanere inerti rispetto alle istanze di tutela degli stessi²⁶³.

²⁵⁹Special Rapporteur: Protect, Respect, and Remedy. Baderjin, la tutela dei diritti fondamentali, cit., 2010.

²⁶⁰Principi chiave: “*A range of agencies linked formally or informally to the State may provide support and services to business activities. These include export credit agencies, official investment insurance or guarantee agencies, development agencies and development finance institutions. Where these agencies do not explicitly consider the actual and potential adverse impacts on human rights of beneficiary enterprises, they put themselves at risk; in reputational, financial, political and potentially legal terms; for supporting any such harm, and they may add to the human rights challenges faced by the recipient State. Given these risks, States should encourage and, where appropriate, require human rights due diligence by the agencies themselves and by those business enterprises or projects receiving their support. A requirement for human rights due diligence is most likely to be appropriate where the nature of business operations or operating contexts pose significant risk to human rights*”.

²⁶¹Il testo prevede che i Paesi dovrebbero intervenire in soccorso delle imprese, quando queste esprimano la necessità di monitorare l'esistenza di possibili violazioni, per coadiuvarle nella ricerca di possibili soluzioni e reprimere *ab nuce* qualsiasi evento lesivo.

²⁶²Vedi *infra*.

²⁶³Per consultare la parte dedicata alle imprese si veda NU A-HRC-17-31 sul sito internet ufficiale.

Come per gli Stati anche le imprese dovrebbero effettuare monitoraggi periodici culminanti nella redazione di report inerenti la tutela dei diritti umani ed ambientali, o comunque dovrebbero organizzare un sistema di vigilanza efficace che sappia rendere conto di qualsiasi possibilità possa verificarsi, al fine di reprimere anticipatamente comportamenti che possono sfociare in eventi lesivi²⁶⁴.

I suddetti report²⁶⁵ dovrebbero essere redatti seguendo un doppio binario: da una parte le imprese dovrebbero dare conto della realtà di fatto nella quale si trovano ad operare, dall'altra parte le stesse dovrebbero effettuare un *matching* tra quanto dalle stesse intrapreso in termini di azioni e quanto previsto dai principali trattati in materia di diritti fondamentali. Nelle ipotesi in cui dovessero essere riscontrate discordanze, l'entità economica dovrebbe applicare misure atte a monitorare la situazione a rischio, nominando all'uopo un ente interno, con poteri decisionali e di spesa, che abbia lo scopo di dirigere le operazioni di ripristino dello *status quo ante* ovvero, nell'ottica della tutela anticipata, che sappia guidare l'impresa nell'evitare di incorrere in ulteriori violazioni²⁶⁶.

Oltre al controllo interno, le misure intraprese dovrebbero essere sottoposte ad un giudizio esterno ed imparziale, utilizzando ogni modalità che possa favorire la pubblicazione di informazioni sensibili per essere portate, principalmente, all'attenzione delle comunità locali²⁶⁷.

Le imprese vengono invitate, in sostanza, a “*comply with all applicable laws and respect internationally recognized human rights, wherever they operate; seek ways to honour the principles of internationally recognized human rights when faced with conflicting requirements; treat the risk of causing or contributing to gross human rights abuses as a legal compliance issue wherever they operate*”²⁶⁸.

Con quest'ultimo enunciato, anche nei casi in cui la regolamentazione statale risulti di fatto inadeguata a prevenire, evitare o reprimere violazioni, viene posto a carico delle imprese il dovere di rispettare, sempre e comunque, durante l'esecuzione delle proprie strategie aziendali, i criteri internazionali di protezione dei diritti fondamentali, quindi in sostanza viene richiesto all'impresa di adottare delle strategie di Responsabilità Sociale d'Impresa. Anzi, in questo modo il concetto di RSI viene ad espandersi, perché le imprese avrebbero

²⁶⁴Ibidem.

²⁶⁵Consiglio dei diritti umani, lavoro dello Special Rapporteur del segretario generale sulle istanze inerenti i diritti umani e le multinazionali. *Affari e diritti umani: verso l'applicazione dei principi di proteggere, rispettare e rimediare*. ONU: A-HRC-14-27, 9.04.10.

²⁶⁶Ibidem.

²⁶⁷Il principio ventiduesimo stabilisce che, nelle ipotesi in cui le imprese abbiano la consapevolezza di aver causato una violazione, devono adottare tutte le misure necessarie per riparare al danno.

²⁶⁸Principio ventitreesimo.

delle responsabilità di diritto non solo nei confronti degli ordinamenti statali, ma avrebbero altresì una responsabilità etica nei confronti della comunità internazionale e della legislazione da questa adottata in materia di diritti fondamentali.

Infine, dopo l'analisi dei doveri imposti a carico degli Stati e delle imprese, con l'obiettivo di anticipare la tutela ad un momento precedente al verificarsi di un possibile evento, il lavoro si dedica a disciplinare le ipotesi in cui l'evento lesivo sia stato ugualmente cagionato ed al conseguente obbligo di riparazione²⁶⁹.

L'obbligo di riparazione è il logico corollario del dovere degli Stati di tutelare i diritti fondamentali: sul punto è previsto che gli *“States must take appropriate steps to ensure, through judicial, administrative, legislative or other appropriate means, that when such abuses occur within their territory and/or jurisdiction those affected have access to effective remedy”*²⁷⁰.

Naturalmente gli strumenti mediante i quali si può realizzare una effettiva riparazione sono variegati e possono consistere nell'applicazione di qualsiasi rimedio che tenda a risarcire il danno patito ovvero tenda al ripristino della situazione materiale precedente, fino all'applicazione, da parte degli Stati, di sanzioni aventi natura amministrativa, compensativa o anche punitiva.

Possono essere utilizzati anche strumenti stragiudiziali quando ricorrono casi in cui un *“injustice evoking an individual's or a group's sense of entitlement, which may be based on law, contract, explicit or implicit promises, customary practice, or general notions of fairness of aggrieved communities”*²⁷¹.

I governi hanno il dovere di permettere l'effettività del ricorso ai rimedi previsti dai principi guida, facilitando l'azione dei ricorrenti che assumono di essere stati danneggiati attraverso l'utilizzo di giurie terze ed imparziali ed attraverso l'applicazione dei principi giurisdizionali fondamentali²⁷². Alle volte i ricorrenti possono incorrere in difficoltà di accesso alla giustizia, impediti proprio da ostacoli di natura legislativa sostanziale, ad esempio nelle ipotesi in cui l'apparato normativo renda difficoltoso perseguire le responsabilità di chi agisce in nome e conto dell'impresa, oppure nelle ipotesi in cui gli ostacoli siano di natura legislativa processuale, quando ad esempio il ricorso alla giustizia è particolarmente dispendioso, od

²⁶⁹Cfr. lavoro dello Special Rapporteur del segretario generale sulle istanze inerenti i diritti umani e le multinazionali. *Affari e diritti umani: verso l'applicazione dei principi di proteggere, rispettare e rimediare*. Opera citata. Principi 25 e ss.

²⁷⁰Principio chiave venticinquesimo.

²⁷¹Ivi, c.s.

²⁷²Cfr. lavoro dello Special Rapporteur del segretario generale sulle istanze inerenti i diritti umani e le multinazionali. *Affari e diritti umani: verso l'applicazione dei principi di proteggere, rispettare e rimediare*. Opera citata. Principi 25 e ss.

ancora, quando non si prevedano meccanismi che consentano il diritto di azione a prescindere dalla capacità economica del ricorrente, ovvero, in ultimo, quando le procure abbiano strumenti inadeguati di indagine, rallentando, di fatto, l'accertamento della violazione denunciata²⁷³.

Ma i principi chiave non limitano la possibilità dei ricorrenti di ottenere un risarcimento solo invocando meccanismi giurisdizionali, infatti spesso le soluzioni più adeguate sono rappresentate da collegi arbitrali che, imparzialmente, sulla base di clausole preventivamente sottoscritte, possono risolvere le liti sottoposte al loro giudizio e pronunciarsi sul rimedio adeguato al caso di specie. In tali ipotesi stragiudiziali, devono comunque essere seguite delle linee direttrici in chiave di legalità, ossia: *“Legitimate: enabling trust from the stakeholder groups for whose use they are intended, and being accountable for the fair conduct of grievance processes; accessible: being known to all stakeholder groups for whose use they are intended, and providing adequate assistance for those who may face particular barriers to access; predictable: providing a clear and known procedure with an indicative time frame for each stage, and clarity on the types of process and outcome available and means of monitoring implementation; equitable: seeking to ensure that aggrieved parties have reasonable access to sources of information, advice and expertise necessary to engage in a grievance process on fair, informed and respectful terms; transparent: keeping parties to a grievance informed about its progress, and providing sufficient information about the mechanism’s performance to build confidence in its effectiveness and meet any public interest at stake; rights-compatible: ensuring that outcomes and remedies accord with internationally recognized human rights; a source of continuous learning: drawing on relevant measures to identify lessons for improving the mechanism and preventing future grievances and harms; operational-level mechanisms should also be: Based on engagement and dialogue: consulting the stakeholder groups for whose use they are intended on their design and performance, and focusing on dialogue as the means to address and resolve grievances”*²⁷⁴.

Tali criteri hanno lo scopo di permettere che qualsiasi strumento utilizzato fuori dai fori giudiziari possa comunque garantire quel nucleo di diritti essenziali che vengono richiesti nell'amministrazione della giustizia.

I principi chiave affrontati, in ultima analisi, altro non sono che la raccomandazione di una serie di condotte che gli Stati dovrebbero fare proprie per tutelare al meglio i diritti fondamentali di cui sono garanti, mentre rappresentano per le imprese una sorta di “manuale

²⁷³Ibidem.

²⁷⁴Principio trentunesimo.

di istruzioni” che ha lo scopo di aiutarle ad evitare la violazione dei principali diritti umani ed ambientali.

Il punto debole dei principi è che gli stessi hanno un valore esortativo²⁷⁵, distanziandosi dal tentativo di attribuire valore giuridico e precettivo agli strumenti di RSI, demandando quindi alla spontanea adesione delle imprese l'osservazione degli stessi. Altro punto debole è che, in sostanza, essendo derivati dal lavoro di un unico soggetto, John Ruggie, difettano di quella autorevolezza propria delle negoziazioni tra Stati.

Ad ogni buon conto l'importanza della portata evocativa del lavoro è parificare Stati e imprese nelle azioni, ognuno per quanto di propria competenza, volte a tutelare maggiormente i diritti fondamentali e l'ambiente umano ²⁷⁶, oltre a diventare “*un punto di riferimento a livello internazionale, esemplarmente individuati nelle Linee Guida OCSE che hanno subito un aggiornamento nel 2011 volto ad includere una sezione dedicata ai diritti umani, oppure nelle azioni dell'Unione Europea [...] o ancora nei Piani d'Azione Nazionale per l'impresa e i Diritti Umani, adottati da diversi Paesi, tra i quali l'Italia*”²⁷⁷.

2.3.2. Le *Guidelines* dell'OCSE

Restando in tema di istituzioni internazionali è opportuno dare atto anche dell'attività dell'OCSE²⁷⁸ in tema RSI, iniziata storicamente nello stesso periodo nel quale le stesse Nazioni Unite hanno avviato le proprie iniziative. Infatti, l'OCSE ha incentivato lo studio e l'applicazione di buone pratiche già a partire dagli anni '70 del secolo scorso, promuovendo le *Guidelines* per le imprese multinazionali²⁷⁹.

Tale periodo è stato caratterizzato dalla prima intensa spinta delle imprese multinazionali verso l'insediamento nel territorio degli Stati di nuova formazione a seguito della

²⁷⁵Sull'argomento si vedano i seguenti testi. Di Pascale: *La Responsabilità Sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, Milano 2010. Fasciglione: *Luci e ombre del rapporto del rappresentante speciale. Diritti umani e diritto internazionale* 2009. Russo: *La promozione della responsabilità sociale d'impresa nell'Unione Europea. In Diritto dell'U.E.* 2011. Felici: *La Responsabilità Sociale d'Impresa e il bilancio sociale, in Regioni e Comunità locali*, 2003.

²⁷⁶Bonfanti: *Imprese Multinazionali, Diritti Umani e Ambiente, Profili di Diritto Internazionale Pubblico e Privato*, cit.

²⁷⁷Malaguti – Salvati, *La Responsabilità Sociale d'Impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione Europea ed italiano*. Opera citata, pag. 19.

²⁷⁸L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa è, con i suoi 57 paesi membri, la più vasta organizzazione regionale per la sicurezza. La stessa si occupa di promuovere la pace, il dialogo politico, la giustizia e la cooperazione nel territorio europeo e nasce come evoluzione della Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa (1973).

²⁷⁹Di Pascale: *La responsabilità sociale delle imprese nel diritto dell'U.E.*, Giuffrè Editore, Università degli Studi di Milano, 2010.

decolonizzazione. Pertanto la comunità internazionale ha espresso preoccupazione circa le questioni etiche legate allo sfruttamento delle risorse dei Paesi ospitanti²⁸⁰.

Come già evidenziato, è sulla scorta di tali istanze che nel 1974, nel contesto delle Nazioni Unite, è stata organizzata la Commissione sulle Imprese Transnazionali con lo scopo di elaborare un Codice di Condotta per le stesse. Solo due anni più tardi, nel 1976, l'OCSE ha pubblicato le *Guidelines* OCSE destinate alle imprese multinazionali, che qui verranno affrontate²⁸¹.

Le *Guidelines*, negli anni, hanno subito diverse modifiche²⁸² ma hanno mantenuto l'obiettivo generale di “[...] *provide non-binding principles and standards for responsible business conduct in a global context consistent with applicable laws and internationally recognised standards*”²⁸³.

Le linee guida altro non sono che inviti rivolti dagli Stati aderenti alle multinazionali, che prevedono il rispetto di alcuni principi a cui le imprese possono volontariamente aderire. Le stesse sono quindi enunciate in undici paragrafi²⁸⁴ consentendo l'identificazione di un nucleo di concetti inerenti la RSI, ritenuto “*il più completo e accettato codice di comportamento internazionale ad adesione volontaria*”²⁸⁵.

La sezione prima del documento²⁸⁶ elenca alcune raccomandazioni relative a modelli di condotta cui le multinazionali dovrebbero uniformarsi. Tale sezione si pone l'obiettivo di articolare un piano esecutivo delle attività di impresa nel rispetto degli obiettivi dei Paesi ospitanti, in armonia con i valori fondanti la stessa RSI. Qui si affronta anche il tema della valenza giuridica delle linee guida, intese come strumenti dal valore esortativo e quindi

²⁸⁰Ferraresi, *Responsabilità Sociale delle imprese: il ruolo del diritto del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2004, 391. Secondo l'autore è a partire dagli anni '70 che la RSI ha iniziato ad assumere una importanza rilevante contro i rischi creati dalla globalizzazione. L'autore peraltro si interessa di analizzare il rapporto tra la RSI le imprese di piccole dimensioni, come risulta nella sezione del portale della Commissione Europea dedicata.

²⁸¹ Cfr. Malaguti – Salvati: *La Responsabilità Sociale d'Impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione Europea ed Italiano*. Opera citata, pag.15.

²⁸² L'ultima modifica è del 2011. Cfr. Acconci: *Il nuovo testo delle Guidelines per le imprese multinazionali adottato dagli Stati membri dell'OCSE*, in *Comunicazione e Studi XXII*, Milano 2002.

²⁸³ OCSE: *Linee programmatiche per le imprese multinazionali*, edizioni Foreworld, 2011.

²⁸⁴ 1. Concepts and Principles 2. General Policies. 3. Disclosure. 4. Human Rights. 5. Employment and Industrial Relations. 6. Environment. 7. Combating Bribery. 8. Consumer Interest. 9. Science and Technology. 10. Competition. 11. Taxation.

²⁸⁵ Cfr. Malaguti – Salvati: *La Responsabilità Sociale d'Impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione Europea ed Italiano*. Opera citata, pag.16.

²⁸⁶ Così come modificata nel 2011. La prima sezione è stata anche oggetto di intervento all'alba del nuovo millennio. Pagani: *La revisione delle linee programmatiche OCSE per le multinazionali* in *Diritto del Commercio internazionale*, 2000.

sfornite di forza obbligatoria, anche al fine di agevolare l'adesione volontaria alle stesse da parte delle imprese²⁸⁷.

Se un sistema normativo statale non dovesse rendersi coerente con i principi delle *Guidelines*, queste raccomandando alle imprese di adottare modelli operativi che assicurino comunque il rispetto delle stesse. Più precisamente, le linee guida chiedono alle imprese di astenersi dal “ [...] *causing or contributing to adverse impacts on matters covered by the Guidelines, through their own activities, and address such impacts when they occur*”²⁸⁸.

Pertanto, le imprese dovrebbero assumere il generale impegno di agire fattivamente per limitare i potenziali danni, anche nelle circostanze in cui le stesse hanno un ruolo marginale, ossia in quei casi dove è possibile individuare una connessione rispetto alle loro attività in ragione di accordi commerciali con le imprese effettivamente responsabili di taluni comportamenti non corretti²⁸⁹.

Nella sezione terza delle *Guidelines*, negli anni sottoposta a modifiche²⁹⁰, è affrontato l'argomento dell'informazione. Tale sezione contiene raccomandazioni che esortano l'impresa a pubblicare regolarmente ogni informazione pertinente alla stessa attività d'impresa e al sistema di controllo e direzione, favorendo la diffusione dei dati relativi alla propria solidità economica e a quella delle imprese controllate²⁹¹.

Le linee guida hanno subito un ultimo aggiornamento nel 2011, con l'inclusione di una sezione dedicata ai diritti umani²⁹². L'aggiornamento contiene richiami agli obblighi sia degli Stati sia delle imprese, ponendole sullo stesso piano per quanto concerne il dovere di garantire il rispetto dei diritti umani, pur se si versi in casi di responsabilità indiretta²⁹³. In tali circostanze le linee guida invitano l'impresa a diffondere, a beneficio degli *stakeholders*, i dati relativi all'incidenza delle proprie attività sul godimento dei diritti fondamentali²⁹⁴.

²⁸⁷ Cfr. prima sezione delle *Guidelines* in: OCSE: *Linee programmatiche per le imprese multinazionali*, edizioni Foreworld, 2011.

²⁸⁸ Ivi, cfr. pag. 21.

²⁸⁹ OCSE: *Concetti e principi delle linee programmatiche OCSE*, Parigi, 2011.

²⁹⁰ OCSE: *Principi della direzione d'impresa*, Parigi, 2004.

²⁹¹ “[...] *public understanding of enterprises and their interaction with society and the environment, enterprises should be transparent in their operations and responsive to the public’s increasingly sophisticated demands for information*”.

²⁹² Il 25 maggio 2011 è stato pubblicato il capitolo dedicato ai diritti umani che evidenzia la responsabilità dell'impresa e dei suoi partner di rispettarli nelle loro attività. Il capitolo trae ispirazione dal lavoro del Rappresentante Speciale John Ruggie “protect, respect, remedy” analizzato in precedenza ed è coerente con i principi della sua attuazione.

²⁹³ OECD *Guidelines for Multinational Enterprises*, 2011 Edition, Commentary on Human Rights, Punto 37, pag. 32 “*the global standard of expected conduct for enterprises independently of States’ abilities and/or willingness to fulfil their human rights obligations, and does not diminish those obligations*”.

²⁹⁴ “[...] *stipulates the enterprise’s human rights expectations of personnel, business partners and other parties directly linked to its operations, products or service*.”. Si veda P. T. Muchlinski: *Rethinking International Corporate Social Responsibility: Due Diligence in the UN Framework on Business and Human Rights*, the

Sul piano esecutivo, le *Guidelines* invitano le imprese a elaborare propri meccanismi di reclamo, mediante l'utilizzo di arbitri o altri percorsi di risoluzione stragiudiziale delle controversie²⁹⁵.

Per quanto riguarda l'argomento ecologico, la settima sezione "*Ambiente*" consiste in un invito rivolto alle multinazionali, le quali dovrebbero "[...] *take due account of the need to protect the environment, public health and safety, and generally to conduct their activities in a manner contributing to the wider goal of sustainable development*"²⁹⁶.

Più in particolare, le imprese sono invitate ad attivare un processo di autovalutazione periodico, con lo scopo di migliorare l'incidenza delle proprie attività sull'ambiente nel lungo periodo. Le *Guidelines* si soffermano, inoltre, sul ciclo produttivo e raccomandano alle imprese di creare un modello sostenibile di produttività²⁹⁷. Più precisamente, le linee suggeriscono alle imprese di adottare tecnologie all'avanguardia rispetto al tema ambientale e di predisporre meccanismi che consentano la veicolazione di informazioni riguardo all'impatto sulla natura del sistema di produzione prescelto.

Se, da una parte, le linee OCSE raccomandano alle imprese l'adozione di strumenti esecutivi della RSI, dall'altra si dedicano ad affrontare il tema della prevenzione²⁹⁸. Questa può tradursi nell'elaborazione - anche in via informale - di nuove prassi imprenditoriali, quando consentono di migliorare le condizioni sociali ed ambientali del Paese ospitante²⁹⁹.

Le linee programmatiche affrontano anche il tema della lotta alla corruzione, che può essere definito l'approdo di un percorso di analisi dell'OCSE in questo settore. Le linee propongono alcuni modelli di comportamento che le imprese dovrebbero assumere nei loro rapporti con i terzi, come enti pubblici o altre imprese. Per esempio, le linee suggeriscono alle imprese di rifiutare di negoziare con soggetti terzi con lo scopo di trarne vantaggio illecito, evitando di promettere vantaggi indebiti di qualsiasi tipo³⁰⁰.

OECD Guidelines for Multinational Enterprises and in National Laws, in *Notizie di Politeia*, XXVIII, 2012, pag. 83 ss.

²⁹⁵ "[...] *legitimacy, accessibility, predictability, equitability, compatibility with the Guidelines and transparency, and are based on dialogue and engagement with a view to seeking agreed solutions*".

²⁹⁶ OCSE: *Linee programmatiche per le imprese multinazionali*, cit.

²⁹⁷ "*enterprises should encourage development and provision of products or services that have no undue environmental impacts; are safe in their intended use; reduce greenhouse gas emissions; are efficient in their consumption of energy and natural resources; can be reused, recycled, or disposed of safely*".

²⁹⁸ "[...] *Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation*" (Declaration of Rio).

²⁹⁹ OCSE: *Linee programmatiche per le imprese multinazionali*, cit. "[...] *reduced operating and insurance costs, improved energy and resource conservation, reduced compliance and liability charges, improved access to capital and skills, improved customer satisfaction, and improved community and public relations*".

³⁰⁰ OCSE: *Concetti e principi delle linee programmatiche OCSE*, Parigi, 2011.

Se nella prima parte delle *Guidelines* sono enunciati i principi sostanziali che dovrebbero animare l'operato delle imprese, nella seconda parte viene affrontato l'aspetto esecutivo.

Un Comitato, che “*shall be responsible for clarification of the Guidelines*”³⁰¹, è stato quindi investito delle attività di controllo sul rispetto delle linee. Il Comitato ha un ruolo centrale e insieme allo stesso sono stati istituiti una serie di Punti di Contatto Nazionali, quali organi consultivi e di prima istanza rispetto all'insorgenza di eventuali liti inerenti il rispetto delle linee.

Il Comitato centrale può emettere pareri interpretativi rispetto alle linee programmatiche, comunque non vincolanti³⁰². I Punti di Contatto Nazionali, invece, agiscono su base locale: “[A]dhering countries shall set up National Contact Points to further the effectiveness of the Guidelines by undertaking promotional activities, handling enquiries and contributing to the resolution of issues that arise relating to the implementation of the Guidelines in specific instances”³⁰³.

I possibili contrasti su questioni inerenti il rispetto delle *Guidelines* possono essere risolti mediante un componimento amichevole tra le parti con l'ausilio dei Punti di Contatto Nazionali, oppure attraverso l'interpretazione delle stesse linee guida a mezzo del Comitato.

La potenziale lite potrebbe pertanto risolversi con una decisione da parte del Punto di Contatto Nazionale che può dichiarare che il caso non merita di essere ulteriormente istruito³⁰⁴; che vi è stato un bonario componimento³⁰⁵; che le parti sono meritevoli di ricevere delle raccomandazioni, comunque non vincolanti, in caso di mancata transazione³⁰⁶.

Dal punto di vista pratico, è possibile registrare un discreto grado di successo dei Punti di Contatto Nazionale, dal momento che moltissimi casi sono stati comunque risolti³⁰⁷.

³⁰¹ Decisione del Consiglio OCSE 2011, Sez. II.

³⁰² Sanders: *L'implementazione dei codici di condotta internazionali*, Netherlands International Law, 1981.

³⁰³ OCSE: Emendamento alla Decisione del Consiglio OCSE Sez. I, in sito ufficiale OCSE.

³⁰⁴ Point I-C-3: Sub. A “a statement when the NCP decides that the issues raised do not merit further consideration. The statement should at a minimum describe the issues raised and the reasons for the NCP's decision”.

³⁰⁵ Sub. B “a report when the parties have reached agreement on the issues raised. The report should at a minimum describe the issues raised, the procedures the NCP initiated in assisting the parties and when agreement was reached. Information on the content of the agreement will only be included insofar as the parties involved agree thereto”.

³⁰⁶ Sub. C “a statement when no agreement is reached or when a party is unwilling to participate in the procedures. This statement should at a minimum describe the issues raised, the reasons why the NCP decided that the issues raised merit further examination and the procedures the NCP initiated in assisting the parties. The NCP will make recommendations on the implementation of the Guidelines as appropriate, which should be included in the statement. Where appropriate, the statement could also include the reasons that agreement could not be reached”.

³⁰⁷ OECD *Guidelines for Multinational Enterprises, Report by the Chair of the 2011 Meeting of the National Contact Points 2011*, in sito ufficiale OCSE.

Sebbene tale meccanismo sia di natura stragiudiziale, le imprese sono generalmente disposte a cooperare con i Punti di Contatto Nazionale, ma non solo, le stesse sono disponibili a mettere in esecuzione quanto deciso dagli stessi Punti di Contatto Nazionale. Tale circostanza evidenzia la forza delle linee guida, capace di resistere ai cambiamenti sociali, anche grazie alle modifiche cui sono state soggette.

Una delle migliori leve a cui si affidano le linee programmatiche consiste nella possibilità di minacciare i quozienti reputazionali dell'impresa. In termini pratici, l'impresa vedrebbe lesa la propria immagine nell'ipotesi in cui non si decidesse a comporre una data controversia, considerato che le decisioni dei Punti di Contatto Nazionali sono rese pubbliche³⁰⁸.

E' possibile quindi avanzare una considerazione generale: nel sistema "internazionale" della RSI, gli strumenti che si riscontrano, oltre ad essere sforniti di forza vincolante, non posseggono adeguati meccanismi esecutivi che inducano concretamente l'impresa a percorrere l'adozione di modelli comportamentali corretti.

Nel caso delle linee OCSE, invece, i Punti di Contatto Nazionali rappresentano probabilmente l'elemento differenziale che permette ai principi espressi di entrare concretamente nelle attività di impresa.

La pubblicazione delle decisioni dei Punti di Contatto Nazionali può avere un'elevata forza persuasiva innanzi alle imprese, le quali, anche per evitare danni alla propria immagine, e in ultimo al proprio profitto, possono convincersi dell'utilità dell'adozione di comportamenti socialmente responsabili³⁰⁹.

Per concludere: fin dalla loro adozione le *Guidelines* rappresentano uno dei più efficaci strumenti di RSI e ciò anche per merito dei meccanismi esecutivi che ne hanno consentito l'implementazione. Quale fonte di RSI, potrebbe rappresentare un modello dal quale trarre ispirazione nell'ipotesi in cui dovessero svilupparsi nuovi strumenti internazionali sul tema.

³⁰⁸Ibidem.

³⁰⁹Cfr. la "teoria degli stakeholders" menzionata in premessa e ripresa nei primi tre paragrafi del presente capitolo.

3. La RSI nel diritto dell'Unione europea

3.1. La strategia in tema di RSI dell'Unione europea

L'Unione europea ha dedicato alla Responsabilità Sociale d'Impresa politiche e strumenti mirati³¹⁰, soprattutto attraverso il lavoro della Commissione³¹¹.

Stante la loro vastità, nel presente paragrafo saranno ripercorse brevemente le principali tappe del relativo percorso di adozione, mentre nel capitolo successivo si affronterà l'analisi degli strumenti europei di RSI “ambientale”.

Nell'ordinamento comunitario è possibile registrare iniziative risalenti in tema di RSI. La dottrina dà conto, infatti, di un memorandum elaborato nella metà degli anni sessanta del secolo scorso, mediante il quale si richiedeva alle imprese di adottare strategie di competitività socialmente sostenibili, di fronte alla minaccia sempre più pressante della concorrenza straniera³¹². Ancora, pochi anni dopo, ossia all'inizio degli anni settanta, è stata emanata una comunicazione in tema di imprese multinazionali nel contesto dei regolamenti CEE³¹³, attraverso la quale la Commissione, consapevole dello sviluppo dei grandi centri di interesse economico privato a livello mondiale, sollecitava l'elaborazione di un sistema normativo recante forme di disciplina giuridica appropriate per gestire le nuove sfide portate dall'evoluzione tecnologica, auspicando altresì un'armonizzazione a livello internazionale.³¹⁴

La comunicazione citata ha fornito alle imprese criteri esecutivi di condotte socialmente responsabili, comunque lasciando ampia libertà rispetto all'esercizio dell'iniziativa

³¹⁰Lux e altri: *Le iniziative europee* in edizioni Mullerat. *Responsabilità sociale d'impresa, la gestione nel ventunesimo secolo*. Barrister Society, rivista. Praga 2005; Be: *La dimensione multisetoriale e le sfide delle politiche dell'Unione Europea*. In Moraed. Edizioni; Francioni. *La dimension pluridisciplinaire de la responsabilité sociale de l'entreprise. Pluridisciplinary dimension of corporate responsibility*. Aix en Provence 2007.

³¹¹ A proposito della RSI integrata nelle fonti U.E., tra i lavori precedenti alla Comunicazione della Commissione del 2011 che ha rielaborato la definizione di RSI, si veda: Acconci, *La RSI in Europa*, Napoli, 2009; Di Pascale, *La RSI nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010; Conte, *Vincoli giuridici, principi economici e valori etici nello svolgimento dell'attività d'impresa*, in *Contratto e Impresa*, 2009, 678; Lepore, *la RSI*, in *Rivista infortuni e malattie professionali*, 2009, 852; Russo, *La promozione della RSI nell'U.E.*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2011, 476. Per approfondimenti sul Libro Verde si veda ancora: Felici, *RSI e bilancio sociale*, in *Regioni e comunità locali*, 2003, 24; Sciaudone, *Iniziativa comunitarie in tema di RSI: prime riflessioni*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2003, 1419. In seguito, si veda: Pistoia, *Il volontarismo regolamentato nell'azione europea a sostegno della RSI*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 259; Maccioni, *RSI e sistema agroalimentare: indicazioni strategiche e polimorfismo normativo nell'esperienza europea e nazionale*, in *Agricoltura Istituzione Mercati*, 2014, 100. A proposito della RSI in rapporto al tema ambientale: Korn, *Tutela dell'ambiente, consumatori e RSI: i nuovi strumenti della sostenibilità aziendale*, in *Contratto e impresa, Europa*, 2012, 662.

³¹² Santa Maria: *Multinazionali e CEE* in *Rivista di diritto internazionale*, 75.

³¹³ Commissione CEE comunicazione: *Le multinazionali e i regolamenti comunitari del 7.11.73 nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 27.12.73*.

³¹⁴ Come sopra citato.

economica, secondo il diffuso modello neo-liberista. Ciò rendeva la comunicazione stessa di debole portata e ancora lontana da un modello, sia pur embrionale, di codice di condotta.

È significativo che, in seguito, la Commissione abbia ritenuto di adottare due distinti codici di condotta, anche allo scopo di correggere le lacune derivanti dalla debolezza del precedente strumento: il primo con l'obiettivo di disciplinare le attività delle imprese nel Sudafrica³¹⁵ ed il secondo con l'obiettivo di disciplinare il fenomeno dell'esportazione di armamenti³¹⁶.

Tali codici, emanati a quasi vent'anni di distanza tra loro, presentano caratteristiche simili: entrambi hanno quale obiettivo quello di orientare i comportamenti delle imprese destinatarie al rispetto dei diritti fondamentali. Nel caso del codice sugli armamenti, anche mediante un intenso scambio di informazioni tra gli Stati membri coinvolti, al fine di monitorare le attività di esportazione del materiale bellico tra le frontiere europee³¹⁷.

Diversamente dagli auspici della Commissione, i codici, come molti altri strumenti di *soft law*, non hanno avuto particolare successo in sede applicativa³¹⁸, tenuto conto dell'adesione facoltativa delle imprese interessate.

Un momento fondamentale dello sviluppo della RSI nel contesto europeo è registrabile con la pubblicazione del Libro Bianco "*Crescita, competitività ed occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*" nel 1993 da parte della Commissione CE presieduta da Jacques Delors. Ad esso è seguito il "*Manifesto delle imprese contro l'esclusione sociale*", promosso dallo stesso Presidente Delors, con l'apporto di una rappresentanza delle imprese³¹⁹. In estrema sintesi, si tratta di un documento contenente raccomandazioni in materia di tutela delle condizioni di lavoro e dei diritti sociali al quale le imprese avrebbero potuto aderire volontariamente, in conformità alle indicazioni del Libro Bianco³²⁰.

Il Manifesto delle imprese ha registrato un'adesione diffusa due anni dopo la sua pubblicazione. Gli Stati membri della CE hanno anche recepito una serie di raccomandazioni destinate alle imprese, per consentire a queste di contribuire al perseguimento delle strategie

³¹⁵Salerno: *La regolamentazione internazionale dei rapporti di lavoro con le imprese multinazionali*, Giuffrè, Firenze, 1986.

³¹⁶Mac Lean: *Il codice di condotta delle esportazioni di armi dell'U.E.* In Addo edizioni. Diritti umani e multinazionali. London, USA, 1999.

³¹⁷Agli Stati veniva richiesta particolare attenzione nella concessione di licenze di esportazione verso paesi in cui fossero state accertate gravi violazioni dei diritti umani delle istituzioni internazionali.

³¹⁸Salerno: *Il codice di condotta per le imprese operanti in Sudafrica*, in diritto internazionale. 1986. Risoluzione parlamento U.E. 13.03.08 in Gazzetta ufficiale delle comunità europee serie C-66. 20.03.09.

³¹⁹Per una consultazione del Manifesto si veda sito internet ufficiale U.E., in inglese e francese, parimenti per il Libro Bianco: rif. COM(93) 700.

³²⁰Commissione U.E.: *Libro bianco sulla Crescita, competitività e sull'occupazione. Sfide e percorsi da condurre per entrare nel ventunesimo secolo*. 15.12.1993. Nell'addendum numero 6 al Bollettino delle Comunità europee del medesimo anno.

sociali europee. Come previsto dal Manifesto, è stato quindi istituito un sistema permanente di dialogo inerente la responsabilità sociale tra le imprese ed ogni portatore di interesse³²¹.

In seguito, nel '99, il Parlamento europeo ha adottato la Risoluzione “*sulle norme comunitarie applicabili alle imprese europee che operano nei Paesi in via di sviluppo: verso un codice di condotta europeo*”³²², a testimonianza del fatto che la RSI nell'Unione europea si è sviluppata anche in risposta alle condotte negative delle imprese registratesi nei Paesi emergenti³²³.

La Risoluzione ha permesso di avviare un percorso orientato verso la creazione di un sistema europeo di gestione d'impresa ed ha proposto l'instaurazione di un *network* composto da imprese ed associazioni promotrici di diversi interessi, con lo scopo di creare un codice di condotta condiviso che prevedesse l'istituzione immediata di un ente di controllo³²⁴.

Proprio questo è l'aspetto più innovativo che deve essere rilevato: il sistema di controllo richiesto avrebbe avuto anche i caratteri dell'internazionalità, perché doveva nascere in sinergia con l'azione delle altre istituzioni internazionali garanti di specifici diritti, contemplando anche la possibilità di ricevere ricorsi da qualsiasi soggetto interessato all'operato delle imprese e che lamentasse la violazione di fondamentali diritti ed interessi ambientali.

Il progetto del Parlamento è risultato comunque poco esauriente, soprattutto in considerazione del fatto che non era prevista alcuna modalità di collegamento tra l'attività dell'ente di controllo europeo e i fori nazionali, né si precisava quale tipo di soggettività sarebbe stata attribuibile alle imprese, per renderle centri autonomi di imputazione di responsabilità internazionale. Tale problematica denuncia un profilo critico apparentemente insanabile. Il progetto, infatti, non riesce a coniugare due aspetti tra loro complementari: da una parte, l'idea che le imprese dovrebbero obbligarsi a rispettare i principali trattati in materia di diritti umani e di tutela dell'ambiente e, dall'altra, il fatto che esse non

³²¹Vedi sito ufficiale del CNR, reperibile sul web.

³²²Risoluzione sulle norme applicabili alle imprese che operano in altri paesi in via di sviluppo del 15.01.99, in Gazzetta ufficiale delle comunità europee, serie C-104. 14.04.99. Sull'argomento di veda Di Pascale: *la Responsabilità Sociale*, opera citata e Malaguti – Salvati: *La Responsabilità Sociale d'Impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale*, dell'Unione Europea ed italiano, opera citata.

³²³Risoluzione del Parlamento europeo del 15.01.99 sulle norme applicabili alle imprese europee che operano nei Paesi in via di sviluppo: verso un codice di condotta europeo. Nel testo, consultabile sul sito internet ufficiale U.E., al punto 1 si da atto che il Parlamento Europeo “*approva e incoraggia le iniziative volontarie adottate dalle imprese, dall'industria, dal sindacato, dalle associazioni di ONG e volte a promuovere codici di condotta dotati di un seguito e di controlli efficaci e indipendenti*”, sottolineando che “*i codici di condotta non possono sostituire o rimuovere le normative internazionali e le responsabilità proprie dei governi*”.

³²⁴ Ibidem.

risulterebbero titolari di alcuna soggettività internazionale, così da renderle responsabili dei propri comportamenti di fronte alla comunità internazionale.

Un anno dopo tale problematica è stata posta all'attenzione degli Stati membri durante il Consiglio europeo di Lisbona, nel quale il tema della RSI assume fondamentale importanza nell'ambito delle politiche comunitarie. Con il Consiglio europeo di Lisbona viene, infatti, fissato l'obiettivo per l'U.E. di *“diventare l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile, accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale”*³²⁵, chiedendo alle imprese di contribuire al perseguimento di finalità sociali tenendo comportamenti maggiormente rispettosi dei principi su cui la stessa Unione si fonda³²⁶.

In tale occasione, inoltre, è stato raccomandato *“a special appeal to companies' corporate sense of social responsibility regarding best practices on lifelong learning, work organisation, equal opportunities, social inclusion and sustainable development”*³²⁷.

Proseguendo nella strategia di sviluppo europea della RSI, la Commissione, nel 2001, ha pubblicato il Libro Verde *“Promuovere un quadro di responsabilità sociale delle imprese”*³²⁸, contenente, tra le altre cose, la definizione di RSI quale *“integrazione su base volontaria dei problemi sociali ed ambientali delle imprese nelle loro attività commerciali e nelle loro relazioni con le altre parti”*³²⁹. Un passaggio significativo del Libro Verde può essere individuato nel paragrafo *“la Responsabilità Sociale d'Impresa riguarda tutti”*, laddove si sottolinea che l'interesse all'assunzione di comportamenti socialmente responsabili da parte delle imprese coinvolge non solo le stesse imprese e gli Stati, ma anche le associazioni portatrici di interessi sociali o ambientali, così come ogni individuo e finanche gli ecosistemi e le generazioni future.

Il Libro Verde mira a creare una cornice europea di sviluppo della RSI e ha il suo seguito nella Comunicazione della Commissione europea del 2002³³⁰, che dà atto dei risultati del percorso di consultazione sul tema avviato in precedenza e propone l'istituzione di un Forum

³²⁵ Consiglio Europeo, Nizza 7-10 dicembre 2000, si leggano le Conclusioni della Presidenza e gli allegati, consultabili nel sito internet European Parliament dell'U.E.

³²⁶ Consiglio di Lisbona. Conclusioni del 24.03.00. Maillet: *La politica sociale europea: mito o realtà*. In rivista dell'UE del 2000, dove si propone l'obiettivo di far diventare l'Unione *“the most competitive and dynamic knowledge based economy in the world, capable of sustainable, economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”*

³²⁷ Cit., par. 38-40.

³²⁸ Libro Verde della Commissione europea del 18.07.01 *“promuovere un quadro europeo per la RSI”*, COM(2001) 366 def, consultabile sul sito internet ufficiale della Commissione.

³²⁹ Ivi, punto 2, in risposta alla domanda sulla natura della RSI, par. 20.

³³⁰ Comunicazione della Commissione europea del 02.07.02 relativa alla RSI: *“un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile”*, COMM (2002) 347 def., consultabile sul sito internet ufficiale della Commissione U.E.

europeo denominato “*EU Multistakeholder Forum on CSR*”, avente l’obiettivo di incanalare tutte le posizioni delle parti interessate. Lo stesso Forum avvia effettivamente i propri lavori nel 2004, con il contributo delle imprese, dei sindacati e dei rappresentanti della società civile³³¹.

Successivamente, nel 2006, anche sulla base dei risultati ottenuti con il Forum, la Commissione europea pubblica una nuova strategia d’azione, divisa in otto aree d’intervento per l’Unione, contenuta nella Comunicazione dal titolo “*Il partenariato per la crescita e l’occupazione: fare dell’Europa un polo di eccellenza in materia di RSI*”³³².

Tale documento ha la propria *ratio* nella promozione di una “*Alleanza europea per la RSI*”, che può ritenersi una messa a sistema di tutte le iniziative esistenti in materia di RSI, avente il pragmatico scopo di individuare punti di vista comuni tra tutti gli *stakeholders*, sul presupposto che, come detto, “*la RSI riguarda tutti*”³³³.

Nel 2007 il Parlamento europeo pubblica una Risoluzione sulla “*RSI: un nuovo partenariato*”, seguita da una Comunicazione della Commissione, nel 2009, riguardante “*il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità*”³³⁴. Oltre a ciò, alcune iniziative importanti della Strategia “Europa 2020” sono riconducibili alla stessa RSI³³⁵.

Nel 2011, la Commissione pubblica l’importante Comunicazione che stabilisce la strategia di RSI per il periodo che va dal 2011 al 2014³³⁶ e nel contempo riscrive la definizione di RSI, quale “*responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società*”³³⁷. Nello stesso

³³¹ Ogni informazione sullo sviluppo delle discussioni può essere consultata sul sito dell’U.E. dedicato al forum, il quale apre le proprie pagine con il seguente incipit: “*Corporate social responsibility (CSR) refers to companies taking responsibility for their impact on society. The European Commission believes that CSR is important for the sustainability, competitiveness, and innovation of EU enterprises and the EU economy. It brings benefits for risk management, cost savings, access to capital, customer relationships, and human resource management.*”

³³² Comunicazione della Commissione europea del 22.03.06 “il partenariato per la crescita e l’occupazione: fare dell’Europa un polo di eccellenza in materia di RSI”, COM(2006) 136 def, sul sito internet ufficiale della Commissione U.E.

³³³ Ibidem.

³³⁴ La Risoluzione del Parlamento è del 13.07.2007 e la Comunicazione della Commissione europea è del 5.05.2009, COM (2009) 215, entrambe consultabili sui rispettivi siti internet ufficiali.

³³⁵ Per esempio la Comunicazione della Commissione del 28.10.10 “*una politica industriale integrata per l’era della globalizzazione*” COM(10) 614 che, al paragrafo 7.3, prevede di “*costruire sulla RSI*”.

³³⁶ Comunicazione della Commissione “strategia rinnovata dell’U.E. per il periodo 2011-2014 in materia di RSI”, COM(2011) 681 def., rilasciata in data 25.10.11 e consultabile sul sito internet ufficiale della Commissione U.E.

³³⁷ Per esempio: Risoluzione del Parlamento europeo del 06.02.13 sulla RSI, “*comportamento commerciale trasparente e responsabile e crescita sostenibile*” 2012/2098 e Comunicazione della Commissione “*Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento piu’ responsabile*”, COM(2015) 497 del 14.10.15.

contesto, con una nuova comunicazione³³⁸ dal titolo “*commercio per tutti*”³³⁹, l'Unione si è impegnata, insieme ad ogni altro portatore di interesse, ad attuare un programma finalizzato a raggiungere, tra gli altri, i seguenti obiettivi: (i) promozione dell'argomento della responsabilità sociale; (ii) implementazione dei sistemi di controllo; (iii) miglioramento dei processi di autodisciplina delle imprese; (iv) divulgazione di ogni informazione rilevante inerente le questioni sociali ed ambientali da parte delle imprese³⁴⁰.

Al termine del periodo previsto, la Commissione ha avviato, quindi, una nuova consultazione, per chiedere ad ogni portatore di interesse una valutazione circa la strategia 2011-2014, pubblicata nel 2015 durante il “*Forum europeo multi-stakeholder*”³⁴¹.

Le due iniziative, ossia la consultazione e l'appuntamento con il Forum 2015, sono state definite dalla Commissione il più significativo passo in avanti in tema di strategia di RSI³⁴².

Sempre nel 2015, la Commissione ha pubblicato un lavoro dal titolo “*Implementing the UN Guiding Principle on Business and Human Rights – State of Play*”³⁴³, mirante a migliorare le precedenti strategie delle Nazioni Unite sul tema³⁴⁴.

Un anno dopo, il Parlamento europeo ha pubblicato due distinte Risoluzioni: la prima³⁴⁵ per chiedere che i tavoli “*commerciali in corso con altri partner dell'U.E. garantiscano l'inclusione di una clausola giuridicamente vincolante in materia di diritti umani*”³⁴⁶; la seconda³⁴⁷, in tema di “*responsabilità delle imprese per gravi violazioni dei diritti umani nei paesi terzi*”³⁴⁸, per invitare gli Stati ad offrire un effettivo accesso alla giustizia alle vittime di comportamenti irresponsabili imputabili alle imprese che operano in Paesi terzi, con specifico riguardo a quelle aventi sede principale nel territorio dell'Unione europea.

³³⁸ La Comunicazione fissa per il periodo 2011-2014 i nuovi obiettivi sul tema della responsabilità sociale. COM(2011) 681 def.

³³⁹ Per un approfondimento sulla Comunicazione “Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile”, COM(2015)49, si veda Bonfanti, *Diritti umani e politiche dell'Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione “Commercio per tutti” tra regionalismo e multilateralismo economico*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, 233.

³⁴⁰ Per la consultazione vedi sito ufficiale della Commissione, inserendo i riferimenti ivi riportati.

³⁴¹ Per visionare la documentazione riguardante la consultazione ed il Forum 2015 si veda il sito EC Europa, alla voce crescita-industria-RSI

³⁴² Ibidem.

³⁴³ SWD 2015 144; Raccomandazione CM-REC(2016)3 adottata nel marzo 2016 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su impresa e diritti umani, basata sui Principi dell'ONU del 2011.

³⁴⁴ Vedi anche Raccomandazione CM-Rec-2016-3, sulla base dei Principi del 2011 dell'ONU.

³⁴⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2016 sull'attuazione delle raccomandazioni 2010 del Parlamento sulle norme sociali e ambientali, i diritti umani e la responsabilità delle imprese (2015-2038-INI).

³⁴⁶ Per consultare il testo della risoluzione inserire i riferimenti (2015-2038-INI) nel sito ufficiale del Parlamento europeo.

³⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 sulla responsabilità delle imprese per gravi violazioni dei diritti umani nei paesi terzi (2015-2315-INI).

³⁴⁸ Vedi sopra: citazione presa dal titolo della stessa risoluzione.

La strategia dell'Unione si è declinata anche attraverso l'emanazione di strumenti che hanno trattato argomenti specifici, come quello inerente la trasparenza e l'accesso alle informazioni, richiedendo alle imprese l'emanazione di una “rendicontazione”, ossia di un “bilancio” di sostenibilità, promosso con la Direttiva 2014/95/UE, recepita nell'ordinamento italiano con il Decreto Legislativo n. 254/2016³⁴⁹.

Tali obblighi si sostanziano nella richiesta alle imprese di rendere pubblica ogni informazione avente rilevante carattere sociale ed ambientale, ivi incluso il piano d'azione adottato per migliorare i propri comportamenti sociali³⁵⁰.

³⁴⁹Maltese (sul bilancio sociale o di sostenibilità): *Corporate Social Responsibility e informazione contabile nelle società per azioni*. In Osservatorio del diritto civile e commerciale n. 223 del 2016.

³⁵⁰La direttiva ed il D.lgs sono consultabili sulla Gazzetta ufficiale U.E. e italiana, sui rispettivi siti internet ufficiali.

4. Il recepimento della normativa internazionale ed europea in materia di RSI nell'ordinamento italiano

4.1. La RSI nella Costituzione

Nell'ordinamento italiano la fonte di grado superiore che disciplina l'area di intervento della responsabilità sociale d'impresa sembrerebbe essere racchiusa nell'articolo 41 della Costituzione, che da una parte assegna piena libertà all'iniziativa privata e dall'altra stabilisce che la stessa *“non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”*; mentre al secondo comma afferma che *“La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”*.³⁵¹

La RSI potrebbe avere ricevuto quindi una protezione costituzionale dal legislatore, dal momento che la Costituzione sembrerebbe individuare un bene collettivo nell'attività d'impresa, superiore rispetto al tradizionale fine del profitto, ossia la stessa *“utilità sociale”*.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale, nel corso del tempo, ha definito il quadro operativo portato dal dettato *“utilità sociale”*³⁵², in principio evidenziando l'elasticità dell'espressione, dal momento che la sua *ratio* non deve *“necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore”*³⁵³, in seguito affermando che il giudizio relativo *“all'utilità sociale alla quale la Costituzione condiziona la possibilità di incidere sui diritti dell'iniziativa economica privata, concerne solo la rilevanza di un intento legislativo di perseguire quel fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo”*³⁵⁴.

Su tale solco si colloca anche la giurisprudenza costituzionale successiva, aggiungendo, però, che le esigenze relative all'utilità sociale devono essere poste in equilibrio con il principio di non concorrenza, assumendo oltremodo che l'individuazione di tali esigenze *“non appaia arbitraria”*³⁵⁵ e che non siano perseguite dal legislatore mediante misure evidentemente incongrue³⁵⁶, venendo in rilievo, in tale giudizio, anche il *“carattere temporalmente limitato della disciplina che lo prevede”*³⁵⁷.

³⁵¹Libertini: *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale d'impresa*. In Rivista societaria, 2009. Libertini: *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*. In Orizzonti di diritto commerciale, 2013.

³⁵²Vedi Pinelli C., *Attualità dell'art. 41 Cost.*, in riferimento alla declinazione di *“utilità sociale”*, nel sito internet centro-riforma-stato.

³⁵³Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 46/1963, che richiama a sua volta le sentenze n. 5 e n. 54 del '62.

³⁵⁴Cfr. Corte Costituzionale, sentenze nn. 63/91, 388/92 e 446/88.

³⁵⁵Cfr. Corte Costituzionale, sentenze nn. 386/96 e 241/90.

³⁵⁶Cfr. Corte Costituzionale, sentenze nn. 548/90; 152/2010; 167/2009.

³⁵⁷Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 94 del 2009.

In riferimento alla libertà di concorrenza tra le imprese, la Corte ha affermato che la stessa ha *“una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi”*³⁵⁸.

Pertanto la giurisprudenza di legittimità ha fissato l'area di intervento del concetto di utilità sociale, pur non definendolo: tuttavia *“sono oggi molto chiari i confini entro cui quotidianamente l'utilità di una comunità si realizza e si confronta (o si scontra) con l'utilità individuale e imprenditoriale. Negli ultimi quarant'anni siamo passati dallo studio e dall'analisi delle Teorie del profitto di Milton Friedman (1970), secondo cui qualunque attività sociale al di fuori della massimizzazione del profitto è considerata un vero e proprio furto a danno degli azionisti, alle variegate e complesse Teorie del valore (1990), per le quali ciò che deve essere massimizzato è il valore del prezzo di borsa, fino ad arrivare alle più recenti evoluzioni delle Teorie sulla responsabilità sociale dell'impresa (2000), che vedono l'azienda al centro di un sistema di valori non solo economici, al centro di interessi plurimi e diversificati, spesso anche in conflitto, sempre meno solo ed esclusivamente finanziari o strettamente reddituali. Anche sotto il profilo normativo ad alcune forme d'impresa è stata data una diversa cittadinanza giuridica: è stata, infatti, disciplinata l'impresa sociale, proprio a dimostrazione dei diversi mutamenti che il sistema economico-imprenditoriale vive”*³⁵⁹.

In tale prospettiva l'impresa socialmente responsabile sembrerebbe essere proprio quella che rispetta l'enunciato dell'art. 41 della Costituzione, il quale racchiude *“quei caratteri che oggi sembrano costituire i 'fondamentali' dell'impresa socialmente responsabile [...] in tal modo delineando un modello d'impresa apportatore di benessere per la comunità e rispettoso dei più elementari diritti della persona umana”*³⁶⁰.

4.2. Analisi della legislazione e della normativa sublegislativa rilevante

Scendendo nel dettaglio, tra i principali interventi dello Stato italiano in tema di Responsabilità Sociale d'Impresa³⁶¹ è opportuno menzionare il processo di adattamento dello

³⁵⁸Corte Costituzionale, sentenza n. 223 del 1982.

³⁵⁹Cfr. Paolo Ricci, *L'art. 41 della Costituzione Italiana e la Responsabilità Sociale d'Impresa*, Scritti in onore di Vittorio Coda, 2010.

³⁶⁰Buonocore, *Etica degli affari e impresa etica*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2004, p. 196. Per un punto di vista diverso vedi anche Libertini, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale d'impresa*, in *Riv. Soc.*, 2009 e Da Ferra, *La responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. Soc.*, 2008.

³⁶¹Si vedano i lavori dell'attuale Presidente del Consiglio Italiano. In particolare Giuseppe Conte (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa. Tra diritto, etica ed economia*, Bari, Roma, Laterza 2008.

stesso alle normative U.E. che si sono occupate dell'argomento, tra cui il “*Piano d'Azione Nazionale sulla Responsabilità Sociale d'Impresa*” per il periodo 2012-2014³⁶² presentato dal governo italiano, insieme al Ministero del Lavoro ed al Ministero dello Sviluppo Economico, sotto la pressione della Commissione europea, con lo scopo di descrivere le iniziative intraprese per conseguire la “*Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese*”, elaborata dalla stessa Commissione³⁶³. Tale iniziativa è stata seguita dall'elaborazione di un Piano d'Azione per gli anni 2016-2021, sul quale si ritornerà nel terzo capitolo, a proposito dell'analisi del caso concreto.

Ancora, tra gli interventi maggiormente di dettaglio dello Stato italiano sul tema in oggetto, è corretto annoverare il recente d.lgs. 452 del 2016³⁶⁴ pubblicato in ottemperanza della direttiva europea 2014/95/UE: tale decreto prevede l'obbligo a carico dei cosiddetti “*enti di interesse pubblico*”, ossia le imprese di dimensioni significative, di pubblicare nel registro delle imprese competente ed alla fine di ogni periodo finanziario un rendiconto, anche consolidato, di tipo non finanziario, contenente ogni informazione riguardante il modello societario attinente al tema ambientale, ai diritti umani ed alle misure anticorruzione.

Il documento emesso dalle imprese deve dare atto di ogni misura intrapresa a tutela dei settori sensibili descritti e, nell'ipotesi in cui l'ente non adotti alcuna politica in tal senso, deve argomentare e motivare le ragioni di tale lacuna nel proprio modello di gestione. L'apprezzabile novità, vertendosi comunque in tema di Responsabilità Sociale d'Impresa, è che il decreto prevede delle precise sanzioni nelle ipotesi di mancato rispetto del proprio apparato normativo oppure nei casi di dichiarazioni fraudolente o ritardi nella pubblicazione del rendiconto.

Nell'ipotesi di violazione della normativa la responsabilità è attribuita agli amministratori dell'ente societario, i quali hanno una responsabilità che trascende il mero obbligo informativo, andando ad intervenire nel merito delle scelte di politica aziendale, dal momento che l'organo esecutivo dovrà porsi, a monte degli obblighi di rendicontazione, “*il problema degli eventuali rischi connessi a questi temi nonché di se e quali politiche adottare*”³⁶⁵.

Tale decreto è dello stesso tenore del Codice di autodisciplina delle società quotate, emanato dal Comitato per la Corporate Governance della Borsa Italiana³⁶⁶, che assegna in capo agli

³⁶²Bellisario: *Rischi di sostenibilità e obblighi di disclosure. Il D.lgs. 254/16 di attuazione della direttiva 2014/95/UE*. In Nuove Leggi Civili e Commerciali, 2017.

³⁶³Con la già descritta Comunicazione del 2011, COM(2011), 681 definitiva. La Commissione evidenzia tra gli obiettivi principali la diffusione delle informazioni economiche, finanziarie, sociali ed ambientali.

³⁶⁴Bellisario: *Rischi di sostenibilità e obblighi di disclosure*. Opera cit.

³⁶⁵Assonime: *Gli obblighi di rendicontazione*, circolare 13 del 2017, reperibile in internet sul sito ufficiale. Ancora, si legga Malaguti – Salvati: *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, opera citata, pag. 30 e ss.

³⁶⁶Publicato sul sito internet ufficiale della Borsa Italiana.

amministratori l'obbligo di valutare ogni rischio che possa compromettere la sostenibilità dell'attività dell'emittente³⁶⁷, “richiamando, attraverso tale generica formulazione, l'ammissibilità di una lettura estesa ai rischi di natura non finanziaria, così come, per le sole società appartenenti all'indice FTSE-Mib, nel Codice è stato inserito un riferimento alle questioni di sostenibilità”³⁶⁸, attraverso le quali è evidenziato il collegamento con l'attività degli stakeholders, che possono essere inquadrati sia negli azionisti sia in ogni altro soggetto che a vario titolo vanta un rapporto di qualsiasi tipo con l'impresa.

L'importanza dei descritti interventi riposa nel fatto che i menzionati precetti assumono la caratteristica di obblighi giuridici, in un settore, quale quello della Responsabilità Sociale d'Impresa, caratterizzato da strumenti di natura non vincolante.

Tale caratteristica emerge con forza in riferimento al citato obbligo di rendicontazione introdotto dal d.lgs. 452 del 2016, ma non meno importante appare anche la legge di stabilità del 2016³⁶⁹ che ha introdotto alcune disposizioni dirette alle cosiddette “società benefit”³⁷⁰, ossia quelle che si propongono di generare anche un'utilità sociale oltre a quella derivante dal tipico scopo di lucro.

Le società³⁷¹ adottanti il modello “benefit”, oltre a tendere al fine del profitto ed alla ripartizione degli utili tra i soci, devono obbligatoriamente perseguire “finalità di beneficio comune”, operando un corretto bilanciamento tra gli interessi dei soci e l'interesse di ogni portatore di interesse che può avere un rapporto diretto od indiretto con l'attività d'impresa, elaborando politiche industriali volte ad agire in modo responsabile e sostenibile.

La caratteristica di “società benefit” deve essere indicata nell'oggetto sociale³⁷², insieme alle caratteristiche del beneficio sociale che l'impresa si propone di conseguire, in modo da rendere pubblico l'interesse perseguito dall'impresa.

Naturalmente tale “appellativo” può giovare all'impresa dal punto di vista dell'immagine, perché in questo modo comunica alla pluralità dei suoi interlocutori la sua scelta di assumere comportamenti eticamente responsabili; di contro la stessa sarà tenuta a redigere un rendiconto annuale da pubblicarsi in uno con il bilancio, indicando altresì i soggetti deputati al controllo ed alla gestione delle politiche socialmente responsabili adottate.

³⁶⁷ I.C.1. Lettera b del codice di autodisciplina della Borsa.

³⁶⁸ Così Malaguti-Salvati: *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, opera citata, pag. 34.

³⁶⁹ Legge 28 dicembre 2015, n. 208. Vedi le previsioni che vanno dalla n. 376 alla n. 384.

³⁷⁰ Così Malaguti-Salvati: *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, opera citata, secondo cui “la struttura delle società benefit proviene dall'ordinamento americano, nel quale, per la prima volta nel 2010, lo Stato del Maryland, successivamente imitato da altri Stati americani, ha introdotto una specifica disciplina per le società definite Benefit Corporation, connotate dal perseguimento dello scopo di lucro unito alla finalità di generare un impatto sociale positivo”.

³⁷¹ Possono essere di persone, di capitali ed anche cooperative.

³⁷² Assonime: *La disciplina delle società benefit*. Circolare 19 del 2016, reperibile in internet sul sito ufficiale.

Il mancato rispetto della normativa espone l'impresa a gravi conseguenze sul piano sanzionatorio, dettate dal d. lgs. 145 del 2007 in materia di pubblicità ingannevole e dal d. lgs. 206 del 2005 disciplinante il codice di consumo.

Un altro strumento di RSI inserito nel sistema italiano è quello portato dal regolamento attuativo in tema di “rating di legalità”, introdotto dalla delibera AGCM n. 2075 del 2012³⁷³ che ha lo scopo di incentivare i comportamenti virtuosi delle imprese attraverso l'attribuzione di un *rating* che rappresenti il livello di attenzione delle imprese alle tematiche della Responsabilità Sociale d'Impresa.

Anche in questo caso il ritorno d'immagine per le imprese che fanno richiesta di essere sottoposte a tale valutazione può essere considerevole.

Quanto agli obblighi internazionali cui è soggetto lo Stato italiano, si evidenzia come quest'ultimo abbia aderito alle Linee programmatiche dell'OCSE³⁷⁴, istituendo all'uopo il proprio Punto di Contatto Nazionale³⁷⁵, deputato al controllo ed all'applicazione delle stesse Linee programmatiche.

Come anticipato, l'impegno dello Stato italiano nel settore della Responsabilità Sociale d'Impresa emerge anche dall'elaborazione del Piano di Azione Nazionale impresa e diritti umani per gli anni 2016-2021, promosso sotto l'impulso del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani che ha lo scopo di rendere esecutivi i Principi Guida NU su impresa e diritti umani³⁷⁶, così come richiesto anche dalla Commissione UE agli Stati membri³⁷⁷.

Occorre infine dare atto di alcuni interventi in tema di RSI promossi dalle amministrazioni regionali italiane, in quanto alcuni possono essere considerati esempi virtuosi che in determinati casi possono colmare le lacune legislative a livello nazionale e sovranazionale³⁷⁸.

Uno degli interventi più significativi è rappresentato dalla Legge regionale n. 2/2002 della Regione Umbria³⁷⁹, che si occupa di promuovere la diffusione di sistemi di certificazione etica in tema di ambiente e diritti sociali, richiamando all'uopo il valore dei diritti umani alla

³⁷³Ultima modifica con la delibera 26166 del 2016.

³⁷⁴Descritte nei precedenti paragrafi.

³⁷⁵I PNC in Italia sono stati introdotti dalla Legge 12 dicembre 2002, n. 273 (Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza) e disciplinati dal Decreto Ministeriale 30 luglio 2004.

³⁷⁶Descritti nei precedenti paragrafi.

³⁷⁷Rossi: *Capitalismo e diritti umani*. In Rivista societaria, 2011.

³⁷⁸Sull'argomento vedi Mariarosa Cutillo, *La Responsabilità Sociale d'Impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*, Giuffrè 2012, opera citata. In particolare par. 3.1 della monografia dell'autrice “*Le amministrazioni regionali italiane e la RSI*”, pag. 206 e ss.

³⁷⁹Legge regionale 21 novembre 2002, n. 2, *Interventi per la certificazione dei sistemi di qualità, del rispetto ambientale, della sicurezza e dell'etica nelle imprese*, in Bollettino ufficiale della Regione Umbria, n. 51/2002.

cui protezione gli strumenti di RSI devono contribuire: l'intervento regionale istituisce, quindi, un elenco delle imprese accreditate³⁸⁰.

Ancora, un altro intervento degno di nota è quello promosso dalla Legge regionale n. 17/2006 della Regione Toscana³⁸¹, che si occupa di implementare l'applicazione dei principi della RSI su tutta la catena di fornitura imprenditoriale e da parte di ogni *stakeholder*: la stessa, infatti, considera la RSI quale “...*processo che, attraverso il miglioramento continuo, assicura all'interno delle organizzazioni il perseguimento dei diritti umani, economici, del lavoro e sociali*”³⁸², specificando che “*con il termine organizzazione si intende ogni gruppo, società, azienda, impresa, ente o istituzione, o parte o combinazione di essi, in forma associata o meno, pubblica o privata, che abbia una propria struttura funzionale e amministrativa*”³⁸³. La tracciabilità dei prodotti all'interno delle catene di fornitura è uno degli strumenti chiave utilizzati dalla Regione Toscana all'interno della Legge regionale n. 17/2006 ed infatti “è intesa come la possibilità di rilevare e verificare le modalità gestionali che assicurino il rispetto e l'implementazione lungo tutta la filiera produttiva dei diritti umani, sociali, economici e del lavoro riconosciuti dalle normative internazionali, europee e nazionali”³⁸⁴. La Legge regionale, quindi, ha istituito una Commissione etica³⁸⁵ a cui è stato delegato il compito di vigilare sull'applicazione dei principi di RSI di cui tutta la stessa Legge è permeata, promuovendo processi finalizzati a garantire la trasparenza e la funzionalità delle catene di fornitura, anche attraverso l'utilizzo dei sistemi di certificazione³⁸⁶.

L'attuazione delle politiche adottate dalla Regione toscana in tema di RSI, peraltro contenute nello stesso Statuto della Regione Toscana, che considera la RSI quale finalità prioritaria perseguita dall'amministrazione³⁸⁷, è operativamente coordinata dall'Assessorato alle attività

³⁸⁰Ivi, art. 1 “Finalità”: La Regione “...*promuove e sostiene la cultura e la pratica della qualità, del rispetto ambientale, della sicurezza e dell'etica nelle imprese umbre, in conformità alle norme internazionali, comunitarie e nazionali*”. Inoltre “...*riconosce come inscindibile dallo sviluppo economico il valore irrinunciabile dei diritti umani, sociali e della sicurezza dei lavoratori, indicati dalle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia, tutelati dalla Costituzione italiana e dallo statuto regionale, e promuove la diffusione di una cultura della responsabilità sociale delle imprese e dei consumatori*.” Cfr. anche l'art. 7, il quale istituisce l'elenco delle imprese accreditate.

³⁸¹Legge regionale 8 maggio 2006, n. 17, *Disposizioni in materia di responsabilità sociale d'impresa*, in Bollettino ufficiale della Regione Toscana, n. 35/1006.

³⁸²Ivi, art. 1, comma 2.

³⁸³Ivi, art.1, comma 6.

³⁸⁴Ivi, art. 1, comma 3. Vedi anche art. 1, comma 5, laddove viene esteso il proposito di tracciare i prodotti anche a livello internazionale.

³⁸⁵Ivi, art. 6 “Commissione etica regionale”.

³⁸⁶Ivi, art. 6, ultimo capoverso: “*La CER, quale organo consultivo della Giunta regionale, collabora con la struttura regionale competente in materia di responsabilità sociale delle imprese per presenziare, monitorare, svolgere attività di tutoraggio e verificare il processo graduale tramite cui le imprese e le organizzazioni attivano azioni di miglioramento continuo volte all'introduzione di sistemi di gestione della certificazione di responsabilità sociale*”.

produttive della Regione, insieme al programma *Fabrica Ethica* che si è posta quale scopo quello di favorire la diffusione della RSI nella cultura aziendale³⁸⁸.

Anche la Regione Veneto, sulla base degli esempi precedenti, ha pubblicato la propria Legge regionale n. 3/2009³⁸⁹, che si occupa della RSI in particolar modo quale “*strumento che previene la violazione dei diritti dei lavoratori e delle norme ambientali*”³⁹⁰, insistendo quindi sul concetto di “prevenzione”³⁹¹.

Citando, invece, un esempio di intervento legislativo rilevante in tema di RSI promosso da un'amministrazione provinciale, è possibile guardare alla Legge provinciale n. 13/2010 della Provincia di Trento³⁹², dedicata alla promozione e sviluppo dell'economia solidale e della stessa RSI: tale legge incoraggia la diffusione di marchi etici e di bilanci sociali e promuove “*la trasparenza, per rendere controllabili i comportamenti in campo sociale e ambientale e nel rapporto con i lavoratori, i clienti, i consumatori e gli altri portatori di interessi*”³⁹³.

³⁸⁷Statuto della Regione Toscana 11 febbraio 2005, in Bollettino ufficiale della Regione Toscana, n. 12/2005. Art. 4: “Finalità principali”, dove si afferma che la Regione persegue tra le finalità prioritarie “...la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese”.

³⁸⁸Così Mariarosa Cutillo, *La Responsabilità Sociale d'Impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*, Giuffrè 2012, opera citata. In particolare par. 3.1 della monografia dell'autrice “*Le amministrazioni regionali italiane e la RSI*”, pag. 209 e ss. Per consultare le attività di Fabrica Ethica vedi sito internet ufficiale.

³⁸⁹Legge regionale 13 marzo 2009, n. 3, *Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro*, in Bollettino ufficiale della Regione Veneto, n. 23/2009.

³⁹⁰Richiamando la legge, così Mariarosa Cutillo, *La Responsabilità Sociale d'Impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*, Giuffrè 2012, opera citata. Pag. 209.

³⁹¹Cfr. art. 59 della Legge n. 3/2009 della Regione Veneto.

³⁹²Legge provinciale 17 giugno 2010, n. 13, *Promozione e sviluppo dell'economia solidale e della responsabilità sociale delle imprese*, in Bollettino ufficiale della Regione Trentino Alto Adige, n. 25/2010.

³⁹³Ivi, art. 3. Vedi anche art. 9, comma 2, laddove viene richiamato il principio di volontarietà degli strumenti di RSI.

5. La RSI negli strumenti di autonomia privata: i codici di condotta delle imprese

5.1. I codici di condotta delle imprese e delle associazioni di imprese

Una volta analizzate le iniziative promosse dalle istituzioni sovranazionali, dall'Unione europea e dallo Stato Italiano in tema di RSI, è opportuno proseguire con l'esame degli strumenti che le imprese, esercitando la propria autonomia privata, possono utilizzare per innestare i principi della RSI nella propria attività³⁹⁴.

Prima di analizzare alcuni di questi strumenti, è il caso di avanzare una riflessione sulla loro esistenza: dal lavoro di esposizione svolto in precedenza si può evincere come l'espansione delle imprese e delle loro relazioni economiche sia un fenomeno in costante crescita, tuttavia si può anche constatare come nello stesso tempo sia aumentata l'esigenza di provvedere ad una maggiore protezione di interessi ritenuti fondamentali dalla collettività³⁹⁵.

Come anticipato, il sistema neo liberista globale, che ha condotto alla quasi integrale globalizzazione dei mercati, permette ad una data impresa di guidare le proprie strategie scegliendo in quali Paesi produrre per abbattere i costi e per eventualmente eludere le normative più severe dei paesi di provenienza in tema di diritti umani e ambientali: ciò, ovviamente, consente alle stesse imprese di ottenere un vantaggio competitivo nella fase finale di commercializzazione del bene prodotto sul mercato³⁹⁶.

La questione dell'elusione delle normative è rilevante dal momento che le imprese possono utilizzare l'architettura regolamentare di Paesi terzi quando ciò comporta minore sacrificio per le stesse, laddove categorie più deboli subiscono una regressione dei loro livelli di tutela e l'ambiente rischia di essere irreversibilmente compromesso³⁹⁷.

E' quindi necessario volgere lo sguardo alla regolamentazione del commercio mondiale: si rende opportuno, pertanto, rilevare se nella relativa disciplina possono essere contenute delle leve che permettano ai diritti fondamentali di essere rispettati ed alla RSI di inserirsi a monte del processo produttivo³⁹⁸.

In tema di libero commercio, la gestione delle dinamiche della globalizzazione ha scontato la necessità di avere uno schema disciplinare predeterminato che potesse contemplare ogni

³⁹⁴Cragg: *Multinazionali, globalizzazione e sfide dell'autoregolamentazione. Scelte difficili, diritto leggero: i parametri volontari nel commercio globale, ambiente e governance sociale*. Aldershot Edizioni Kirton 2004.

³⁹⁵Sull'argomento si tornerà nel dettaglio nel capitolo successivo.

³⁹⁶Carla Gulotta: *La Responsabilità sociale d'impresa e regole del commercio internazionale*. In *La Responsabilità Sociale d'Impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*. Giuffrè editore, 2012.

³⁹⁷Ivi, c.s.: L'autrice si sofferma nella descrizione delle fonti che disciplinano gli scambi internazionali, in particolare esaminando l'operato dell'OMC, considerandolo inadeguato ad intervenire direttamente sul tema della responsabilità sociale d'impresa.

³⁹⁸Ruggiero, *Reflections from Seattle*, in Schott, *The WTO after Seattle*, Washington, 2000.

aspetto del commercio internazionale: è così che sono nate alcune regole della cosiddetta “*lex mercatoria*”, ossia dall'esperienza concreta dei suoi portatori di interesse³⁹⁹.

Tali comportamenti, spesso, avevano bisogno di tradursi in parametri normativi, così anche gli Stati e le istituzioni sovranazionali hanno iniziato a disciplinare vari aspetti del commercio internazionale, come ad esempio regolamentando la circolazione delle merci, fissando schemi societari, sanzionando condotte lesive della concorrenza, etc.⁴⁰⁰. Tuttavia la gestione dei rapporti economici legati alla globalizzazione comporta un difficile equilibrio intercorrente tra gli ordinamenti giuridici e gli interessi di tipo privato, il cui corollario è, inevitabilmente, il riscontro della frammentarietà delle fonti di richiamo⁴⁰¹.

Nella presa d'atto che esistono *vulnus* normativi che impediscono all'autonomia pubblica di regolamentare efficacemente alcune discipline, si sono create le condizioni affinché l'autonomia privata imprenditoriale scegliesse, *sua sponte*, di perseguire comportamenti socialmente responsabili all'interno del contesto del commercio mondiale, anche considerando i vantaggi di lungo termine veicolati dall'immagine di un'impresa etica di fronte ai suoi interlocutori⁴⁰².

Uno dei sistemi che certamente permette ad una impresa di gestire i propri comportamenti autonomamente sulla strada della sostenibilità etica ed ambientale è rappresentato, senz'altro, dai codici di condotta⁴⁰³.

³⁹⁹Bercovitz Rodriguez-Cano, *Origen Historico del Derecho Mercantil*, Universidad de Costa Rica, 1997, Antologia de la Catedra de Derecho Comercial, San Jose de Costa Rica, Universidad de Costa Rica. Brilla, Ferrer, 1998, Cadena Afanador, *La nueva Lex Mercatoria: un caso pionero en la globalizacion del derecho*, Pontificia Universidad Javeriana, Papel Politico n. 13, octubre del 2001, Madrid, Pontificia Universidad Javeriana. Galgano, *Lex Mercatoria*. Bologna, Prima ed. 1976, Il Mulino. Goldman, *La Lex Mercatoria Dans Les Contrats et L'Arbitrage Internacional*, en Du Comitè Francais De Droit Internacional Privé, annes 1977, Paris. Kassis, 1984, *Theorie generale des usages du comerse*, Paris, LGDL.

⁴⁰⁰La storia dell'U.E. in ciò è paradigmatica: per ripercorrere la sua evoluzione si veda Mammarella, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Laterza, 2013.

⁴⁰¹Il diritto internazionale privato in questo senso appare insufficiente, in quanto le discipline che vengono in rilievo sono molteplici e non sempre tradotte all'interno di accordi tra Stati.

⁴⁰²Freeman R.E., Reed D.L. *Stockholders e Stakeholders: a new perspective on corporate Governance*, California Management review, Spring 1983. Freeman R.E. *Strategic management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1994. Freeman, R.E., Evan, W.M. *Corporate Governance: a stakeholder interpretation*, in Journal of Behavioural Economics, 19, 1990, pag. 337-359. Freeman R.E. , Evan W.M *Stakeholder management and the modern corporation: Kantian Capitalism*, in Beauchamp, T.L, Bowie, N. (eds.) *Ethical Theory and Business*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1993. Sacconi L. *CSR as Contractarian Model of Multi-Stakeholder Corporate Governance and The Game Theory of its Implementation* Discussion Paper n18/2008, Università Studi Trento, 2008. Longo M. , Mura M. *Stakeholder approach and innovation in corporate governance. The creation of intangible capital*, paper Workshop on Corporate Governance (EIASM), November 4-5, Brussels, Belgium, 2004. Donaldson T. , Preston L. *The stakeholder theory, concepts, evidence and implications*, Academy of Management Review, pag.65-91, 1995.

⁴⁰³Cragg: *Multinazionali, globalizzazione e sfide dell'autoregolamentazione. Scelte difficili, diritto leggero: i parametri volontari nel commercio globale, ambiente e governance sociale*. Aldershot Edizioni Kirton 2004.

Questi devono essere distinti dai codici di condotta derivanti dal filone intergovernativo trattati in precedenza, i quali possono essere considerati come testi di RSI di fonte superiore, dal momento che sono assunti dalle organizzazioni internazionali più rappresentative.

I testi di RSI di grado superiore, come riscontrato, difettano di forza imperativa, perché tendono ad indicare pratiche di comportamento a cui le imprese possono facoltativamente scegliere di aderire⁴⁰⁴, ma hanno il merito di aver consolidato un *corpus* di parametri giudicati ritenuti essenziali per sostenere la disciplina della RSI, tanto è vero che sono diventati fonte di ispirazione dei meccanismi di autodisciplina privata⁴⁰⁵.

Infatti, parallelamente all'attività produttiva intergovernativa, è possibile registrare il diverso e autonomo fenomeno di espansione della regolamentazione privata: si tratta dei casi in cui le stesse imprese, ovvero associazioni di imprese rappresentative a livello internazionale, hanno elaborato propri codici di comportamento, ispirati ai principi espressi dalle organizzazioni internazionali⁴⁰⁶.

I codici di comportamento di matrice privata hanno il merito di dettagliare le condotte che l'impresa deve assumere, fino ad arrivare a disciplinare l'operato e il controllo a cui deve essere soggetta una impresa controllata ubicata in Paesi terzi⁴⁰⁷.

Corollario di quanto sopra è che gli strumenti di autonomia privata essere considerati quale regolamentazione di dettaglio delle fonti di natura intergovernativa, perché permettono di superare quei *vulnus* giuridici affrontati in precedenza e derivanti dalla difficoltà dell'emanare strumenti internazionali che sull'argomento abbiano carattere particolareggiato⁴⁰⁸.

Nonostante ciò, parlando di strumenti sviluppati in grande numero, non è agevole identificare un nucleo di concetti comunemente accettato; lo scopo degli stessi è comunque condiviso: tutti sono orientati a tratteggiare dei modelli di comportamento che dovrebbero animare l'operato dei destinatari, tra i quali possono essere annoverati, oltre alle imprese, anche le persone fisiche, le associazioni e gli istituti nazionali⁴⁰⁹.

Senza voler entrare nel dettaglio dello sviluppo storico di tali strumenti, si rileva che i primi sono stati pubblicati negli anni '70 quando l'opinione pubblica mondiale era in linea di

⁴⁰⁴Si vedano ad esempio le *Guidelines* OCSE o le Norme ONU, trattate nei paragrafi precedenti.

⁴⁰⁵*Ibidem*.

⁴⁰⁶Galgano: *Diritto del commercio internazionale*. In Galgano: *Trattato di diritto commerciale e di diritto dell'economia*, volume 54.

⁴⁰⁷Perulli: *Diritti sociali e mercato globale*. In *Rivista del lavoro*, 2000. pagine 940-960.

⁴⁰⁸Reed: *Il ruolo interno ed esterno dei codici di condotta. Dal governo alla governance. La crescita dell'impatto degli attori non statali nel sistema legale europeo ed internazionale*. Edizioni Here, Praga 2003.

⁴⁰⁹Cragg: *Multinazionali, globalizzazione e sfide dell'autoregolamentazione. Scelte difficili, diritto leggero: i parametri volontari nel commercio globale, ambiente e governance sociale*. Aldershot Edizioni Kirton 2004.

principio favorevole alla liberalizzazione dei mercati, pertanto le necessità di regolamentazione che venivano percepite erano di diverso tipo rispetto a quelle attuali⁴¹⁰: i primi testi di autodisciplina, infatti, miravano a regolamentare i fenomeni di conflitto di interesse, ovvero di condotte sleali in danno della concorrenza, sostanziandosi in una serie di misure che avevano lo scopo di difendere l'impresa dagli interessi di soggetti privati, tra i quali anche quelli dei lavoratori. Un'ulteriore spinta verso la codificazione volontaria dei comportamenti si può registrare nei primi anni '80, ossia nel momento in cui alcune imprese internazionali iniziarono ad innestare nei propri regolamenti interni alcuni parametri di condotta di natura etica, con lo scopo di arrestare il dilagare di fenomeni di corruzione: in questo caso sembrerebbe davvero che l'effettivo obiettivo dell'impresa fosse quello di proteggere la propria immagine ed aumentare la propria competitività sul mercato. Il dialogo sull'argomento, quando è giunto negli anni '90, ha raggiunto un livello evolutivo tale da permettere ai portatori di interesse di affrontare nuove sfide, spostando il baricentro dall'impresa verso i diritti umani, verso la tutela dei lavoratori e, non ultimo, verso il tema ambientale⁴¹¹. Una quarta generazione di codici, maturata a seguito dei disastri di *Bhopal* e *Exxon*⁴¹², si è posta l'obiettivo di migliorare l'ambiente umano nel quale le imprese si trovavano ad operare, mentre una quinta generazione di codici è quella che si occupa di gestire fenomeni di complicità delle imprese con regimi autori di violazioni di diritti umani⁴¹³.

I codici di comportamento, come accennato, sono adottati dalle imprese soprattutto per ragioni di tipo economico, per veicolare un'immagine etica della stessa e per convincere i loro interlocutori ad aumentare la fiducia nelle loro politiche industriali⁴¹⁴: infatti le imprese

⁴¹⁰Come sopra.

⁴¹¹Sull'evoluzione storica del modello di codificazione privata si legga: Carla Gulotta: *La Responsabilità sociale d'impresa e regole del commercio internazionale*. In *La Responsabilità Sociale d'Impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*. Giuffrè editore, 2012.

⁴¹²Per approfondire le tematiche a questi disastri si vedano: Scovazzi, *Industrial Accidents and the Veil of Transnational Corporations*, in Francioni e Scovazzi (a cura di), *International Responsibility for Environmental Harm*, London, 1991; Jasanoff, *Learning From Disaster: Risk Management After Bhopal*, Philadelphia, 1994; Liston, *The Challenge of the 21st Century: Managing Technology and Ourselves in a Shrinking World*, Albany, 1994.

⁴¹³Così Fiammetta Borgia in la *Responsabilità Sociale d'Impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*, Giuffrè 2012, p.74: “Le cinque generazioni di codici sviluppatesi nell'arco degli ultimi tre decenni descrivono così, almeno sulla carta, un ideale percorso lungo il quale l'interesse privato, che le imprese sono per loro natura chiamate a perseguire, si è progressivamente avvicinato alle esigenze di carattere sociale ed ambientale espresse dalla comunità internazionale.”

⁴¹⁴Gigante: *I codici di comportamento delle multinazionali ed il caso della Nike in tema di responsabilità dell'impresa*. In Politeja. 2009.

che adottano comportamenti responsabili di solito sono investite di una pubblicità indiretta ma positiva, permettendo alle stesse una crescita economica nel lungo periodo⁴¹⁵.

Dall'altra parte è opportuno rilevare che i codici di comportamento possono essere adottati dalle imprese anche per omaggiare una strategia di difesa preventiva nei confronti delle possibili azioni dei governi, *id est* nel senso che le imprese preferirebbero autodisciplinarsi in chiave preventiva per evitare che i Paesi dove hanno delocalizzato la loro produzione possano elaborare delle normative restrittive della loro libertà di azione, preferendo, quindi, regolamentarsi per non diventare esse stesse il pretesto per una simile produzione legislativa in loro danno⁴¹⁶.

Dopo questa panoramica generale sulle ragioni che possono spingere le imprese ad adottare codici di condotta, è opportuno esaminare alcuni dei principali strumenti di autodisciplina di matrice privata.

5.2. Gli strumenti di autodisciplina delle imprese

Generalmente il settore privato è ciò che è contrapposto al settore pubblico, pertanto nel settore privato si usa ricomprendere non solo le singole entità costituite dalle imprese: alcuni codici di condotta, infatti, sono stati elaborati da associazioni internazionali rappresentanti le imprese appartenenti allo stesso settore produttivo, mentre altri parametri di comportamento sono stati redatti da organizzazioni non governative⁴¹⁷.

Il primo lavoro che è opportuno citare è stato redatto alla fine degli anni '70, quando un consigliere dell'organo esecutivo della *General Motors* ha deciso di stilare una serie di modelli di comportamento finalizzati a incoraggiare le imprese statunitensi a schierarsi contro la discriminazione etnica, soprattutto nei casi in cui le stesse si trovassero ad operare in territori sudafricani⁴¹⁸.

L'importante codice di condotta, denominato *Sullivan Principles*, è costituito, in definitiva, da una serie di principi, con l'obiettivo di persuadere le imprese statunitensi a siglare un accordo assicurante l'omogeneità tra le proprie politiche commerciali con lo spirito degli stessi⁴¹⁹.

⁴¹⁵Bonfanti: *Multinazionali, diritti fondamentali e ambiente*. Opera citata, pagine 215-217. Borgia: *la responsabilità delle multinazionali*. Opera citata, pagine 185-187.

⁴¹⁶Borgia. La responsabilità delle multinazionali. Opera citata, pagine 185-187.

⁴¹⁷Tra le varie si citano: l'organizzazione sugli International Standard (più conosciuta con l'acronimo ISO), l'iniziativa di Global Reporting e l'associazione Social Accountability.

⁴¹⁸Duruigbo. Corporazioni internazionali e diritto internazionale: accountability ed attività di gestione nell'industria del petrolio. Opera citata, pagine 112-114.

⁴¹⁹Mac Crudden Il codice dei diritti umani per le multinazionali: i principi del reverendo Sullivan. In Sheldon edizioni.

Il nucleo di principi di cui si discute è stato implementato nei successivi anni⁴²⁰: la carica moderna ed innovativa degli stessi è sorprendente, considerando che anche attualmente vengono utilizzati dalle più importanti multinazionali, in particolare da quelle operanti nel settore meccanico e nel settore dell'industria estrattiva, seguendo l'ultimo aggiornamento degli stessi, chiamato “*Global Sullivan Principles on Social Responsibility*”⁴²¹.

Le imprese aderendo a tali principi hanno quindi deciso di evitare la realizzazione di episodi di discriminazione, mettendo i lavoratori sullo stesso piano e garantendo loro l'accesso alle medesime prospettive di carriera; gli stessi, inoltre, hanno avuto la facoltà di organizzarsi in sindacati, senza che ciò dovesse comportare pericoli di ritorsione da parte del datore di lavoro. Uno dei primi principi, infatti, prevede che le imprese debbano fissare identici parametri di retribuzione per i lavoratori che svolgano operazioni analoghe: le imprese si sono quindi impegnate ad ottemperare a tale precetto, a prescindere dalle eventuali connotazioni etniche del lavoratore. Altri principi prevedono la possibilità che i lavoratori possano accedere a corsi di formazione che ne permettano lo sviluppo della carriera, affinché gli stessi possano aggiornarsi e competere per le posizioni di maggior rilievo all'interno dell'azienda⁴²².

Un altro principio prevede che “*improving the quality of life for blacks and other non-whites outside the work environment in such areas as housing, transportation, school, recreation, and health facilities*”, invitando gli enti economici a sviluppare dei percorsi che potessero aiutare i lavoratori ad inserirsi nel contesto sociale fuori dalla realtà d'impresa, per migliorare, in definitiva, la loro vita⁴²³.

Uno dei passaggi del testo impone alle imprese di “*eliminate laws and customs that impede social, economic, and political justice*”⁴²⁴: anche se il lavoro tende ad orientare le condotte delle imprese in linea generale, il contenuto politico del testo è evidente. In buona sostanza lo stesso chiede alle imprese un impegno nel migliorare la situazione che al tempo esisteva in Sud Africa, evitando forme di discriminazione razziale e orientando le proprie strategie nel segno del rispetto dei diritti sociali.

⁴²⁰Testo in *International Legal Materials*, 1985, p. 1485 ss.

⁴²¹*Ibidem*.

⁴²²Principio IV: “*Initiation of and development of training programs that will prepare, in substantial numbers, blacks and other nonwhites for supervisory, administrative, clerical, and technical jobs*”; Principio V: “*Increasing the number of blacks and other nonwhites in management and supervisory positions*”. Per attuare tale ultimo principio, era previsto che le imprese identificassero e formassero un numero sufficiente di lavoratori di razza non bianca in modo da assicurare una adeguata rappresentanza di tali soggetti nei vari livelli organizzativi e di management delle diverse unità produttive.

⁴²³Le imprese dovrebbero promuovere inoltre le modifiche legislative che permettano ai lavoratori di razza non bianca di poter coltivare autonomi progetti imprenditoriali, anche da includere nella catena produttiva dell'impresa firmataria.

⁴²⁴Testo in *International Legal Materials*, 1985, p. 1485 ss.

I principi in commento prevedono, inoltre, un sistema di controllo a mezzo di rapporti periodici che dovrebbero essere sottoposti ad enti terzi ed imparziali rispetto al centro di interesse imprenditoriale, prevedendo anche la pubblicazione della valutazione finale⁴²⁵.

Oltre ad aver avuto notevole successo rispetto all'adesione, i principi hanno funzionato anche come modello di esempio per le correnti di protesta che hanno animato il periodo storico, permettendo di esercitare pressione sulle imprese americane operanti in Sud Africa⁴²⁶.

Un altro importante documento avente la forma di un codice di condotta, conosciuto come *MacBride Principles*, è di origine irlandese, così come la nazionalità dell'esponente politico che lo ha redatto nella metà degli anni '80. Il codice si pone l'obiettivo di regolamentare le condotte delle imprese statunitensi operanti in Irlanda: in questo luogo, infatti, la comunità avvertiva l'esigenza di tutelare la propria popolazione da fenomeni di discriminazione di carattere religioso in ambito lavorativo⁴²⁷.

Anche la raccolta di questi principi si sostanzia in una serie di raccomandazioni rivolte alle imprese, miranti a favorire una integrazione delle minoranze nel tessuto nazionale⁴²⁸ e promuovendo la realizzazione di diritti di tipo economico e sociale⁴²⁹. Il codice prevede anche alcune disposizioni di dettaglio, come quella che richiede alle imprese di rendere noti eventuali posti di lavoro disponibili, per permettere a chiunque di presentare la propria candidatura occupazionale, o come quella che proibisce l'esposizione di simboli religiosi e politici all'interno degli ambienti di lavoro⁴³⁰.

Anche questo codice, come il precedente, invita le imprese ad avviare piani di formazione che possano permettere ai lavoratori di migliorare la propria condizione lavorativa⁴³¹ e tutela i lavoratori a mezzo di garanzie sindacali "*in the workforce including managerial, supervisory, administrative, clerical and technical jobs*"⁴³².

Come nel caso descritto in precedenza, questo codice è stato accolto positivamente dall'opinione pubblica, attraverso una diffusione che ha permesso di esercitare una pressione

⁴²⁵Ibidem.

⁴²⁶Istituti pubblici di ogni livello USA hanno contrastato le relazioni commerciali orientate alla stipula di di contratti di fornitura rispetto ad imprese che avessero interessi commerciali in Sudafrica: ciò, ovviamente, non è avvenuto nei casi in cui le imprese avessero siglato i principi commentati.

⁴²⁷Mac Crudden: *Codice dei diritti umani per le multinazionali*. Opera citata, pagine 428-430.

⁴²⁸Mac Bride Principles, consultabili online nel sito ufficiale: confronta quarto principio.

⁴²⁹Secondo il quinto principio "*lay off, recall, and termination procedures should not in practice favor particular religious groupings*".

⁴³⁰Mac Bride Principles, consultabili online nel sito ufficiale: confronta disposizioni particolareggiate.

⁴³¹Il settimo principio impone alle entità economiche di permettere "*the development of training programs that will prepare substantial numbers of current minority employees for skilled jobs, including the expansion of existing programs and the creation of new programs to train, upgrade, and improve the skills of minority employees*".

⁴³²Confronta il primo principio.

politica affinché venissero promulgate leggi in diversi Paesi che legassero alcune clausole contrattuali commerciali agli stessi principi⁴³³.

Una terza raccolta di principi è stata redatta sul finire degli anni '80 da una fondazione privata e reca il nome di *Slepack*, in omaggio all'attivista sovietico che ha dedicato la propria vita alla promozione dei diritti umani⁴³⁴. Questo codice mirava a responsabilizzare le imprese statunitensi, più precisamente quelle operanti nei territori sovietici, prima, e russi o filorusi, poi⁴³⁵. Aderendo a tale codice, le imprese americane esercitanti nei citati territori avrebbero dovuto tenere in debita considerazione alcuni principi nelle proprie attività, sia nelle relazioni commerciali con le istituzioni pubbliche⁴³⁶, sia nel trattamento dei diritti dei lavoratori⁴³⁷.

Come per i precedenti codici analizzati, anche il codice dedicato a *Slepack* ha permesso di veicolare un messaggio politico, il che ha condotto il legislatore statunitense a regolamentare l'attività delle proprie imprese operanti nei territori orientali per avvicinarle al rispetto di alcuni principi contenuti nello stesso codice⁴³⁸.

Un quarto lavoro che può essere resocontato è la raccolta dei principi redatti dal politico statunitense Mr. Miller, contenuti in una proposta di legge dallo stesso annunciata all'inizio degli anni novanta: i cosiddetti *Mr. Miller Principles* avevano lo scopo di favorire la promozione delle libertà politiche in Cina ed in Tibet⁴³⁹, contemplando un meccanismo di adesione particolare, ossia prevedendo che le imprese statunitensi operanti in tali Paesi comunicassero al Segretariato di Stato la loro scelta di aderire in via autonoma. Tale comunicazione permetteva la realizzazione di una sorta di censimento delle imprese più virtuose⁴⁴⁰. Le imprese non aderenti, per contro, non avrebbero potuto fare affidamento sul supporto delle istituzioni federali nelle relazioni con gli interlocutori governativi esteri⁴⁴¹.

⁴³³Mac Crudden: *Diritti umani per le multinazionali: i principi Sullivan e Mac Bride*. In Sheldon Edizioni, 1999. Pagine 434 e seguenti.

⁴³⁴La bibliografia di Slepack è consultabile in Enciclopedia Treccani, edizione 2018.

⁴³⁵Come sopra citata.

⁴³⁶I principi dedicati a Slepack (consultabili online) prevedevano che le imprese americane dovessero astenersi dalla produzione di armi e che comunque dovessero evitare di trattare affari militari con il governo sovietico. Oltre a ciò fanno espresso divieto di finanziare ogni forma di attività connessa con quelle legate al tema degli armamenti.

⁴³⁷Il principio secondo vieta il lavoro forzato, il terzo principio salvaguarda le libertà politiche, etniche e religiose dei lavoratori, il quarto principio tratta la questione dei luoghi di culto, il quinto affronta il tema della sicurezza dei lavoratori e della popolazione indigena, il settimo disciplina le relazioni commerciali con il potere pubblico.

⁴³⁸Hansen: *I principi di Slepack. "No Threat to American Traders"*. 89-90, pagine 450 e seguenti.

⁴³⁹Bonfanti: *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente*, opera citata, vedi paragrafo dedicato.

⁴⁴⁰La consultazione è disponibile online nel sito internet ufficiale.

⁴⁴¹Ibidem.

I principi di Mr. Miller affrontano trasversalmente diverse tematiche ma, tra le varie, focalizzano la propria attenzione sul tema del lavoro forzato⁴⁴², sulla lotta alla discriminazione di ogni tipo⁴⁴³, sulla diffusione dei diritti sindacali⁴⁴⁴ e sulla protezione della libertà di espressione⁴⁴⁵.

Procedendo oltre, è il caso quindi di citare un altro codice che ha avuto un notevole riscontro positivo, ossia il *codice Maquiladora*: questo documento è il frutto del lavoro congiunto di operatori commerciali e portatori di interesse religioso ed ambientale, rivolto ancora una volta all'impresa statunitense⁴⁴⁶.

La raccolta di principi è stata redatta dopo aver preso atto che alcune multinazionali U.S.A. insediate in Messico e, precisamente, nel territorio di frontiera di Maquiladora, stavano conducendo attività di speculazione in danno dei lavoratori e dell'ambiente⁴⁴⁷.

Pertanto il documento si propone di essere uno strumento atto a migliorare la vita sociale da entrambi i lati della frontiera, disciplinando condizioni di lavoro più eque e più sicure e promuovendo la diffusione della cultura ambientale⁴⁴⁸.

Il *codice Maquiladora* è quindi orientato alla protezione dell'ambiente, dettagliando peraltro il problema dello smaltimento dei rifiuti speciali e dell'inquinamento dei territori in cui vivono comunità stanziali; ma lo stesso mira anche a tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori in qualche modo collegati all'attività d'impresa⁴⁴⁹.

⁴⁴²Secondo il primo principio i soggetti e le imprese dovrebbero “*suspend the use of all goods, wares, articles, and merchandise that are mined, produced, or manufactured, in whole or in part, by convict labor or forced labor if there is reason to believe that the material or product is produced or manufactured by forced labor, and refuse to use forced labor in the industrial cooperation projects*”.

⁴⁴³Secondo principio: “*seek to ensure that political or religious views, sex, ethnic, or national background, involvement in political activities or nonviolent demonstrations, or association with suspected or known dissidents will not prohibit hiring, lead to harassment, demotion, or dismissal, or in any way affect the status or terms of employment in the industrial cooperation project. The U.S. national should not discriminate in terms or conditions of employment in the industrial cooperation project against persons with past records of arrests or internal exile for nonviolent protest or membership in unofficial organizations committed to non violence*”.

⁴⁴⁴Quarto principio: “*undertake to promote freedom of association and assembly among the employees of the U.S. national. The U.S. national should protest any infringement by the Chinese Government of these freedoms to the appropriate authorities of that government and to the International Labor Organization, which has an office in Beijing*”.

⁴⁴⁵Nono principio: “*promote freedom of expression, including the freedom to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any media. To this end, the U.S. national should raise with appropriate authorities of the Chinese Government concerns about restrictions on importation of foreign publications*”.

⁴⁴⁶Fatemi, *The Maquiladora Industry: Economic Solution or Problem?* Khosrow, 1990.

⁴⁴⁷Ibidem.

⁴⁴⁸Coalizione per la giustizia nei territori di Maquiladora, introduzione ai parametri del codice di condotta, 1991.

⁴⁴⁹Fatemi, *The Maquiladora Industry: Economic Solution or Problem?* Opera citata.

Il codice prevede anche la possibilità di informare i lavoratori sull'uso delle sostanze chimiche o comunque pericolose utilizzate nel perimetro aziendale⁴⁵⁰, invitando le imprese a selezionare quelle meno dannose sulla base della tecnologia esistente⁴⁵¹, nonché ad adottare ogni misura atta a limitare i rischi per la salute⁴⁵². In tema di sicurezza, il codice prevede l'istituzione di meccanismi di controllo che permettano un'implementazione delle garanzie di salute e sicurezza dei lavoratori, anche a mezzo di piani di formazione che possano aiutare i lavoratori ad evitare l'insorgenza di eventi lesivi in chiave preventiva⁴⁵³.

Dopo aver esaminato i codici di condotta redatti da soggetti terzi rispetto alle imprese, a cui queste ultime possono liberamente aderire spesso per motivi di opportunità di politica commerciale, è il caso di dare conto di un altro modello di formazione di un codice di condotta, ossia quello emanato da una associazione di categoria rappresentante l'impresa stessa⁴⁵⁴.

Tale tipologia di codice, legata ad un settore o ad una comunità promotrice di interessi condivisi, contempla, come gli altri, una serie di modelli di comportamento e richiede alle imprese del gruppo di conformarsi agli stessi⁴⁵⁵.

Tale attività di codificazione può essere riscontrata in diversi settori, quale, per esempio quello tessile, disciplinato da un codice redatto dall'associazione *Fair Trade Labor*⁴⁵⁶.

Il codice menzionato è stato adottato da diverse multinazionali, ma anche da piccole e medie imprese, tra cui alcune che neppure operano nel settore tessile, ma che condividono i principi promossi⁴⁵⁷. Lo stesso ha l'obiettivo di garantire migliori forme di tutela dei lavoratori ed i suoi principi sono ispirati agli atti delle più importanti istituzioni internazionali preposte alla tutela dei lavoratori⁴⁵⁸. Questo codice, come i precedenti, prevede meccanismi di controllo e

⁴⁵⁰Il codice Maquiladora sancisce che “disclose to employees, their designated representatives and the public the chemical identity of all chemicals used, as well as amount of chemical materials and wastes stored on premises. Ensure that all chemical containers will have appropriate warning labels in Spanish as well as English”.

⁴⁵¹Sempre il codice Maquiladora: “use chemicals that are the safest and least toxic for employees, especially from the standpoint of their reproductive and other functional capacity”.

⁴⁵²Ancora: “in accordance with mexican law, provide employees with written explanation of risks associated with the use of toxic materials, including information currently required for material safety data Sheets under U.S. Law; this information will be conveyed with illustrations in simply-understood Spanish”.

⁴⁵³Confronta il quinto, sesto, settimo ed ottavo principio del codice.

⁴⁵⁴Per un approfondimento: Carla Gulotta: *La Responsabilità sociale d'impresa e regole del commercio internazionale*. In *La Responsabilità Sociale d'Impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*. Giuffrè editore, 2012.

⁴⁵⁵Ibidem.

⁴⁵⁶Vedi sito internet ufficiale Fairtrade Foundation, il codice è consultabile online.

⁴⁵⁷Per una statistica aggiornata delle imprese aderenti si veda il sito internet ufficiale.

⁴⁵⁸Vedi sito internet ufficiale Fairtrade Foundation, il codice è consultabile online.

monitoraggio⁴⁵⁹, per verificare se effettivamente l'attività di impresa sia coerente o meno con i principi contenuti nello stesso testo.

Dal punto di vista sostanziale, il codice tratta l'argomento delle relazioni commerciali, affronta la tematica legata all'uguaglianza dei lavoratori di fronte alla possibilità di progressione nelle carriere e fissa alcuni parametri in tema di diritti sindacali; vi sono anche disposizioni che stabiliscono il divieto di sfruttare ogni forma di forza lavoro, tra cui soprattutto quella minorile, nonché viene previsto il divieto di praticare qualsiasi forma di violenza nei confronti del lavoratore⁴⁶⁰.

Un altro codice di categoria è quello incentrato sulla disciplina delle attività di estrazione mineraria, emanato dal gruppo *Mining and Metals*, ossia una organizzazione creata all'inizio del nuovo millennio da parte delle imprese maggiormente rappresentative del settore, insieme ai sindacati⁴⁶¹: i dieci principi di cui è composto mirano a tutelare i diritti umani, e lo stesso codice è corredato da disposizioni aventi funzione interpretativa⁴⁶².

Altri codici di categoria sono stati redatti dall'associazione *Apparel Industry* che riunisce le imprese operanti nel settore della manifattura e questa, insieme, ad altri portatori di interesse, ha stilato una serie di regole di condotta per regolamentare il trattamento della manodopera nei Paesi del Sud del mondo⁴⁶³.

Anche la Camera di Commercio Internazionale, sul finire degli anni '90, ha emanato una propria raccolta di disposizioni, con lo scopo di contrastare il fenomeno della corruzione⁴⁶⁴: il documento contempla una serie di raccomandazioni per incoraggiare le imprese ad adottare dei modelli di gestione che possano garantire la repressione di fenomeni corruttivi in via preventiva⁴⁶⁵.

⁴⁵⁹Ibidem.

⁴⁶⁰Ibidem, c.s..

⁴⁶¹Prakash: *Il caso del Consiglio internazionale su Mining and Metals*, in rivista delle compagnie multinazionali, Edizione 2003, pagine 54 e seguenti.

⁴⁶²Il codice è consultabile sul sito internet del Consiglio: “*implement and maintain ethical business practices and sound systems of corporate governance; Integrate sustainable development considerations within the corporate decision making process; uphold fundamental human rights and respect cultures, customs and values in dealings with employees and others who are affected by our activities; implement risk management strategies based on valid data and sound science; seek continual improvement of our health and safety performance; seek continual improvement of our environmental performance; contribute to conservation of biodiversity and integrated approaches to land use planning; Facilitate and encourage responsible product design, use, re-use, recycling and disposal of our products; contribute to the social, economic and institutional development of the communities in which we operate; Implement effective and transparent engagement, communication and independently verified reporting arrangements with our stakeholders*”.

⁴⁶³Brobowky: *Creando un sistema di policy internazionale delle industrie: Apparel Industry*, 2002, pagine 30 e seguenti.

⁴⁶⁴Maggiolini: *Ciò che è bene per la società è bene per l'impresa*. Edizioni Franco Angeli, 2012.

⁴⁶⁵Consultabile online sul sito ufficiale della ICC.

Il testo⁴⁶⁶ si divide in tre sezioni: nella prima sono stilate le regole di comportamento, nella seconda sono contenuti i suggerimenti riguardo ai sistemi di gestione che l'impresa dovrebbe adottare e nella terza viene enunciato il comportamento dell'impresa ipoteticamente coerente con gli obiettivi del testo⁴⁶⁷.

Tali raccomandazioni disciplinano le relazioni che assume l'impresa con qualsiasi soggetto, sia internamente che esternamente, tendendo allo sviluppo di modelli di comportamento sorreggenti la lotta alla corruzione. In tale senso è specificato che l'impresa, nelle relazioni con i propri interlocutori commerciali, dovrebbe dare atto delle proprie scelte di *policy* e concludere accordi aventi ad oggetto proprio la condivisione del proprio percorso di liceità⁴⁶⁸. Tra le misure di dettaglio, il codice sconsiglia l'utilizzo del denaro contante, incoraggia l'adozione di un sistema di tracciamento nella circolazione del denaro e consiglia il monitoraggio di tutte quelle situazioni in cui vengano destinate risorse per campagne politiche, ovvero per situazioni a rischio di conflitto di interesse⁴⁶⁹.

Il programma che le imprese dovrebbero intraprendere per contrastare il fenomeno della corruzione, in buona sostanza, dovrebbe ricalcare quanto previsto dallo stesso codice della Camera di Commercio Internazionale, attraverso l'adozione di una serie di buone pratiche, quali ad esempio l'adozione di sistemi di controllo e l'applicazione di misure nel caso di violazione delle regole di comportamento⁴⁷⁰: tali regole, peraltro, fanno un generale rinvio ai principali atti internazionali in materia, permettendo al codice di acquisire una maggiore forza derivata⁴⁷¹.

Come rilevato, il documento della Camera di commercio internazionale è in larga parte incentrato sulla lotta alla corruzione; mentre altri enti hanno, per parte loro, pubblicato parametri di comportamento dal valore trasversale, in cui si esprimono contestualmente una varietà di principi di RSI, su tematiche differenti.

Tra questi è il caso di citare il lavoro dell'Organizzazione internazionale per la Standardizzazione, che ha condotto all'elaborazione dei conosciuti standard ISO⁴⁷².

Tali standard, ormai numerosissimi, sono stati elaborati con l'accordo dei rispettivi portatori di interesse e l'adesione ha carattere facoltativo: il rispetto degli standard è certificato da enti esterni accreditati che periodicamente provvedono ad effettuare i dovuti controlli, per

⁴⁶⁶Ibidem.

⁴⁶⁷Maggiolini: Ciò che è bene per la società è bene per l'impresa. Opera citata, vedi paragrafo dedicato.

⁴⁶⁸Il codice è consultabile online sul sito della ICC.

⁴⁶⁹Ibidem.

⁴⁷⁰Vedi articolo 10 del codice della Camera di Commercio.

⁴⁷¹Tra le varie: le convenzioni ONU sulla lotta alla corruzione; la convenzione OCSE sul tema e gli atti adottati dalle organizzazioni regionali, come la CEDU: sul tema sarà opportuno ritornare brevemente.

⁴⁷²Koppel: *ISO*. In Hale handbook on transnational governance. Cambridge, 2011.

verificare l'effettiva rispondenza tra lo standard prescelto ed il concreto comportamento aziendale⁴⁷³.

In materia di RSI è opportuno segnalare sia la serie ISO-14000 che la serie ISO-26000: il primo caso è dedicato alla tutela ambientale, mentre il secondo è dedicato espressamente all'adozione di comportamenti socialmente responsabili⁴⁷⁴.

La serie ISO-26000 è costituita da raccomandazioni rivolte alle imprese e non contempla criteri di accesso: dal che consegue che nessun ente esterno può effettivamente effettuare un giudizio di valore sull'operato dell'impresa⁴⁷⁵. Tale serie è composta da sette raccomandazioni, che spaziano dall'*accountability*, alla trasparenza, al monitoraggio dello stato ambientale interessato, all'adozione di comportamenti che abbiano la funzione di prevenire eventuali danni, al rispetto della posizione di tutti i portatori di interesse ed alla tutela e promozione dei diritti umani e delle istanze ambientali⁴⁷⁶.

Certamente il merito di queste elaborazioni risiede anche nel fatto che il contenuto dei documenti potrebbe essere validamente trasposto all'interno delle legislazioni nazionali, oppure potrebbero essere integrati in documenti contrattuali sottoposti alla negoziazione di partner commerciali; occorre comunque dare atto del fatto che i principi espressi dall'ISO non sono comunemente accettati dalla comunità degli Stati, con la conseguenza che la certificazione ottenuta in un dato Paese non rappresenta la posizione di un altro Paese sullo stesso standard⁴⁷⁷.

⁴⁷³Entrambe le serie sono reperibili sul sito ufficiale dell'ISO.

⁴⁷⁴Ibidem.

⁴⁷⁵Guida alla responsabilità sociale ISO 26000: 2010. Tale standard è stato avallato da gran parte del consenso internazionale perché elaborato da circa 500 studiosi di varia estrazione geografica e di diversa derivazione sociale, ognuno rappresentante un diverso interesse. Malaguti-Salvati, *La responsabilità sociale d'impresa*, opera citata, pag. 188: “*La norma ISO 26000 è incentrata sulla responsabilità sociale, al dichiarato scopo di fornire un contributo volto a chiarire in cosa essa consista e di offrire un ausilio diretto sia a tradurre i principi di responsabilità sociale in azioni concrete sia a condividere le best practices che la riguardano, a livello globale. I destinatari di ISO 26000 sono individuati non solo nelle imprese bensì in tutti i tipi di organizzazioni indipendentemente dalla loro attività, dimensione o ubicazione*”.

⁴⁷⁶Malaguti-Salvati, *La responsabilità sociale d'impresa*, opera citata, pag. 188: “*Lo standard descritto sottolinea come lo stesso svolga la funzione di fornire [...] una guida piuttosto che requisiti, e che pertanto, a differenza di altri noti ISO standard, non è uno strumento idoneo né destinato ai fini certificativi. Qualsiasi offerta di certificare la conformità alla norma ISO 26000 così come qualsiasi pretesa di ottenerne una certificazione viene definita dallo standard come un travisamento dei suoi intenti e scopi. Lo standard ISO 26000 è provvisto di una struttura dotata di sette capitoli (clauses), i quali possono essere concettualmente divisi in due parti*”. La prima parte individua i sette principi della RSI: 1. Accountability; 2. Trasparenza; 3. Comportamenti etici; 4. Rispetto degli interessi degli stakeholders; 5. Rispetto del principio di legalità; 6. Rispetto delle norme internazionali di comportamento; 7. Rispetto dei diritti umani. La seconda parte ha una funzione operativa, avente la funzione di una guida mirante all'attuazione dei principi.

⁴⁷⁷Roth: *Soft Law in a hybrid organization*. ISO. In Sheldon Edizioni. Il ruolo degli attori non governativi nel diritto internazionale. Opera citata, pagine 270 e seguenti.

Quanto appena constatato è un problema tipico che si riscontra nello studio della RSI: pur registrandosi una tendenza verso l'uniformazione dei testi inferiori ai testi internazionali maggiormente rappresentativi, deve essere dato atto che la frammentazione della produzione normativa è impressionante, con la conseguenza che ogni fonte, da quella del grado più elevato a quella del grado più basico, a seconda del settore e del Paese nel quale viene affrontato l'argomento, disciplina ogni criticità riscontrata in modo del tutto innovativo e qualche volta discordante con le altre produzioni⁴⁷⁸. Lo stesso problema si riscontra in fase operativa, ossia nel momento in cui si tratta di giudicare se un comportamento possa essere o meno ritenuto conforme alle disposizioni di condotta socialmente responsabile⁴⁷⁹.

Oltre ai codici di condotta elaborati da enti terzi rispetto alle imprese ed ai codici di condotta elaborati da associazioni rappresentative di determinati interessi, anche le imprese, in via autonoma, hanno personalizzato l'elaborazione di codici interni⁴⁸⁰, ispirati tuttavia alle maggiori fonti di RSI sul tema, che siano di derivazione pubblicistica o di matrice privatistica⁴⁸¹.

Sul punto si rileva come anche il Gruppo Ilva, nel maggio 2016, abbia emanato un nuovo Codice Etico, il quale stabilisce gli impegni assunti nella conduzione degli affari da tutti coloro che operano nel suo interesse⁴⁸².

I codici di condotta mirano ad esternare le intenzioni delle imprese in riferimento alle politiche di RSI adottate, tuttavia al fine di creare un meccanismo di controllo da parte degli *stakeholders* sulle pratiche aziendali, sono stati elaborati i cosiddetti “bilanci sociali”, che hanno l'obiettivo di racchiudere e condividere tutte le informazioni idonee a monitorare l'attività di impresa in rapporto agli interessi sensibili⁴⁸³.

⁴⁷⁸OCSE: Codice di condotta delle imprese. Allargando la visione oltre i loro confini. International Investment 6/01 del maggio 2001.

⁴⁷⁹Ibidem.

⁴⁸⁰Codici di condotta aziendale sono consultabili sui siti internet delle imprese che li hanno elaborati: tra i vari, a solo titolo di esempio, si cita il codice etico ENI S.p.A., con le linee guida ENI S.p.A. per la tutela e la protezione dei diritti umani; UNILEVER, *Code of business Principles and Code Policies*; BENETTON Group, Codice di condotta; PIRELLI, i documenti della sostenibilità del gruppo, contenenti, oltre al codice etico, linee di condotta, programma anticorruzione, politica di RSI per la salute, sicurezza e diritti nel lavoro, ambiente, politica di *green sourcing*, pari opportunità, *whistleblowing policy*, etc.; INTESA SAN PAOLO, codice etico; WIND group, codice di condotta dei fornitori; SANDWIK, codice di condotta dei fornitori.

⁴⁸¹Angelici, *Responsabilità Sociale dell'impresa, codici etici e di autodisciplina*, in Giur. Comm. 2011, 158; Vitolla, *Le linee guida della global reporting initiative per la redazione dei report di sostenibilità*, in Riv. Dott. Comm., 2007, 662.

⁴⁸²Codice etico Gruppo Ilva, pubblicato nel sito ufficiale Ilva.

⁴⁸³Vitolla, *Le linee guida della global reporting initiative per la redazione dei report di sostenibilità*, Opera citata. Vedi paragrafo dedicato al *Global Reporting Initiative*.

Tra le varie iniziative in tema di “bilancio sociale”, è opportuno menzionare il modello di rendicontazione contenuto nelle *Guidelines*⁴⁸⁴ della *Global Reporting Initiative*⁴⁸⁵.

Il citato modello di rendicontazione individuato nelle *Guidelines*, le quali sono periodicamente aggiornate⁴⁸⁶, consiste in un procedimento mediante il quale una organizzazione misura la propria performance in ordine agli obiettivi di RSI, informando gli *stakeholders* e perciò assumendosi la responsabilità delle proprie dichiarazioni⁴⁸⁷.

Oltre alle iniziative in tema di “bilancio sociale”, che si sostanziano nella redazione di report da sottoporre al controllo degli *stakeholders*, altri modelli di RSI che è possibile individuare sono quelli relativi ai cosiddetti “standard di processo”⁴⁸⁸, contenenti modelli operativi per il sistema di *accountability* e quelli relativi agli “standard di certificazione”⁴⁸⁹, che permettono ad una impresa di pubblicizzare alcune proprie caratteristiche mediante una certificazione fornita da un organismo indipendente. Oltre a quanto appena descritto, le imprese possono ottenere, da parte di appositi enti di controllo, particolari marchi da apporre sui propri prodotti, che certificano la conformità del sistema di produzione a determinati standard di RSI⁴⁹⁰.

Su tali strumenti si tornerà più nello specifico nel proseguo del lavoro, in quanto alcuni di loro hanno attinenza con l'oggetto del presente elaborato ed assumono una rilevanza particolare in tema di diritto ambientale⁴⁹¹.

Per quanto riguarda ogni altro strumento affine a quelli citati, si segnala che la loro diffusione riguarda ormai ogni settore che interessa la RSI, come quello relativo alla scienza ed alla tecnologia⁴⁹², dove è possibile individuare il progetto “Eco Patent Commons”⁴⁹³, che

⁴⁸⁴Consultabili sul sito internet ufficiale dell'organizzazione sotto citata.

⁴⁸⁵GRI: Organizzazione no profit operante in collaborazione con UNEP.

⁴⁸⁶La versione G4 è da applicare ai report pubblicati dopo il 31 dicembre 2015. E' divisa in due parti: la prima con il titolo “Reporting Principles and standard Disclosure” e la seconda contenente il “manuale di attuazione”, con i criteri operativi per applicare i principi e per condividere le informazioni.

⁴⁸⁷Malaguti-Salvati, *La responsabilità sociale d'impresa*, opera citata, pag. 196 e seguenti.

⁴⁸⁸Il più conosciuto è il sistema AA1000 – AccountAbility 1000, principle standard 2008: comprende tre standard: AA1000APS accountability principles standard 2008; AA1000AS Assurance Standard 2008; AA1000SES Stakeholder Engagement Standard 2015. Sul sito accountability.org, anche in italiano.

⁴⁸⁹Il più noto è il Social Accountability 8000 (SA 8000), mentre nell'U.E. è presente il sistema EMAS, sul quale sarà opportuno ritornare.

⁴⁹⁰Sulle certificazioni e sui marchi vedi Benedetti, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in Riv. Quad. Dir. Ambiente, 2012, 20. Rivista disponibile online.

⁴⁹¹Per esempio EMAS, ECOLABEL, etc. Vedi prossimo capitolo.

⁴⁹²Vedi il paragrafo dedicato alle *Guidelines* dell'OCSE: confronta il capitolo IX delle stesse relativo a “Scienza e Tecnologia”, *Guidelines* versione 2011 consultabili sul sito internet ufficiale.

⁴⁹³L'iniziativa Eco Patent Commons è coordinata dal World Council for Sustainable Development, che si definisce una “CEO led organization of forward thinking companies that galvanizes the global business community to create a sustainable future for business, society and environment” (consulta sito internet ufficiale). L'iniziativa consiste nell'elaborazione di una serie di brevetti che “directly or indirectly protect the environment”, condivisi dalle imprese proprietarie, per realizzare la diffusione della migliore tecnologia esistente in grado di proteggere l'ambiente.

incoraggia le imprese aderenti a condividere e diffondere le tecnologie da esse brevettate a difesa dell'ambiente, oppure, in tema di investimento etico e di selezione dei titoli, si segnalano i criteri ESG⁴⁹⁴, ossia criteri di RSI che dovrebbero animare gli investitori interessati ad operare nel campo finanziario.

Per chiudere il quadro relativo agli strumenti dell'autonomia privata, restando in tema di finanza etica, si segnalano ancora le prescrizioni legislative sul tema nel contesto italiano, come il D.lgs. n. 58/1998 o il Regolamento Consob n. 16190/2007⁴⁹⁵, al livello regionale le iniziative dell'*European Sustainable Investment Forum*⁴⁹⁶ e nel contesto internazionale i principi per l'investimento responsabile sviluppati dagli stessi investitori nell'ambito dell'iniziativa *Principles for Responsible Investment*⁴⁹⁷.

5.3. Brevi considerazioni sul valore giuridico e l'efficacia dei codici di condotta

Gli strumenti fin qui analizzati appaiono sufficientemente articolati per quanto attiene ai comportamenti richiesti, ma difettano, oltre che di forza precettiva, anche del carattere dell'autoesecutività. Le relative previsioni, infatti, assumono il più delle volte la forma di enunciazioni esortative e per ciò stesso risultano inidonee a costituire una puntuale disciplina di settore. In ogni caso tutti i codici richiedono che l'impresa aderente sottoscriva gli obiettivi comuni che informano il testo, in ossequio al principio generale di buona fede⁴⁹⁸.

Riguardo al tema ambientale, il codice forse più rilevante è quello relativo al settore dell'estrazione dei minerali: difatti è evidente che quando le imprese operano nel settore dell'estrazione di risorse e nella loro lavorazione, possono generare processi industriali che,

⁴⁹⁴Vedi sito internet ufficiale PRI, che si definisce “*the world's leading proponent of responsible investment*”, il quale si occupa delle tematiche ESG, come ambiente e società, in rapporto agli investimenti.

⁴⁹⁵Vedi il testo unico della finanza: D.lgs. n. 58/98, il cui art. 117 ter (disposizioni in materia di finanza etica) afferma che “La Consob, previa consultazione con tutti i soggetti interessati e sentite le autorità di vigilanza competenti, determina con proprio regolamento gli specifici obblighi di informazione e rendicontazione cui sono tenuti i soggetti abilitati e le imprese di assicurazione che promuovono prodotti e servizi qualificati come etici o socialmente responsabili”. Vedi ancora Regolamento Consob n. 16190/2007, in particolare il libro VII recante “disposizioni in materia di finanza etica o socialmente responsabile”, art. 89 “obblighi informativi” e art. 90 “obblighi di rendicontazione”.

⁴⁹⁶Vedi EUROSIF: Codice Europeo per la Trasparenza degli Investimenti sostenibili e responsabili, approvato il 3 ottobre 2012 dal relativo Consiglio. Il codice è rivolto ai fondi di investimento retail ed è stato progettato per occuparsi di diversi asset, dalle azioni alle obbligazioni: tale documento richiede agli operatori di essere chiari e tempestivi nel rilascio delle informazioni che hanno incidenza sugli aspetti sociali ed ambientali.

⁴⁹⁷Consultabili sul sito ufficiale PRI. I principi sono sei e sono ad adesione volontaria: 1. Integrare le tematiche ESG nell'analisi dei processi decisionali riguardanti gli investimenti; 2. Essere azionisti attivi e incorporare le tematiche ESG nelle politiche e nelle pratiche di azionariato attivo; 3. Chiedere ogni comunicazione in riferimento alle tematiche di ESG rilasciate; 4. Promuovere la diffusione dei principi ESG nel settore finanziario; 5. Collaborare per migliorare l'implementazione dei principi; 6. Comunicare e pubblicizzare le attività di PRI. Ancora vedi i *Dow Jones Sustainably World Index*, che sono una serie di benchmark per la RSI: valutano le performance dei titoli delle società più importanti sulla base di criteri sociali ed ambientali.

⁴⁹⁸Angelici, *Responsabilità Sociale dell'impresa, codici etici e di autodisciplina*, in Giur. Comm. 2011, 158.

in qualche caso, incidono negativamente sull'ambiente circostante⁴⁹⁹. La tematica ambientale, in ogni caso, ricorre in molte codificazioni citate, in quanto tutte stabiliscono il generale impegno al rispetto dell'ambiente, attraverso l'utilizzo razionale e sostenibile delle risorse e la pianificazione di condotte sostenibili⁵⁰⁰.

In via più generale, molti degli strumenti trattati si concentrano sulla tutela del lavoro, mentre le disposizioni riguardanti i diritti umani non vanno oltre enunciazioni di carattere generale o sintetici rinvii ad altri strumenti internazionali⁵⁰¹.

Il dato empirico è comunque positivo, perché le imprese che stanno adottando standard di protezione in materia di diritti umani è in aumento⁵⁰², tenuto conto anche dei benefici che l'impresa può trarne in termini di miglioramento della propria immagine e di consolidamento dei rapporti commerciali⁵⁰³.

Non può comunque tacersi il fatto che la maggior parte dei codici analizzati è carente sotto il profilo dell'imputazione delle responsabilità e sotto il profilo delle sanzioni nei casi di violazione⁵⁰⁴.

Come già accennato, una strategia di potenziamento delle disposizioni dei codici potrebbe essere rappresentata dalla trasposizione e trasformazione dei principi ivi contenuti in clausole contrattuali applicabili nei rapporti tra l'impresa e i suoi partner commerciali, pubblici o privati. Le Norme ONU⁵⁰⁵ hanno avvalorato soluzioni di questo tipo, raccomandando alle imprese di inserire i principi di RSI nei propri contratti commerciali⁵⁰⁶. Anche le *Guidelines* OCSE hanno aperto la strada a tale ipotesi, seppur solo con un generico invito rivolto alle

⁴⁹⁹Prakash: *Il caso del Consiglio internazionale su Mining and Metals*, in rivista delle compagnie multinazionali, Edizione 2003, pagine 54 e seguenti.

⁵⁰⁰I testi dei documenti di autonomia privata analizzati in precedenza sono consultabili, oltre che nei propri canali internet ufficiali, nella seconda parte del libro Malaguti-Salvati, *La responsabilità sociale d'impresa*, opera citata.

⁵⁰¹Si cita a titolo di esempio un passaggio del codice ENI, reperibile sul sito ufficiale: “*nello sviluppo sia delle proprie attività di impresa internazionale sia di quelle in partecipazione con i partner, Eni si ispira alla tutela e alla promozione dei diritti umani, inalienabili e imprescindibili prerogative degli esseri umani e fondamento per la costruzione di società fondate sui principi di uguaglianza, solidarietà, ripudio della guerra e per la tutela dei diritti civili e politici, dei diritti sociali, economici e culturali e dei diritti cosiddetti di terza generazione*”. Anche l'Ilva nel maggio 2016 ha adottato un proprio codice etico, ispirato alla promozione della cultura d'impresa ed ambientale, reperibile sul sito internet ufficiale.

⁵⁰²In un rapporto di reciproca interdipendenza ed evoluzione, mentre le imprese si adattano così anche le istituzioni intergovernative: si veda l'aggiornamento 2011 delle *Guidelines* OCSE che ha aggiunto il paragrafo a tutela dei diritti umani.

⁵⁰³Solimene: *Business e diritti umani: una strategia di gestione*. In Politeja 01, pagine 203 e seguenti.

⁵⁰⁴Aalcuni codici prevedono anche la possibilità di denunciare il fatto all'autorità pubblica, nelle ipotesi di violazioni commesse da qualsivoglia operatore commerciale legato all'impresa.

⁵⁰⁵Vedi paragrafi precedenti.

⁵⁰⁶Norme, paragrafo 15: “*shall apply and incorporate these Norms in their contracts or other arrangements and dealings with contractors, subcontractors, suppliers, licensees, distributors, or natural or other legal persons that enter into any agreement with the transnational corporation or business enterprise*”.

imprese a ridurre l'impatto negativo derivante dall'esecuzione di talune strategie, anche quando l'evento lesivo originario non fosse riconducibile direttamente alla loro attività⁵⁰⁷.

Le imprese possono anche elaborare autonomamente i propri codici di condotta, ispirandosi a quelli maggiormente rappresentativi e di matrice pubblicistica, che appunto si dirigono nella direzione di rendere maggiormente efficaci i principi di RSI legandoli ai contratti commerciali. Per quanto concerne invece la trasposizione del contenuto dei codici all'interno delle legislazioni nazionali, si rileva come ciò sia accaduto in talune circostanze.

Ad esempio in ambito U.E., la Direttiva 2005/29 qualifica come tipologia di condotta sleale l'inadempimento ai precetti previsti dai codici a cui le imprese hanno volontariamente deciso di aderire⁵⁰⁸. Una pratica di questo tipo è da considerarsi in violazione delle regole della concorrenza, dal momento che induce nei terzi in buona fede l'idea di una impresa che abbia avviato un percorso eticamente e socialmente sostenibile⁵⁰⁹.

Similmente, nell'ordinamento statunitense la giurisprudenza si è pronunciata in alcune occasioni sulla natura delle disposizioni contenute all'interno dei codici di condotta delle imprese e, in uno dei casi⁵¹⁰, i giudici federali hanno acconsentito a rivestire di valore legale le disposizioni dei codici in presenza di alcuni requisiti. Secondo tale orientamento, affinché le previsioni dei codici possano acquisire rilievo obbligatorio, dovrebbero essere redatte in modo da lasciare intendere l'assunzione espressa da parte dell'impresa di obblighi vincolanti; i lavoratori dovrebbero conoscere il codice e dovrebbero ritenerlo essenziale nelle concrete modalità di svolgimento delle attività di impresa e, tramite comportamenti concludenti, dovrebbero ratificare il contenuto delle disposizioni ivi contenute. Ciò, secondo i giudici statunitensi, avrebbe l'effetto di tradurre gli enunciati dei codici in disposizioni aventi valore obbligatorio, anche se solo sul piano civile⁵¹¹.

Sulla base degli esempi riportati, è auspicabile che un nucleo di valori condivisi dei codici di condotta sia trasposto anche all'interno degli usi del commercio globale, in modo che la prassi costante e conforme, nonché l'utilizzo di efficaci strumenti di controllo da parte degli operatori commerciali⁵¹² possa condurre alla costruzione di obblighi giuridici aventi forza legale⁵¹³.

⁵⁰⁷Linee guida OCSE, vedi paragrafi precedenti.

⁵⁰⁸Direttiva 2005.29.CEE. Di Pasquale: *La responsabilità dell'impresa nel diritto dell'U.E.*, opera citata, pagina 217 e seguenti.

⁵⁰⁹Ibidem.

⁵¹⁰Un caso per tutti: Weber Shandwick Worldwide contro Reid, ma è possibile registrarne diversi.

⁵¹¹Corte distrettuale dell'Illinois, Weber Shandwick Worldwide contro Reid. Indicativi 2d. 12.05.05.

⁵¹²Bonfanti: Multinazionali; diritti umani e ambiente. Opera citata pagine 230 e seguenti.

⁵¹³Merciai: *Les multinationales en droit international*. Law handbook. Pagine 240 e seguenti.

Le linee guida previste dai codici potrebbero, ad esempio, essere incorporate nella “*lex mercatoria*”, ossia la regolamentazione che viene utilizzata per gestire il commercio internazionale e che ha le proprie fondamenta in diversi strumenti, tra i quali i principi generali del diritto, i metodi contrattuali condivisi e le pratiche uniformi e continuate degli operatori commerciali internazionali⁵¹⁴.

La diffusione dei codici di condotta di natura privata ha favorito la divulgazione delle tematiche legate alla RSI. Inoltre, l'applicazione di tali codici e l'eventuale trasposizione dei principi chiave all'interno di contratti commerciali potrebbero condurre ad un'evoluzione della disciplina inerente alla tutela ambientale e dei diritti umani da parte delle imprese⁵¹⁵.

⁵¹⁴Marrella: La *lex mercatoria*. “Principi Unidroit ed usi del commercio internazionale”. Padova. 03.

⁵¹⁵Galgano - Marrella: Diritto del Commercio Internazionale. Edizioni Cedam, ultima edizione, pagine 240 e seguenti.

6. Riflessioni in tema di RSI

6.1. Sull'efficacia degli strumenti di RSI analizzati

L'efficacia di uno strumento di RSI non può che essere commisurata all'effettivo grado di implementazione del suo contenuto: da questo punto di vista si è riscontrato che gli strumenti di RSI analizzati sono in larga misura strumenti dal carattere non vincolante e sprovvisti di un adeguato apparato sanzionatorio, il che ne limita inevitabilmente la forza applicativa⁵¹⁶.

Inoltre, anche nel caso in cui i rimedi siano effettivamente accessibili, spesso gli strumenti di *soft law* non forniscono risposte particolarmente incisive. Ciò ha condotto, nel 2014, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ad avviare l'*Accountability and Remedy Project*⁵¹⁷, allo scopo di creare un sistema integrato di rimedi giurisdizionali nazionali nei casi in cui le imprese si fossero rese responsabili di violazioni dei diritti umani. I risultati sono stati presentati nel 2016 al Consiglio dei Diritti Umani, con il report "*Improving accountability and access to remedy for victims of business related human rights abuse*"⁵¹⁸.

Tale problematica è parzialmente superata nel caso delle *Guidelines* OCSE, le quali, attraverso l'istituzione dei Punti di Contatto Nazionali – o PNC – rappresentano forse realmente "*the only government backed international instrument for responsible business conduct with a built in non judicial grievance mechanism*"⁵¹⁹.

I PCN, infatti, possono offrire un meccanismo stragiudiziale per risolvere controversie relative all'applicazione delle *Guidelines* e le relative pronunce sono rese pubbliche, con il risultato di esercitare una forma di pressione sugli interessi reputazionali delle imprese, le quali in questo modo sono incentivate ad adottare condotte socialmente responsabili⁵²⁰.

Le *Guidelines* dell'OCSE si autodefiniscono come "*recommendations jointly addressed by governments to multinational enterprises*". È rimessa, così, alla decisione delle imprese l'opportunità di aderire o meno ai principi ivi sanciti, la cui osservanza è espressamente dichiarata non "*legally enforceable*"⁵²¹.

⁵¹⁶Così le *Guidelines* OCSE e gli strumenti ONU analizzati, tra i quali si cita il più recente framework *Protect, Respect, Remedy*: sul principio relativo ai rimedi si rileva il lavoro di John Ruggie ha considerato "*the need for greater access to remedy for business related abuse*".

⁵¹⁷Per la consultazione del progetto si rinvia al sito internet ufficiale dedicato.

⁵¹⁸Cfr. doc. A-HRC-32-19.

⁵¹⁹Vedi Decisione del Consiglio dell'OCSE sulle Linee Guida destinate alle imprese multinazionali del 25.05.2011: "*i paesi aderenti designeranno i punti di contatto nazionali incaricati di favorire l'efficacia delle Guidelines svolgendo attività di promozione, rispondendo alle richieste di informazione e contribuendo alla soluzione dei problemi che possono sorgere in relazione alle Guidelines nelle istanze specifiche, tenendo nel debito conto le annesse indicazioni procedurali*".

⁵²⁰Per la disamina del meccanismo dei PNC si rinvia al paragrafo dedicato alle *Guidelines* OCSE, *supra*.

⁵²¹Linee guida OCSE, vedi paragrafi precedenti.

L'osservanza delle *Guidelines*, quindi, pur non essendo obbligatoria, permette di considerare quanto i Paesi aderenti si aspettano dalle multinazionali, ossia che assumano determinate condotte rispettose di valori ritenuti fondamentali, essendo "*supplementary principles and standards of behavior of a non legal character, particularly concerning the international operation of these enterprises*"⁵²².

Paragonando le *Guidelines* alle Norme ONU, le quali prevedono che "*transnational corporations [...] have the obligation to promote, secure the fulfilment of, respect, ensure respect of and protect human rights*", in conformità del diritto interno e del diritto internazionale⁵²³, si può constatare come le Norme, pur essendo a loro volta una raccolta di raccomandazioni in tema di diritti fondamentali, imprimano una "*primary liability*" ai Paesi, nonché una "*secondary liability*" alle imprese. Le Norme, per espressa previsione⁵²⁴, fondano la loro forza su altri strumenti di carattere internazionale dalla portata maggiormente condivisa e potrebbero essere considerate un "*restatement of international legal principles applicable to companies*"⁵²⁵.

Le Norme sono state, peraltro, in una certa misura, indebolite dalla Commissione sui diritti umani che ne ha curato la pubblicazione. Essa ha dichiarato, infatti, che la raccolta di raccomandazioni contenuta nelle Norme "*has not been requested by the commission and, as a draft proposal, has no legal standing, and that the sub commission should not perform any monitoring function in this regard*"⁵²⁶. Ciò tuttavia non muta il fatto che le stesse possano essere considerate come un lavoro innovativo e completo che ha fissato importanti cardini in tema di RSI e che possano diventare un utile strumento interpretativo del grado di violazione di leggi interne⁵²⁷.

Anche i principi guida pubblicati dal rappresentante speciale John Ruggie⁵²⁸, per espressa previsione, risultano indeboliti dalla precisazione secondo cui "*nothing in these guiding principle should be read as creating new international law obligations, or as limiting or undermining any legal obligations a State may have undertaken or be subject to under*

⁵²²Sul commentario alle linee programmatiche vedi paragrafi precedenti.

⁵²³Norme ONU, vedi paragrafi precedenti.

⁵²⁴Tra i tanti richiami quello alla Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo al Patto internazionale sui diritti civili e politici ed al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, nonché i richiami ai trattati contro la discriminazione razziale, contro la schiavitù, contro la tortura, ed ancora la Convenzione sui diritti del fanciullo, strumenti ILO sulla protezione dei diritti dei lavoratori, e le principali dichiarazioni in materia di protezione ambientale.

⁵²⁵Weissbrodt: *Norme sulla responsabilità delle multinazionali* in rivista americana di diritto internazionale, 2003.

⁵²⁶Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, Responsabilità delle multinazionali in accordo con i diritti umani. ONU E-CN-4 116/04.

⁵²⁷Sul punto si rinvia all'apposita discussione contenuta nel terzo capitolo.

⁵²⁸Vedi paragrafo sul framework "Protect, Respect, Remedy".

international law with regard to human rights”⁵²⁹. Tale affermazione, peraltro, va interpretata nel senso di impedire la creazione di nuovi obblighi giuridici per effetto della loro estrapolazione dai principi guida, senza che ciò precluda la possibilità di consolidare, sul piano consuetudinario, il valore di quelli esistenti.

L'importanza dei principi guida può essere individuata nella richiesta indirizzata agli Stati di adottare tutti gli strumenti di legge affinché l'operato delle imprese possa essere conforme ai principi di tutela dei diritti umani ed ambientali⁵³⁰.

Il valore di liceità di cui sono rivestiti questi strumenti di RSI è, in buona sostanza, direttamente collegato alla loro forza persuasiva affinché le imprese destinatarie tengano comportamenti socialmente responsabili⁵³¹.

In ultima analisi, se, allo stato, non è ancora possibile assegnare agli strumenti di RSI un rilievo di norma consuetudinaria, va rilevato che detti strumenti appaiono, comunque, estremamente utili ove si tratti di applicare norme in vigore nel diritto internazionale nei casi in cui venga in rilievo l'attività delle imprese internazionali. Essi possono, infatti, funzionare quale “*elaborative soft law*”, ossia come riferimenti nell'interpretazione e nell'esecuzione delle norme internazionali pertinenti⁵³².

A conferma di quanto sopra, gli strumenti esaminati assegnano precisi doveri agli Stati in relazione alle attività delle multinazionali, con espressa richiesta di intervento laddove le stesse non osservino i contenuti dei principi ivi enunciati. Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui non venissero utilizzati in via interpretativa quale fonte del diritto internazionale, il contenuto di tali strumenti può comunque essere utilizzato dal legislatore nazionale per disciplinare tematiche affini⁵³³.

Non è un caso che il gruppo di lavoro deputato alla redazione del codice elaborato dalla Commissione ONU sulle società multinazionali⁵³⁴, ha descritto tale tipologia di strumento come “*whether in legally binding on non legally binding form [...] becomes thereby a source*

⁵²⁹Consiglio per i Diritti Umani, linee programmatiche e diritti umani: addendum dell'ONU sul “Protect, Respect and Remedy” framework. ONU A-HRC-17-31.

⁵³⁰Confronta il lavoro sulle Norme e sul Rappresentante Speciale inserito nei paragrafi precedenti.

⁵³¹Durujgbo. *Multinazionali e diritto internazionale: accountability e istanze gestionali nell'industria del petrolio*. Ardseli. N.Y.. Kellier. *Codici di condotta delle imprese e loro implementazione: questioni di legittimità.*, 2009.

⁵³²Chinkin: *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*. In Quarterly 850 1989, pag. 29. Ed ancora: Sands: *Principles of International Environmental Law*. In Cambridge Ed. 2003.

⁵³³Per esempi di questo tipo nel territorio italiano si rinvia al paragrafo *supra* dedicato ad esaminare gli strumenti di RSI nel diritto italiano.

⁵³⁴Vedi precedenti paragrafi sul Paper del gruppo di lavoro.

of law for national authorities as well as for the transnational corporations themselves, since both can rely and utilize the Code to fill gaps in the relevant laws and practices”⁵³⁵.

Da quanto precede si evince come gli strumenti oggetto della presente analisi svolgano un'importante funzione di indirizzo e abbiano un'utilità specifica per lo sviluppo di nuovi accordi internazionali. D'altro canto, non può tacersi il fatto che essi presentino evidenti limiti strutturali, com'è il caso dei loro fragili sistemi di controllo, i quali, quando esistenti, non contemplano meccanismi sanzionatori per le ipotesi di violazione di diritti umani o di danni ambientali⁵³⁶.

Ad eccezione di quanto rilevato in ordine all'efficacia dei PCN delle *Guidelines*, le condotte delle imprese che configurano violazioni di diritti umani rimangono tuttora soggette all'accertamento esclusivo dei giudici nazionali, con la conseguenza che solo le legislazioni nazionali possono comminare possibili sanzioni. In questo senso, vengono in rilievo le norme che regolano la responsabilità per danni derivanti da fatto illecito⁵³⁷. Tale controllo esclusivo si rileva inefficace, però, nel caso delle multinazionali, spinte a delocalizzare le proprie attività proprio in Paesi con un apparato legislativo e giurisdizionale deboli⁵³⁸.

Sarebbe possibile superare questa limitazione attribuendo alla *holding* la responsabilità per i fatti compiuti da una sua controllata⁵³⁹, sebbene permangano molti dubbi in ordine alla concreta possibilità di mettere in esecuzione una sentenza di questo tipo nell'ordinamento di Paesi terzi⁵⁴⁰.

⁵³⁵ONU. Paper del gruppo di lavoro. In ONU Codice di condotta delle imprese multinazionali. ONU E-C10-AC-2-9 del 22.12.78. Si legga a tale proposito: *Sacerdoti: Les Codes de bonne conduite sur les entreprises multinational entre droit international et droit interne: mise en oeuvre et effets juridiques*. In *Le droit international a l'heure de sa codification, Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, Milano 1987, pp 273 e seguenti. Ed ancora Sanders. *Codici di condotta e risorse del diritto*. In Goldmann, *il diritto delle relazioni economiche internazionali*. Parigi 1982.

⁵³⁶Deva. *Violazioni dei diritti umani da parte delle multinazionali e diritto internazionale*. Rivista Connecticut 2003.

⁵³⁷Così Malaguti – Salvati, *La responsabilità sociale d'impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione europea e italiano*, Cedam, 2017, pag. 48.

⁵³⁸Per un approfondimento delle problematiche legate alla struttura della multinazionale si rinvia al terzo paragrafo, *supra*.

⁵³⁹E' il cosiddetto *Piercing the Corporate Veil*. Cfr. Daccò, *Il piercing the corporate veil del sistema statunitense*, in Portale (a cura di), *Lezioni di diritto privato comparato*, 2007, p. 175; Thompson, *Piercing the corporate veil: an empirical study*, Cornell Law, Rev. 1991, p. 1035. Bruno, *The principle piercing the corporate veil*, in 2 IICJ, 2009, p. 1063.

⁵⁴⁰Si tratta del “*problema inerente la sentenza di condanna al risarcimento del danno, emessa nei confronti della società controllata ad opera della corte del paese (eventualmente in via di sviluppo) nel quale la condotta illecita sia stata realizzata, sentenza della quale i danneggiati hanno interesse ad ottenere l'esecuzione in un diverso paese, con la finalità di aggressione anche dei patrimoni di altre società del gruppo. Con riferimento a quanto esposto, paradigmatico si mostra il complessissimo caso che ha coinvolto la società statunitense Texaco, successivamente fusasi con Chevron Corporation, la quale per il tramite di una società controllata, realizzò per oltre un ventennio una vasta attività di estrazione petrolifera in Ecuador, producendo ingenti danni per l'ecosistema e per la salute delle popolazioni locali*”. A seguito di una sentenza di condanna ecuadoregna ed in assenza di beni aggredibili in Ecuador “*ha spinto le vittime a ricercare l'esecuzione della sentenza in paesi quali gli Stati Uniti, l'Argentina o il Canada, esecuzione, tuttavia, negata in ragione dell'asserita corruzione dei*

Un ulteriore aspetto critico è riscontrabile in ordine al tema della giurisdizione applicabile nei casi in cui le controversie presentino natura transnazionale, come, ad esempio, quando le vittime locali di una controllata pretendano di ottenere giustizia dal Paese in cui ha sede la controllante⁵⁴¹. Un tentativo di soluzione è rinvenibile nell'interpretazione dell'*Alien Tort Statute* statunitense in tema di diritti umani, del quale si parlerà più diffusamente nel successivo capitolo⁵⁴².

6.2. L'interdipendenza tra la responsabilità sociale e il problema ambientale

L'essere umano e l'ambiente sono legati da una relazione indissolubile: difendere i diritti umani significa anche proteggere l'ambiente del quale lo stesso è una mera componente, integrata con tutte le altre. La conseguenza è che qualsiasi lesione di una qualsivoglia componente ambientale non può che avere effetto anche sulla qualità della vita umana.

La RSI si innesta, pertanto, nel solco scavato dalle conquiste sociali relative al riconoscimento dei diritti legati all'ambiente ed alla più ampia tutela dei diritti umani: per tale motivo, è di preminente importanza ripercorrere l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente, per verificare un possibile incontro tra tale disciplina e quella della RSI, con lo scopo di rilevare se questo sodalizio abbia generato strumenti in grado di proteggere l'ambiente stesso.

In tutti i casi occorrerà anche verificare in che modo il dovere di tutelare nuovi valori condivisi, tra cui quelli appunto ambientali, possa essere imposto, volontariamente o meno, alle imprese multinazionali.

La regolamentazione del diritto dell'ambiente è in continua evoluzione ma non pare dubitarsi un suo crescente riconoscimento sul piano internazionale: più complesso diventa, invece, predisporre strumenti di tutela dotati di efficacia esecutiva.

Il diritto all'ambiente, inteso come diritto umano all'ambiente, invece, è ancora oggetto di studio. Un contributo al suo possibile riconoscimento proviene, senz'altro, da alcune pronunce di organi giurisdizionali interne e internazionali.

A ben vedere si tratta di stabilire una connessione logica, prima che giuridica, tra ambiente e diritti umani. La domanda a cui gli studiosi devono rispondere oggi è come potrebbe essere

giudici emittenti la sentenza ecuadoregna (negli Stati Uniti) o in ragione della formale autonomia delle società appartenenti al gruppo (in Argentina)." La Corte suprema del Canada, nel 2017, ha seguito a sua volta il principio di *corporate separateness* "ritenendo insussistenti, nel caso esaminato, i requisiti necessari al fine di *to pierce the corporate veil*". Così Malaguti – Salvati, *La responsabilità sociale d'impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione europea e italiano*, Cedam, 2017 pp. 49 e 50.

⁵⁴¹Robertson, *Transnational Litigation and Institutional Choice*, in 51 BCL, rev. 2010, 1081 e ss. Vedi soprattutto discorso relativo ai *Punitive Damages*, pp. 1087 e ss.

⁵⁴²L'argomento sarà approfondito nel seguente capitolo.

tutelato un qualsiasi diritto umano se l'ambiente, ossia l'habitat umano, non sia a sua volta adeguatamente protetto.

Non è un caso che a livello internazionale il dibattito sul riconoscimento del diritto umano all'ambiente risulti estremamente divisivo, potendosi registrare tre diverse posizioni al riguardo. La prima nega semplicemente l'esistenza di un diritto umano all'ambiente e tende a separare quest'ultimo dalla tutela dei diritti umani; la seconda, pur ritenendo esistente un collegamento tra i due nuclei tematici, sceglie la strada, seguita già da alcune corti internazionali, di utilizzare il diritto all'ambiente in chiave interpretativa, inserendolo di volta in volta tra i presupposti per il godimento di altri diritti umani; la terza posizione è, invece, diametralmente opposta alla prima e propende per un riconoscimento graduale del diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'essere umano⁵⁴³.

L'orientamento che si ritiene di condividere è senz'altro quest'ultimo. Tuttavia, nonostante si possa registrare qualche elemento della prassi a supporto, il percorso che porta a riconoscere l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente a livello internazionale è ancora in fase iniziale, tenuto conto dell'ancora irrisolta questione della legittimazione attiva.

D'altronde, se si guarda all'evoluzione storica delle forme di riconoscimento giuridico dell'ambiente è agevole notare come si sia passati da interventi volti a disciplinare singole problematiche a considerare la questione ambientale come un problema integrato e globale, al punto da riconnetterla al principio di dignità umana. Ciò ha permesso, a sua volta, un crescente riconoscimento dei diritti umani che, proprio grazie alla promozione di un ambiente sano, possono più compiutamente realizzarsi.

La natura, infatti, non può più essere considerata come uno strumento che l'uomo può liberamente dominare. La natura è l'uomo stesso.

⁵⁴³Boyle. *"Human Rights approaches to environmental protection"*. In Oxford Ed. 2003.

Capitolo II:

Il diritto all'ambiente in rapporto alla responsabilità sociale d'impresa

1. Il percorso di sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente

1.1. La genesi del diritto internazionale dell'ambiente

Prima di esaminare gli strumenti di RSI maggiormente rilevanti sotto il profilo ambientale si ritiene utile ripercorrere le tappe salienti dell'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente⁵⁴⁴.

Forme di regolamentazione di beni ambientali possono farsi risalire già al XIX secolo, in corrispondenza dell'inizio del processo di industrializzazione, che poneva i primi interrogativi circa le conseguenze negative derivanti dall'inquinamento e dallo sfruttamento incontrollato delle risorse ambientali. In questo periodo, taluni Stati più avanzati iniziano a dotarsi di normative in materia ambientale. È all'inizio del secolo successivo, invece, che si registrano le prime convenzioni preposte alla tutela di interessi specifici⁵⁴⁵.

Uno dei primi accordi internazionali in cui possono rintracciarsi disposizioni a tutela dell'ambiente è il *Water Boundaries Treaty* del 1909⁵⁴⁶, siglato tra Stati Uniti e Gran Bretagna per regolare i confini marittimi tra gli USA e il Canada⁵⁴⁷, ancora oggi in vigore seppur modificato⁵⁴⁸. Esso vietava l'inquinamento delle acque di confine, per tutelare la salute e la

⁵⁴⁴Sull'argomento si vedano: R.J. Dupuy, *The Future of the International Law of Environment*, Nijhoff, Dordrecht, 1985; G. Badiali, *La tutela internazionale dell'ambiente*, ESI, Napoli, 1995; S. Annibale, *La tutela ambientale in campo internazionale*, Cedam, Padova, 1998; G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, ESI, Napoli, 1998; F. Munari, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in Carbone, Luzzatto, Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003, pagg. 406 e ss; E. Brown, *International Environmental Law & Policy*, New York, 1998; P.W. Birnie, A.E. Boyle, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2002; P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003; A. Kiss, D. Shelton, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, New York, 2004; J. Brunnee, D. Bodansky (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2007.

⁵⁴⁵Ad esempio la *International Convention for the Protection of Birds Useful to Agriculture* (Paris, 19.03.1902); *Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seals* tra Stati Uniti e Gran Bretagna (Washington, 7.02.1957); *International Convention for the Regulation of Whaling* nel contesto della Lega delle Nazioni (Geneva, 1931).

⁵⁴⁶*Treaty Between the United States and GB to Boundary Waters* (Washington, 11.01.1909)

⁵⁴⁷All'epoca del trattato il Canada era una colonia britannica.

⁵⁴⁸Vedasi integrazione del 1970.

proprietà⁵⁴⁹ e prevedeva l'istituzione dell'*International Joint Commission*⁵⁵⁰ quale organo consultivo e arbitrale deputato alla composizione delle controversie relative all'applicazione e all'interpretazione del trattato. Sulla scia di tale iniziativa, anche l'Istituto di Diritto Internazionale, nel 1911, elaborava una serie di parametri⁵⁵¹ destinati a regolamentare l'utilizzo dei corsi d'acqua per scopi diversi da quelli della navigazione, contribuendo allo sviluppo del divieto di inquinamento transfrontaliero⁵⁵².

Negli anni '30 del XX secolo, iniziano a essere conclusi accordi internazionali finalizzati alla tutela di alcune specie di flora e fauna. Tra questi, merita di essere segnalata la *London Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State*⁵⁵³, che ha il merito di aver riconosciuto, per la prima volta, in ambito internazionale, il problema dei danni ambientali a carattere irreversibile provocati dall'uomo, promuovendo in alcuni Paesi africani l'istituzione di aree protette per proteggere particolari specie di animali e di parchi per la tutela di piante e fiori a rischio di estinzione⁵⁵⁴.

⁵⁴⁹Così all'art. 4: “*The High Contracting Parties agree that, except in cases provided for by special agreement between them, they will not permit the construction or maintenance on their respective sides of the boundary of any remedial or protective works or any dams or other obstructions in waters flowing from boundary waters or in waters at a lower level than the boundary in rivers flowing across the boundary, the effect of which is to raise the natural level of waters on the other side of the boundary unless the construction or maintenance thereof is approved by the aforesaid International Joint Commission. It is further agreed that the waters herein defined as boundary waters and waters flowing across the boundary shall not be polluted on either side to the injury of health or property on the other.*”

⁵⁵⁰Così l'art. 7: “*The High Contracting Parties agree to establish and maintain an International Joint Commission of the United States and Canada composed of six commissioners, three on the part of the United States appointed by the President thereof, and three on the part of the United Kingdom appointed by His Majesty on the recommendation of the Governor in Council of the Dominion of Canada*”. Articolo 8: “*This International Joint Commission shall have jurisdiction over and shall pass upon all cases involving the use or obstruction or diversion of the waters [...]*”. Articolo 9: “*The High Contracting Parties further agree that any other questions or matters of difference arising between them involving the rights, obligations, or interests of either in relation to the other or to the inhabitants of the other, along the common frontier between the United States and the Dominion of Canada, shall be referred from time to time to the International Joint Commission for examination and report, whenever either the Government of the United States or the Government of the Dominion of Canada shall request that such questions or matters of difference be so referred*”.

⁵⁵¹*International Regulation Regarding the Use of International Watercourses for Purposes other than Navigation*. Madrid, 20 aprile 1911.

⁵⁵²Così nel documento *supra*: “*I. When a stream forms the frontier of two States, neither of these States may, without the consent of the other, and without special and valid legal title, make or allow individuals, corporations, etc. to make alterations therein detrimental to the bank of the other State. On the other hand, neither State may, on its own territory, utilize or allow the utilization of the water in such a way as to seriously interfere with its utilization by the other State or by individuals, corporations, etc. thereof.*” E' noto che la prima affermazione del divieto di inquinamento transfrontaliero deve essere fatta risalire alla decisione arbitrale sul caso *Trail / Smelter*, del 1941, nella quale è stato sancito per la prima volta il principio secondo cui è proibito utilizzare il proprio territorio per il compimento di attività inquinanti idonee a cagionare danni ambientali in Paesi confinanti. Per un approfondimento si rinvia a John E. Read, *The Trail Smelter Dispute* [Abridged], *Transboundary Harm in International Law: Lessons from the Trail Smelter Arbitration*, in Batspies, Rebeca M. and Russel A. Miller eds (Cambridge, Cambridge University Press, 2006), pag. 26 e ss.

⁵⁵³Sottoscritta a Londra nel 1933 in maggioranza dagli Stati colonizzatori del continente africano. La convenzione sarà sostituita nel 1968 dalla *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*.

⁵⁵⁴Il preambolo dell'accordo così dichiara: “*The Governments of the Union of South Africa, Belgium, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Egypt, Spain, France, Italy, Portugal, and the Anglo-Egyptian*

Al medesimo scopo di tutela della flora e della fauna, mediante l'istituzione di apposite aree protette, è preposta la *Convention on Nature Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere*⁵⁵⁵, entrata in vigore nel 1942 con la firma di quasi venti Stati dell'Unione pan-americana⁵⁵⁶, degna di essere segnalata per l'ampiezza dei propri obiettivi di tutela⁵⁵⁷.

Una significativa accelerazione nello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente si è registrata a seguito dell'istituzione delle Nazioni Unite, che, a partire dalla sua istituzione, ha costituito la sede privilegiata per la discussione sul piano universale delle problematiche legate alla tutela ambientale.

1.2. La tutela ambientale dopo l'istituzione delle Nazioni Unite

È noto che né all'interno della Carta, né nei primi atti fondamentali dell'organizzazione, come è il caso della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo⁵⁵⁸, possono rinvenirsi norme specifiche in materia di tutela ambientale.

La Carta di San Francisco⁵⁵⁹ non contiene, infatti, alcuna disposizione a tutela dell'ambiente, nemmeno di carattere preambolare, laddove vengono fissati gli obiettivi sociali

Sudan: Considering that the natural fauna and flora of certain parts of the world, and in particular of Africa, are in danger, in present conditions, of extinction or permanent injury; Desiring to institute a special regime for the preservation of fauna and flora; Considering that such preservation can best be achieved (i) by the constitution of national parks, strict natural reserves, and other reserves within which the hunting, killing or capturing of fauna, and the collection or destruction of flora shall be limited or prohibited, (ii) by the institution of regulations concerning the hunting, killing and capturing of fauna outside such areas, (iii) by the regulation of the traffic in trophies, and (iv) by the prohibition of certain methods of and weapons for the hunting, killing and capturing of fauna; Have decided to conclude a Convention for these purposes [...]

⁵⁵⁵Siglata a Washington il 12.10.1940 ed entrata in vigore il 1.05.1942.

⁵⁵⁶Attualmente conosciuta come Organizzazione degli Stati Americani.

⁵⁵⁷Così il preambolo: *“The Governments of the American Republics, wishing to protect and preserve in their natural habitat representatives of all species and genera of their native flora and fauna, including migratory birds, in sufficient numbers and over areas extensive enough to assure them from becoming extinct through any agency within man's control; and Wishing to protect and preserve scenery of extraordinary beauty, unusual and striking geologic formations, regions and natural objects of aesthetic, historic or scientific value, and areas characterized by primitive conditions in those cases covered by this Convention; and Wishing to conclude a convention on the protection of nature and the preservation of flora and fauna to effectuate the foregoing purposes have agreed upon the following:[...]”* “1. The Contracting Governments will explore at once the possibility of establishing in their territories national parks, national reserves, nature monuments, and strict wilderness reserves as defined in the preceding article. In all cases where such establishment is feasible, the creation thereof shall be begun as soon as possible after the effective date of the present Convention”. Tale convenzione non contempla, neppure oggi, alcun apparato di controllo, sebbene la sua creazione è stata discussa in seguito nel 1979.

⁵⁵⁸Entrambi i testi sono consultabili sul sito ufficiale delle Nazioni Unite e nei siti delle varie agenzie specializzate.

⁵⁵⁹Firmato a San Francisco il 26.06.1945 da 50 paesi membri a margine della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Organizzazione internazionale. È entrato in vigore il 24.10.1945, a seguito della ratifica dei 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e della maggioranza degli altri Stati aderenti. Lo Statuto inizia con un Preambolo e da successivi 111 articoli divisi in capitoli. Il Capitolo 1 definisce gli obiettivi dell'Organizzazione; il Capitolo 2 regola i criteri di ammissione degli Stati; i Capitoli 3 e 15 istituiscono gli organi dell'Organizzazione, descrivendone compiti e poteri; i Capitoli 16 e 17 allacciano la normativa ONU al diritto internazionale; i Capitoli 18 e 19 si occupano delle modifiche e della ratifica della Carta. Lo Statuto, con il Capitolo 14, viene integrato dallo Statuto della Corte internazionale di Giustizia.

dell'organizzazione: nel Preambolo, gli Stati membri si dichiarano decisi “[...] a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana”, così come pure “[...] a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà”⁵⁶⁰, attraverso una “cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale o umanitario”⁵⁶¹ e nel rispetto dei “diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione”⁵⁶².

A sua volta, la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 12 dicembre 1948⁵⁶³, non reca alcun principio in materia di protezione ambientale e lo stesso vale per i Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. Va rilevato, peraltro, che nell'articolo 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali è riconosciuto il diritto della persona al miglioramento costante delle proprie condizioni di vita e al successivo articolo 12 quello di godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale, rispetto alle quali specifica enfasi è posta sul “miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale” (Par. 2, lett. b) ⁵⁶⁴.

La formulazione di obiettivi sociali nella Carta di San Francisco ha permesso comunque l'avvio di un dibattito relativo alla tutela ambientale. Un primo segnale di apertura verso tale prospettiva è rinvenibile nella costituzione della FAO⁵⁶⁵, il cui atto istitutivo⁵⁶⁶ enuncia, all'articolo 1, par. 2, lettera C), tra i propri scopi, anche la “*conservation of natural resources*

⁵⁶⁰Vedi supra, Preambolo, consultabile nel sito ufficiale delle Nazioni Unite.

⁵⁶¹Ivi, Capitolo 1, art. 1, punto 3.

⁵⁶²Ibidem.

⁵⁶³Secondo l'articolo n. 25: “*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control*”

⁵⁶⁴Così l'articolo 12 del Patto sui diritti civili e politici ONU: “*1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. 2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for: a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child; b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene; c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases; d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness*”

⁵⁶⁵Fondata il 16.10.1945 a Quebec in Canada. Dal 1951 la sua sede è stata trasferita da Washington a Roma. Anche l'Unione Europea fa parte di tale Agenzia, oltre a 194 paesi aderenti.

⁵⁶⁶Nella suddetta occasione, in Quebec, in forza dell'articolo 21 in tema di procedura per la conclusione del trattato istitutivo della FAO, si realizzò una coincidenza tra l'entrata in vigore del trattato istitutivo e lo stesso insediamento dell'organizzazione: la conferenza diventò immediatamente l'organo plenario, titolare di tutte le competenze che ad essa attribuiva il trattato. L'atto costitutivo prevede all'articolo 1, par. 2, lettera d) che la FAO può incoraggiare qualsiasi azione di carattere interno o internazionale relativa “*al miglioramento delle tecniche di trasformazione, di commercializzazione e di distribuzione dei prodotti alimentari ed agricoli*”. L'articolo 1, par. 3, lettere a) e b) prevede che la FAO può fornire ai Paesi aderenti l'assistenza tecnica richiesta per eseguire gli impegni presi con l'organizzazione.

and the adoption of improved methods of agricultural production”⁵⁶⁷. Nella stessa direzione, nel 1948, su iniziativa dell'UNESCO⁵⁶⁸, è stata istituita la *International Union for the Protection of Nature*⁵⁶⁹, composta da Stati, organizzazioni governative e non governative, enti di ricerca e rappresentanti della società civile.

Un importante passo in avanti in tema di protezione ambientale si può registrare sempre nel 1948, quando l'ECOSOC⁵⁷⁰ ha incluso i temi ambientali all'interno delle competenze delle Nazioni Unite. Mediante la risoluzione 32 (IV)⁵⁷¹ è stata riconosciuta, in particolare, l'importanza delle risorse naturali e l'anno successivo è stata promossa una Conferenza dedicata alla loro protezione, la *United Nations Conference on the Conservation and Utilization of Resources*⁵⁷², nella quale si è affermata per la prima volta l'esistenza di un legame tra la tutela dell'ambiente e lo sviluppo umano⁵⁷³.

Nonostante l'innovatività di tale approccio organico alla tutela dell'ambiente, negli anni successivi l'attività delle Nazioni Unite si è concentrata sulla risoluzione di problemi specifici: si possono menzionare a tale proposito la Convenzione di Londra del 1954 sull'inquinamento del mare causato dalla fuoriuscita di idrocarburi⁵⁷⁴, la Conferenza sulla conservazione delle risorse marine viventi⁵⁷⁵, che ha condotto nel 1958 alla stipulazione della

⁵⁶⁷Ivi, Statuto consultabile sul sito ufficiale della FAO.

⁵⁶⁸E' un'agenzia specializzata ONU: l'“*Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture*” è basata in Parigi, istituita il 4 novembre 1946, promuove la pace e la sicurezza attraverso l'educazione, la scienza e le riforme culturali per incrementare il rispetto universale per la giustizia e i diritti umani. Ha preso il posto della *League of Nations'International Committee on Intellectual Cooperation*.

⁵⁶⁹Meglio conosciuta con la sigla IUCN, è una ONG con sede in Svizzera. Il 17.12.1999 le è stato attribuito lo status di osservatore dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nel libro di Aurelio Angelini, *il futuro di Gaia*, collana *I libri dell'Unesco*, Armando editore, 2008, a pag 203 l'autore la definisce “la più autorevole istituzione scientifica internazionale che si occupa della conservazione della natura”. Lo scopo della IUCN è di influenzare, incoraggiare e assistere le società mondiali per conservare l'integrità e la diversità della natura e di assicurare che qualsiasi utilizzo delle risorse sia equo e sostenibile. Tra le varie cose l'IUCN pubblica periodicamente una cosiddetta “Lista rossa” contenente l'elenco delle specie animali e vegetali del pianeta a rischio di minaccia e si occupa anche di catalogare le aree protette di rilevanza internazionale.

⁵⁷⁰Il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite è stato istituito nel 1945 ed è operativo dal 1946: si occupa delle questioni internazionali di ordine economico, sociale, culturale, educativo e sanitario e coordina l'attività economica e sociale delle Nazioni Unite e degli istituti collegati. Lo scopo del Consiglio è fissato all'articolo 62 della Carta delle Nazioni Unite: promuovere lo sviluppo economico e l'assistenza ai paesi in via di sviluppo e promuovere studi e relazioni su tutti gli argomenti rientranti nella propria attività.

⁵⁷¹Estremi E/RES/32, anno 1948, consultabile sul sito internet ufficiale dell'ECOSOC.

⁵⁷²UNCCUR. Si è tenuta a New York dal 17 agosto al 6 settembre 1949 a cui presero parte un migliaio di delegati in rappresentanza di circa cinquanta Stati.

⁵⁷³Il 23 dicembre 1949, la rivista *Science*, vol. 110, a pag. 675, ha pubblicato l'articolo di Carl Gibboney, *Office of International Trade, department of Commerce of Washington*, dal titolo “*The United Nations Scientific Conference for the Conservation and Utilization of Resources*”. E' interessante notare come, nel descrivere sommariamente l'attività della Conferenza, l'autore non si preoccupi del fatto che le risorse possano essere finite in un pianeta finito, mentre ne incoraggia un maggiore sfruttamento per incontrare la crescente domanda.

⁵⁷⁴Siglata a Londra il 12 maggio 1954 a seguito della Conferenza internazionale per la prevenzione dell'inquinamento marino da idrocarburi, tenutasi dal 26 aprile al 12 maggio 1954.

⁵⁷⁵*Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea*, Ginevra 1954.

Convenzione di Ginevra sulla pesca e sulla conservazione delle risorse viventi dell'alto mare⁵⁷⁶, confluita anni dopo nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982⁵⁷⁷, il Trattato di Washington sullo status internazionale dell'Antartide⁵⁷⁸, che proibiva ogni attività bellica sul continente, il *Partial Test Ban Treaty* del 1963, siglato a Mosca con lo scopo di vietare i test atomici nell'atmosfera, sott'acqua e nello spazio extra atmosferico⁵⁷⁹.

Il verificarsi di gravi disastri ambientali, a partire dagli anni '60, come l'inabissamento della petroliera *Torrey Canyon*⁵⁸⁰, che causò una fuoriuscita di petrolio tale da arrivare ad inquinare le coste Inghilterra e Francia, indusse la comunità internazionale a promuovere l'adozione di strumenti normativi maggiormente efficaci.

In conseguenza di ciò sono state assunte numerose iniziative anche sul piano regionale. Nel 1968, il Consiglio d'Europa ha promosso la *Declaration on Air Pollution* e la *European Water Charter*⁵⁸¹, e l'*European Agreement on the Restrictions of the Use of Certain Detergents in Washing and Cleaning Products*⁵⁸², considerato il primo trattato regionale europeo in materia di ambiente, mirante a regolare le restrizioni all'uso di alcuni prodotti chimici nei detersivi ad uso domestico, per evitarne lo sversamento nei corsi d'acqua⁵⁸³.

⁵⁷⁶Ibidem. Inoltre, sempre nel 1958, la Conferenza di Ginevra sul diritto del mare si è conclusa con con l'adozione delle note quattro Convenzioni sul diritto del mare: la Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua; la Convenzione sull'alto mare; la Convenzione sulla pesca e conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare; la Convenzione sulla piattaforma continentale.

⁵⁷⁷Conclusa a New York il 10 dicembre 1982, in sviluppo dei principi contenuti nella risoluzione 2749 (XXV) del 17 dicembre 1970, nella quale l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha dichiarato che l'area dei fondi dei mari e degli oceani, così come pure il loro sottosuolo, oltre i limiti della giurisdizione nazionale, insieme alle loro risorse, sono patrimonio dell'umanità e la loro esplorazione e sfruttamento sono condotti a beneficio di tutti, indipendentemente dalla collocazione geografica degli Stati. Il Tribunale internazionale per il diritto del mare è stato scelto quale unico organo competente per la risoluzione delle controversie, ai sensi dell'articolo 287 della Convenzione.

⁵⁷⁸*The Antarctic Treaty* è stato siglato a Washington il 1.12.1959.

⁵⁷⁹*Partial Test Ban Treaty* è l'abbreviazione di *Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water*, conosciuto anche con il nome di *Limited Test Ban Treaty* e *Nuclear Test Ban Treaty*. Lo stesso rispondeva più ad esigenze politiche che ad esigenze ambientali, considerando gli anni nel quale è stato siglato, ossia durante la cosiddetta Guerra Fredda.

⁵⁸⁰La nave, battente bandiera liberiana, aveva la particolarità di essere l'unica, all'epoca, a riuscire a trasportare oltre centomila tonnellate di idrocarburi. La stessa si incagliò al largo della Cornovaglia nel 1967 ed è ricordata come il primo grande disastro ambientale dovuto allo sversamento di enormi quantità di idrocarburi nel mare. Il governo britannico, per evitare il peggio, diede ordine all'aviazione di bombardare la petroliera per incendiare il petrolio, ricorrendo, per giustificare tale azione, all'invocazione dello stato di necessità previsto dal diritto internazionale.

⁵⁸¹Entrambe consultabili sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa. L'ultima citata è *stata preceduta della Risoluzione N. 10 (XXI) (1965) della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite che contiene la Declaration of policy on Water Pollution Control in Europe*.

⁵⁸²L'accordo è stato siglato a Bruxelles il 16 settembre 1968.

⁵⁸³Nel Preambolo si legge: *Whereas the said governments have striven to encourage progress as far as may be practicable not only in social matters but in the related field of public health, and have undertaken to harmonise their national legislations in pursuance of the action mentioned in the foregoing paragraph; Whereas it is becoming increasingly necessary to secure harmonisation of the laws on the control of fresh water pollution; Being convinced that appropriate measures are essential not only from the standpoint of human needs but also to ensure the protection of nature in general, the paramount objectives being to protect effectively: The protection of nature in general, the paramount objectives being to protect effectively: a) the*

Nella citata *European Water Charter* potrebbe essere riscontrabile, in via embrionale, la concezione della tutela ambientale quale prerequisito della tutela dell'essere umano. Ivi, infatti, si afferma la necessità di preservare il bene dell'acqua per consentire la sopravvivenza di tutti gli esseri viventi⁵⁸⁴. Inoltre la Carta pone l'accento sul carattere universale di detto bene, la cui protezione presuppone, quindi, un'attività di cooperazione internazionale. Ciò chiama in causa anche l'azione delle imprese multinazionali, riconducendo implicitamente questo genere di strumenti di protezione dell'ambiente alle medesime finalità della RSI⁵⁸⁵.

Ancora, l'obiettivo della tutela ambientale è riscontrabile nella *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources* del 1968⁵⁸⁶, che ha inserito tra i propri scopi quello di migliorare la tutela dell'ambiente in generale e di favorire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, così come quello di coordinare le politiche degli Stati membri⁵⁸⁷, per assicurare a tutti gli esseri umani un ambiente adeguato al loro sviluppo⁵⁸⁸.

Anche la giurisprudenza ha contribuito a promuovere principi di tutela ambientale validi a livello universale, come nel caso della pronuncia della Commissione di Arbitrato Mista tra Stati Uniti e Canada nel caso *Trail Smelter* del 1941⁵⁸⁹, dove i membri giudicanti hanno

supply of water for the population, for industry, for agriculture and for other business occupations; b) the natural aquatic fauna and flora, and in particular so far as they contribute to human well-being [...]". Si legga Rachel Carson, *Primavera Silenziosa*, 1962, che descrisse in quegli anni i danni derivanti all'essere umano dall'uso di certe sostanze.

⁵⁸⁴Il punto 10 della Carta dichiara che “*Water is a common heritage, the value of which must be recognised by all*”, quindi patrimonio comune degli esseri umani. La Carta, tuttavia, non accenna al diritto di accesso all'acqua.

⁵⁸⁵Così al punto 12 della Carta: “*Water knows no frontiers: as a common resource it demands international cooperation. International problems arising from the use of water should be settled by mutual agreement between the States concerned, to conserve the quality and quantity of water*”.

⁵⁸⁶Stipulata il 15 settembre 1968 ad Algeri, è entrata in vigore il 16 giugno 1969. Successivamente modificata dall'Assemblea dell'Organizzazione a Maputo (Mozambico) il 21 luglio del 2003. La data dell'ultima adesione è del 24 gennaio 2013. La Convenzione del 1968 riprende i lavori della precedente *London Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State*. La stessa è ora supervisionata dall'Unione Africana, all'epoca Organizzazione per l'Unità Africana.

⁵⁸⁷L'art. 2 “*Objectives*” prevede: “*The objectives of this Convention are: 1. to enhance environmental protection; 2. to foster the conservation and sustainable use of natural resources; and 3. to harmonize and coordinate policies in these fields with a view to achieving ecologically rational, economically sound and socially acceptable development policies and programmes*”.

⁵⁸⁸L'art. 3 “*Principles*” afferma: “*In taking action to achieve the objectives of this Convention and implement its provisions, the Parties shall be guided by the following: 1. the right of all peoples to a satisfactory environment favourable to their development; 2. the duty of States, individually and collectively to ensure the enjoyment of the right to development; 3. the duty of States to ensure that developmental and environmental needs are met in a sustainable, fair and equitable manner*”.

⁵⁸⁹Caso conosciuto con il nome *Trail Smelter*: sentenza della Commissione Arbitrale Mista USA- Canada, 1941, in *United Nations Reports of International Arbitral Awards (UNRIAA)*, Vol. III, p. 1965 ss. Il giudizio riguardava i danni provocati in territorio USA dai fumi emessi dalla fonderia British Columbia, situata a Trail, in Canada, a 7 chilometri di distanza dal confine statunitense. L'entità dei danni, durata per oltre due decenni, condusse ad un'indagine della Commissione Internazionale USA-Canada, istituita sulla base del *Boundary Water Treaty* del 1909. La Commissione applicò una sanzione contro il Canada per i danni provocati fino alla data di emissione della stessa pronuncia, esortando, inoltre, la *company* titolare della fonderia a migliorare i propri impianti per limitare le emissioni nocive. Tuttavia, forse per al genericità di tali prescrizioni, i fenomeni di inquinamento proseguirono, di talché gli Stati decisero di stipulare una apposita convenzione istituente un

affermato che “*under the principles of international law [...] no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the cause is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence*”⁵⁹⁰.

Lo stesso principio di diritto è stato poi affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel suo primo caso trattato, ovvero quello del Canale di Corfù del 1949⁵⁹¹, dove i giudici hanno dichiarato che “*every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States*”⁵⁹². Il medesimo principio è stato nuovamente riconosciuto in un *obiter dictum*⁵⁹³ contenuto nella decisione del Tribunale arbitrale istituito nel caso pendente tra Francia e Spagna, relativo all'utilizzo delle acque del Lago Lanoux⁵⁹⁴.

Tali pronunce hanno costituito il fondamento giuridico utilizzato dalla Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite nell'elaborazione del Progetto di articoli sulla prevenzione dei danni transfrontalieri derivanti da “attività pericolose”, adottato nel 2001⁵⁹⁵.

collegio arbitrale composto da tre arbitri assistiti da due scienziati, scelti ognuno da uno dei due Paesi, al fine di risolvere la controversia. Per l'analisi dettagliata del caso e l'analisi delle pronunce si vedano di G.A. Hess, *The Trail Smelter; the Columbia River, and the Extraterritorial Application of Cercla*, *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. XVIII, 1, 2005, pagg. 112 - 126; R. Bratspies, *Trail Smelter's (Semi)Precautionary Legacy*, in R. Bratspies, R. Miller, eds., *Transboundary Harms In International Law: Lessons From The Trail Smelter Arbitration*, Cambridge University Press, 2005-2006, pagg. 135 – 166; A.L. PARRISH., *Sovereignty's Continuing Importance? Traces of Trail Smelter in the International Law Governing Hazardous Waste Transport*, in R. Bratspies, R. Miller, eds., *Transboundary Harms In International Law: Lessons From The Trail Smelter Arbitration*, Cambridge University Press, 2005-2006, pagg. 45- 78; A. Kiss, D. Shelton, *Strict Liability in International Environmental Law*, in *George Washington University Legal Studies research paper*, n. 345/07.

⁵⁹⁰Ibidem.

⁵⁹¹*The Corfu Channel Case, Judgment of April the 9th, 1949* between United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania, in *I.C.J. Report 1949*, p. 4. Lo stesso riguardava la presunta responsabilità della Repubblica Popolare dell'Albania per le numerose morti umane ed i gravi danni materiali subiti da due navi da guerra britanniche – nello specifico l'H.M.S Saumarez e l'H.M.S. Voltage – a causa della presenza non segnalata di mine in occasione del loro passaggio nel canale di Corfù, in acque albanesi, il 22 ottobre 1946.

⁵⁹²I giudici condannano l'Albania sulla scorta di principi generali ed in base a considerazioni umanitarie: “*The obligations incumbent upon the Albanian authorities consisted in notifying, for the benefit of shipping in general, the existence of a minefield in Albanian territorial waters and in warning the approaching British warships of the imminent danger to which the minefield exposed them. Such obligations are based [...] [O]n certain general and well-recognized principles, namely : elementary considerations of humanity, even more exacting in peace than in war ; the principle of the freedom of maritime communication; and every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States*”.

⁵⁹³“*[I]f it is admitted that there is a principle which prohibits the upstream State from altering the waters of a river in such a fashion as seriously to prejudice the downstream State, such a principle would have no application to the present case, because it has been admitted by the Tribunal, in connection with the first question examined above, that the French scheme will not alter the waters of the Carol*”. Per gli estremi del caso vedi *infra*.

⁵⁹⁴“*Affaire du Lac Lanoux*”, (Francia vs Spagna), 16 novembre 1957, XII U.N.RIIA, pagg. 281 - 317.

⁵⁹⁵UN Doc. A/CN.4/I.554, 1998.

1.3. L'approccio globale alla tutela dell'ambiente nelle conferenze internazionali

L'approccio globale alla tutela ambientale può essere ricondotto all'iniziativa dell'ECOSOC che, con la risoluzione n. E 1346 (XLV) del 30 luglio 1968, ha invitato l'Assemblea Generale ad organizzare una conferenza internazionale⁵⁹⁶, quale punto di avvio per instaurare forme di cooperazione stabili finalizzate a migliorare il livello di protezione degli ecosistemi e per concettualizzare il rapporto tra uomo e natura⁵⁹⁷.

Il merito dell'iniziativa ECOSOC può essere individuato nell'attribuzione di un ruolo centrale alla cooperazione internazionale, quale sede privilegiata per affrontare le problematiche ambientali emergenti⁵⁹⁸ e per rendere omogenei prassi e comportamenti fino ad allora frammentati⁵⁹⁹.

Seguendo le indicazioni dell'ECOSOC, l'Assemblea Generale ha emanato la risoluzione n. 2398 (XXIII) del 3 dicembre 1968⁶⁰⁰, con cui è stata promossa la prima Conferenza sull'ambiente umano⁶⁰¹. Già nella risoluzione n. 2398, l'Assemblea Generale rilevava l'esistenza di un collegamento diretto tra la qualità della vita degli esseri umani ed il deterioramento dell'ambiente naturale, evidenziando i possibili rischi connessi all'esercizio dei diritti fondamentali⁶⁰².

⁵⁹⁶Risoluzione n. 1346 del luglio 1968 E1346 (XLV): “*The Economic and Social Council, convinced of the urgent need for intensified action at the national and international level, in order to a limit and, where possibile, to eliminate the impairment of the uman environment and in order to protect and improve the natural surroundings in the interest of man (l'ECOSOC) propose to the General Assembly that it include in the agenda of its twenty-third session an item entitled The Problem of Human Environment.*”.

⁵⁹⁷Ibidem.

⁵⁹⁸Si veda res. 2398 (XXIII), 1733 Pleanery Meeting del 3 dicembre 1968: “*Believing it desirable to provide a framework for a comprehensive consideration within the UN of the problems of human environment in order to focus the attention of Governments and public opinion on the importance of this question and also to identify those aspects of it that can only, or best, be solved through international cooperation and agreement*”

⁵⁹⁹Ivi, “*Bearing in mind the important work on some problems of the human environment at present being undertaken by organizations in the United Nations system, inparticula the United Nations (including the Economic Commissione for Europe), the International Labour Organization, the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the World Health Organization, the World Metereological Organization, the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization and the International Atomic Energy Agency, as referred to in the report of the Secretary-General on activities of United Nations organizations and programmes relevant to the human environment*”.

⁶⁰⁰Rubricata “*Problems of the Human Environment*”. Consultabile sul sito ufficiale delle Nazioni Unite.

⁶⁰¹Ivi, “*The General Assembly[...]affirms that it should be the main purpose of the Conference to serve as a practical means to encourage, and to provide guidelines for, action by Governments and international organizations designed to protect and improve the human environment and to remedy and prevent its impairment, by means Of international cooperation, bearing in mind the particular importance of enabling the developing countries to forestall the occurrence of such problems*”.

⁶⁰²Ivi, “*3. The General Assembly, noting that the relationship between man and his environment is undergoing profound changes in the wake of modern scientific and technological developments...4. Noting, in particular, the continuing and accelerating impairment of the quality of the human environment caused by such factors as air and water pollution erosion and other form of soil deterioration, waste, noise and the secondary effects os biocides, which are accentuated by rapidly increasing population and accelerating urbanization... 5. Concerned about the consequent effects on the condition of man, his physical, mental and social well-being, his dignity and his enjoyment of basic human rights, in developing as well as developed countries*”.

I lavori per la conferenza hanno preso avvio nel 1972: tale conferenza passerà alla storia con il nome di Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano e sarà ricordata come il momento nel quale la comunità internazionale ha posto le fondamenta del moderno diritto internazionale dell'ambiente⁶⁰³.

La conferenza ha promosso taluni atti internazionali non vincolanti, tra cui un “Piano di azione” contenente 109 raccomandazioni e una Dichiarazione recante 26 principi suscettibili di applicazione nella prassi, sui quali fondare la cooperazione internazionale in materia di tutela dell'ambiente⁶⁰⁴.

Le raccomandazioni contenute nel “Piano d'azione” prevedevano l'istituzione di un programma mondiale di monitoraggio ambientale detto *Earthwatch* con il controllo del *Global Environmental Monitoring System*, da attuarsi mediante un sistema di scambio di informazioni tra i governi nazionali, detto *International Referral System*. Ciò al fine di favorire un controllo sullo sfruttamento delle risorse naturali e dare evidenza degli strumenti di volta in volta promossi in materia⁶⁰⁵. Proprio muovendo dal contenuto del “Piano d'azione”, pochi mesi più tardi l'Assemblea Generale istituiva l'*United Nations Environment Programme*⁶⁰⁶, che ancora oggi è l'unico programma internazionale che si occupa di “centralizzare” tutte le iniziative di tutela ambientale nel contesto delle Nazioni Unite⁶⁰⁷.

La Dichiarazione sull'ambiente umano, come detto, consta di ventisei principi che riconoscono diritti individuali e responsabilità degli Stati in rapporto all'ambiente. Essi sono, anche attualmente, considerati quali fondamentali criteri programmatici relativi allo sviluppo dell'ambiente umano⁶⁰⁸.

⁶⁰³La conferenza, tenutasi a Stoccolma, tra il 5 e il 16 giugno 1972, ha visto la partecipazione di 112 Stati e di vari esponenti delle Nazioni Unite. Al termine della stessa è stata approvata una dichiarazione di principi dal valore giuridico non vincolante ma che rappresenta un punto di riferimento per i successivi accordi in materia: tali principi rappresentano delle linee guida che ispirano i Paesi per la negoziazione di ulteriori accordi multilaterali. La dichiarazione di principi ha una visione antropocentrica dell'ambiente, considerando quest'ultimo il luogo dove il genere umano si sviluppa e non come un bene da tutelare per sé stesso. Tuttavia da tale dichiarazione emerge che l'uomo ha il dovere di preservare l'ambiente, sia per le generazioni presente che per quelle future. In tale contesto è stato possibile registrare l'attrito tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, che hanno evidenziato priorità diverse nelle misure da adottare per il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale.

⁶⁰⁴Si veda *Report of the United Nations Conference on the Human environment*, su UN documents.

⁶⁰⁵Per consultare il Piano di azione si veda sito internet ufficiale delle Nazioni Unite.

⁶⁰⁶Risoluzione n. 2997 (XXVII): “*institutional and financial arrangements for International Environmental Cooperation*”: con la stessa vengono istituiti anche il *Governing Council for Environmental Programmes* e un *Environment Fund* insieme ad un *Environment Secretariat* ed un *Inter Agency Environmental Coordinating Board*.

⁶⁰⁷Nel sito ufficiale del Programma, lo stesso si definisce quale “*voce per l'ambiente nel sistema ONU*”. Altri aspetti relativi alle misure di finanziamento e di gestione del Programma (tra le quali la definizione della sede del Programma nella città di Nairobi, in Kenya) sono, inoltre, contenuti nelle successive Risoluzioni aventi i numeri dal 2998 al 3004, sempre della XXVII sessione.

⁶⁰⁸Per consultare la Dichiarazione di principi si veda il sito internet Ufficiale delle Nazioni Unite.

In particolare, il Preambolo della Dichiarazione⁶⁰⁹ mette in evidenza l'importanza dell'ambiente quale presupposto per il godimento dei diritti umani: tale enunciato è particolarmente rilevante perché anticipa l'orientamento sul quale la tutela ambientale si svilupperà, vale a dire come valore autonomo degno di protezione specifica e suscettibile di essere direttamente rivendicato dall'uomo⁶¹⁰. In questo senso è emblematico il contenuto del principio 1, secondo cui *“Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generation”*. Si comprende agevolmente il nesso inscindibile tra l'ambiente e i diritti fondamentali della persona, che qualifica l'approccio antropocentrico inaugurato dalla Conferenza.

Meritano altresì di essere segnalati i principi 6 e 7 che richiamano gli Stati al dovere di gestire razionalmente le proprie risorse⁶¹¹, nonché il principio 24, che impone agli Stati di cooperare per prevenire disastri ambientali o comunque di collaborare per porvi rimedio a seguito della loro realizzazione⁶¹².

⁶⁰⁹Vedi preambolo al punto 6 : *“Siamo arrivati ad un punto della storia in cui dobbiamo regolare le nostre azioni verso il mondo intero, tenendo conto innanzitutto delle loro ripercussioni sull'ambiente. Per ignoranza o per negligenza possiamo causare danni considerevoli ed irreparabili all'ambiente terrestre da cui dipendono la nostra vita ed il nostro benessere [...]”*. Al punto 7 del citato Preambolo si legge che: *“Un numero sempre più elevato di problemi di ambiente, di portata regionale o mondiale, o che concernono il campo internazionale comune, esigerà una cooperazione fra i paesi e una azione da parte delle organizzazioni internazionali nell'interesse di tutti. La Conferenza chiede ai governi e ai popoli di unire i loro sforzi per preservare e migliorare l'ambiente nell'interesse dei popoli e delle generazioni future”*. Ed ancora: *“L'uomo è un essere che è creatura e creatore nel suo ambiente, fatto che gli permette l'esistenza fisica e gli garantisce la possibilità di uno sviluppo mentale, etico, sociale e spirituale [...] creatura e creatore: tali elementi sono fondamentali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi diritti, ivi incluso il diritto alla vita [...] La promozione e la difesa dell'ambiente è un tema di fondamentale importanza che interessa il benessere di tutti i popoli e lo sviluppo del globo; esse rispondono alle istanze sociali del pianeta”*.

⁶¹⁰Principio 1: *“Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations”*. Il principio 1 potrebbe aprire all'ipotesi di considerare l'esistenza di un diritto individuale all'ambiente, ricompreso tra i diritti umani.

⁶¹¹Principio 6: *“Lo scarico di sostanze tossiche o di altre sostanze e lo sprigionamento di calore in quantità o in concentrazioni tali che l'ambiente non sia in grado di neutralizzarne gli effetti devono essere arrestati in modo da evitare che gli ecosistemi subiscano danni gravi o irreversibili. La giusta lotta dei popoli di tutti i paesi contro l'inquinamento deve essere incoraggiata.”*; Principio 7: *“Gli Stati devono prendere tutte le misure possibili per impedire l'inquinamento dei mari, dovuto a sostanze che rischiano di mettere in pericolo la salute dell'uomo, di nuocere alle risorse biologiche e alla vita degli organismi marini, di danneggiare o di pregiudicare altre utilizzazioni dello stesso ambiente marino”*.

⁶¹²*“Una cooperazione attraverso accordi multilaterali o bilaterali, o attraverso altri mezzi idonei, è indispensabile per prevenire, eliminare o ridurre e limitare efficacemente i pericoli all'ambiente, risultanti da attività esercitate in tutti i campi, e ciò nel rispetto della sovranità e degli interessi di tutti gli Stati”*.

Più in generale, i principi che vanno dal 21 al 26 contengono una serie di criteri di comportamento⁶¹³, tra i quali merita menzione il principio 21⁶¹⁴. Questo, in linea con la citata giurisprudenza dei decenni precedenti, stabilisce il divieto per uno Stato di utilizzare il proprio territorio in modo tale da danneggiare l'ambiente di altri Stati. Tale divieto viene oggi considerato una norma di diritto consuetudinario⁶¹⁵.

La Conferenza di Stoccolma ha provocato negli anni successivi un incremento degli atti internazionali dedicati al tema ambientale⁶¹⁶. Tra questi è opportuno menzionare la Carta Mondiale della Natura⁶¹⁷, approvata dall'Assemblea Generale nel 1982, la quale, pur priva di forza vincolante, attribuisce alle persone la titolarità di precisi diritti di tipo procedurale, funzionali alla protezione dell'ambiente⁶¹⁸. La Carta inaugura anche un diverso tipo di approccio alla tutela dell'ambiente, di tipo ecocentrico, in base al quale non solo gli esseri umani ma lo stesso ambiente naturale è ritenuto di per sé titolare di alcuni diritti, lasciando impregiudicato, però, il problema della legittimazione al relativo esercizio.

Un anno più tardi, l'Assemblea Generale, con la risoluzione n. 38161 del 19 dicembre 1983, ha istituito la Commissione internazionale per l'ambiente, presieduta dall'ex primo ministro

⁶¹³Si cita, tra i vari, il principio 11: “*Le politiche ambientali di tutti gli Stati devono aumentare e non colpire il potenziale di sviluppo, presente e futuro, dei paesi in via di sviluppo e non devono neppure impedire il raggiungimento di condizioni di vita migliori per tutti. Stati ed organizzazioni internazionali devono adottare gli opportuni provvedimenti allo scopo di accordarsi sui mezzi per rimediare alle conseguenze economiche che può avere, a livello nazionale e internazionale, l'applicazione di misure di protezione dell'ambiente.*”

⁶¹⁴“*In conformità allo Statuto delle Nazioni Unite ed ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo le loro politiche in materia di ambiente, e hanno il dovere di assicurarsi che le attività esercitate entro i limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o a regioni che non sono sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale.*”

⁶¹⁵Così A. Kiss, D. Shelton in *International Environmental Law* nonché P.W. Birnie – A.E. Boyle in *International Law*. Nello stesso senso si veda A. Cassese, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2008.

⁶¹⁶Tra i vari si citano la Convenzione di Londra sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo sversamento di rifiuti ed altri materiali del 1972; la cosiddetta Convenzione Marpol elaborata per arginare l'inquinamento provocato dalle navi del 1973; la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale, portata alla firma nel corso della XVII sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO nel 1972. Ancora la Conferenza di Stoccolma ha favorito la genesi della III Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, le cui trattative, che cominciarono a New York nel 1973, condussero nel 1982 alla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (UNCLOS), entrata in vigore oltre dieci anni dopo, il 16 novembre 1994.

⁶¹⁷Carta mondiale della natura: A/RES/37/7, 28 ottobre 1982.

⁶¹⁸Per importanza si citano alcuni principi. Principio 23. “*All persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation*”. Principio 24 “*Each person has a duty to act in accordance with the provisions of the present Charter; acting individually, in association with others or through participation in the political process, each person shall strive to ensure that the objectives and requirements of the present Charter are met.*” Principio 16: “*All planning shall include, among its essential elements, the formulation of strategies for the conservation of nature, the establishment of inventories of ecosystems and assessments of the effects on nature of proposed policies and activities; all of these elements shall be disclosed to the public by appropriate means in time to permit effective consultation and participation*”. Principio 21: “*States and, to the extent they are able, other public authorities, international organizations, individuals, groups and corporations shall: (a) Co-operate in the task of conserving nature through common activities and other relevant actions, including information exchange and consultations.*”

norvegese Gro Harlem Brundtland, con lo scopo di creare un programma operativo volto ad ottenere un sensibile miglioramento della salute ambientale. Tale Commissione ha pubblicato nel 1987 un fondamentale rapporto dal titolo “*Our Common Future*”, con il quale è stato introdotto il concetto di sviluppo sostenibile⁶¹⁹.

Tra le enunciazioni maggiormente significative del rapporto figurano: “*ambiente e sviluppo non sono entità separate, ma al contrario sono tra essi in stretta connessione. Lo sviluppo non può, infatti, esistere se le risorse naturali sono in via di disfacimento, così come l’ambiente non può essere tutelato se la crescita non contempla l’importanza, anche economica, del requisito ambientale*”⁶²⁰.

⁶¹⁹Vedi Rapporto “*Our Common Future*” A/42/427: emanato dalla Commissione sull’ambiente, reperibile nelle risorse del sito internet delle Nazioni Unite dedicato.

⁶²⁰“*Si tratta, in sintesi, di criticità reciprocamente connesse in un sistema di causa ed effetto, che non possono essere risolti separatamente, da istituzioni con politiche diversificate. Un pianeta in cui la povertà sia endemica sarà sempre proiettato verso disastri ecologici [...] l’umanità deve rendere sostenibile lo sviluppo, cioè deve permettere che esso soddisfi le necessità delle generazioni presenti senza distruggere le possibilità di soddisfacimento delle necessità delle generazioni future [...] Il tema dello sviluppo sostenibile comporta per le politiche ambientali e di sviluppo alcuni elementi cruciali, e in particolare che si riavvii la crescita economica; si cambi la qualità della stesa crescita; si garantiscano le necessità basilari in termini di occupazione, generi alimentari e risorse naturali; si garantisca un livello demografico accettabile; si proteggano le risorse naturali; - si mettano a sistema i rischi tecnologici; si consideri, al momento delle scelte, gli aspetti ambientali ed economici [...] In alcune zone del mondo la popolazione sta crescendo a livelli insostenibili rispetto alle risorse naturali disponibili. Il tema non riguarda solo il numero dei soggetti, ma soprattutto il loro collegamento le risorse a disposizione. Cosicché il problema demografico deve essere risolto attraverso interventi miranti a eliminare la povertà endemica [...] La produzione agricola può permettere a tutti di avere del cibo, tuttavia il cibo spesso non è disponibile dove occorre. Nei paesi occidentali, la produzione agricola di è stata finanziata e tutelata dalla concorrenza internazionale. Molte economie in via di sviluppo, pertanto, hanno necessità di sistemi che rendano migliori e maggiormente produttive le colture agricole. La sicurezza del cibo comporta una più vasta attenzione alle criticità inerenti la distribuzione del reddito, dal momento che la fame è spesso figlia più della povertà che non della scarsità di risorse alimentari [...] Le specie viventi del pianeta sono a rischio di estinzione, ma è possibile ancora invertire tale processo. La diversità della specie è fondamentale per il corretto funzionamento degli ecosistemi e dell’intera biosfera. Ma, anche non considerando l’ottica strumentale, occorre rilevare che le specie selvagge devono essere tutelate anche per questioni morali e culturali ed anche per motivi scientifici. I governi possono arginare l’eliminazione delle foreste e degli altri luoghi dove è possibile incontrare diversità biologica, pur potendoli utilizzare razionalmente. Un percorso energetico etico è fondamentale ai fini di uno sviluppo sostenibile; individuarlo, però, non è compito da poco. Oggigiorno un singolo soggetto, in una sistema ad economia di mercato, consuma ottanta volte più energia che un soggetto localizzato nell’Africa subsahariana. Per equiparare i consumi energetici dei paesi in via di sviluppo al livello dei paesi occidentali, l’attuale utilizzo mondiale di energia dovrebbe quintuplicarsi in pochi anni. Ma il pianeta non può sopportare questo aumento, a maggior ragione se si dovesse continuare a ricorrere ai combustibili fossili. La tecnologia moderna deve essere nuovamente progettata per garantire la stessa destinazione di quantità di energia con un consumo minore delle risorse attuali”.*

Il rapporto⁶²¹ ha trovato riscontro, oltre che in successive iniziative a livello universale, anche sul piano regionale: taluni Stati e organizzazioni regionali, infatti, hanno avviato programmi di riconfigurazione dello sviluppo economico basati sulla sostenibilità ambientale, anche sulla scorta delle conseguenze di grandi catastrofi, come quelle di Bhopal e della petroliera Exxon⁶²².

In questo senso, la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli⁶²³ può considerarsi il primo strumento che ha espressamente codificato la tutela dell'ambiente nel novero dei diritti fondamentali da essa sanciti: l'articolo n. 24, difatti, stabilisce il diritto dei popoli a beneficiare di un ambiente equilibrato e favorevole allo sviluppo⁶²⁴.

L'articolo n. 11 del protocollo di San Salvador alla Convenzione Americana sui Diritti Umani⁶²⁵ ha elevato allo stesso modo la protezione ambientale, prevedendo che “ciascuno deve poter vivere in un ambiente salubre e deve poter avere accesso ai servizi pubblici di base”, fino a contemplare la necessità “[...]che gli Stati promuovano la protezione, la conservazione ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente”⁶²⁶.

Anche la Carta Interamericana del 2001 ha previsto che “*el ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio*

⁶²¹(Segue) Il rapporto prosegue rilevando che “lungi dal richiedere l'arresto della crescita economica, lo sviluppo sostenibile muove dal riconoscimento che i problemi della povertà e del sottosviluppo non possono trovare soluzione se non si avrà una nuova era di crescita in cui i paesi in via di sviluppo abbiano larga parte e da cui ricavino cospicui benefici” ed individua tre direttrici future nelle quali “le forme tradizionali di sovranità vengono superate sempre dalle realtà dell'interdipendenza ecologica ed economica; ciò soprattutto per gli ecosistemi in comune e per i cosiddetti beni comuni globali, ossia quelle aree del pianeta che sono al di fuori delle giurisdizioni nazionali. Se mancano norme condivise, eque ed esecutive che normino i diritti e i doveri degli Stati nei confronti dei beni comuni internazionali, la pressione esercitata su risorse limitate con il tempo finirà per distruggerne l'integrità ecologica, compromettendo il patrimonio delle generazioni future [...]; le sollecitazioni cui è soggetto l'ambiente sono insieme causa ed effetto di problemi politici e di conflitti armati. Ma anche senza le guerre, e cioè situazioni di pace, si destinano alla produzione di armamenti ingenti risorse che, almeno parzialmente, potrebbero andare ad implementare forme sostenibili di sviluppo. Anche lo sviluppo non sostenibile, i cui effetti possono allacciarsi alle tradizionali forme di conflitto, rischia di rendere il pianeta un posto meno sicuro [...]; le nuove sfide e le nuove problematiche hanno carattere complementare e ciò è in netto contrasto con la capacità delle istituzioni attualmente esistenti, orientate verso l'indipendenza e verso la frammentarietà”.

⁶²²Per approfondire le tematiche a questi disastri si vedano: Scovazzi, *Industrial Accidents and the Veil of Transnational Corporations*, in Francioni e Scovazzi (a cura di), *International Responsibility for Environmental Harm*, London, 1991; Jasanoff, *Learning From Disaster: Risk Management After Bhopal*, Philadelphia, 1994; Liston, *The Challenge of the 21st Century: Managing Technology and Ourselves in a Shrinking World*, Albany, 1994.

⁶²³Visconti: *Africa e Diritti Umani. Dalle carte costituzionali al sistema africano per la protezione dei diritti umani*, Edizioni Libreria Universitaria, anno 2012.

⁶²⁴Banjul Charter of Human Rights and People's Rights” del 27.06.1981 entrata in vigore il 21.10.1986 grazie al lavoro dell'Organization of African Unity. L'articolo n. 24 prevede che “all people shall have the right to a general satisfactory environment favorable to their development”.

⁶²⁵Protocollo addizionale alla “American Convention on Human Rights in the Areas of Economic, Cultural and Social Rights” del 1.01.99.

⁶²⁶L'articolo 11 del citato documento prevede che “everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services”

ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generacione”⁶²⁷.

Per quanto riguarda il continente europeo, sebbene la Carta EDU non preveda espressamente la tutela ambientale, la sua giurisprudenza ha progressivamente interpretato alcuni articoli in essa contenuti in chiave di protezione ambientale⁶²⁸. La necessità di assicurare una corretta protezione dell’ambiente è stata inserita nella Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea, oggi avente la medesima efficacia dei Trattati europei⁶²⁹.

Si registra, quindi, un incremento un aumento dell’attività della comunità internazionale sul tema, che ha consentito l’innesto della protezione ambientale anche in accordi preposti alla tutela di diritti di specifiche categorie a rischio⁶³⁰.

Tra questi, in relazione ai diritti dei minori, ad esempio, nell’articolo n. 24 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo⁶³¹ è previsto che i membri aderenti riconoscano il diritto del minore di pretendere il miglior stato di salute possibile, anche considerando i rischi inerenti il degrado ambientale. In questo enunciato si può rilevare un collegamento esplicito tra il diritto alla salute e quello all’ambiente. Ancora, l’articolo n. 29 richiede, invece, che il minore debba crescere in uno spazio rispettoso dell’ambiente, ma si estende anche a prevedere il diritto di qualsiasi essere umano di conoscere i rischi inerenti l’igiene e la salubrità degli ambienti che li riguardano⁶³².

Tornando alle iniziative di respiro universale e alla Commissione presieduta da Ms. Bruntland, il rapporto ha concluso i lavori rivolgendo un invito all’Assemblea delle Nazioni Unite per organizzare una nuova conferenza promotrice di quanto contenuto all’interno del lavoro.

⁶²⁷Adottata a Lima nel 2011 dall’Assemblea dell’Organizzazione degli Stati Americani. Confronta art. 15.

⁶²⁸Sulla giurisprudenza della Corte si tornerà dettagliatamente in seguito.

⁶²⁹Carta di Nizza, a seguito del Trattato di Lisbona, all’articolo 37: *“un pieno livello di tutela dell’ambiente e il miglioramento delle sue qualità devono essere innestati nelle politiche dell’U.E. e garantiti insieme al principio dello sviluppo sostenibile”*.

⁶³⁰Nella medesima direzione anche la *Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*, ILO n. 169 che contiene importanti enunciati a tutela del territorio. Inoltre l’art. 7, par. 4, afferma che *“Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit”*.

⁶³¹Articolo 24 della convenzione ONU a tutela del fanciullo Res. A/44/25, del 20 novembre 1989: *“States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health. States Parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services. States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures...to combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution... to ensure that all segments of society, in particular parents and children, are informed, have access to education and are supported in the use of basic knowledge of child health and nutrition, the advantages of breastfeeding, hygiene and environmental sanitation and the prevention of accidents”*.

⁶³²Cfr. art. 29 della convenzione ivi citata.

In risposta a tale istanza⁶³³, la comunità internazionale ha promosso la Conferenza di Rio del 1992⁶³⁴, anche sulla presa atto di alcune catastrofi ambientali accadute in quegli anni⁶³⁵.

I lavori della Conferenza si sono conclusi con l'emanazione di alcuni documenti privi di forza vincolante, ossia l'Agenda 21, la Dichiarazione di principi inerenti lo stato delle foreste e la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo⁶³⁶.

Con l'occasione è stata anche avviata la raccolta di firme della Convenzione sui cambiamenti climatici e della Convenzione sulla biodiversità, all'epoca già negoziate⁶³⁷.

La Dichiarazione di Rio può essere considerata una tappa fondamentale nello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente, perché contempla alcune garanzie procedurali che, negli anni a seguire, saranno sempre più accettate dalla comunità internazionale e trasposte in alcuni accordi internazionali. Tra queste garanzie, il principio n. 10⁶³⁸ afferma l'importanza dell'accesso alle informazioni in tema ambientale, promuove la partecipazione del pubblico ai meccanismi decisionali, affermando anche la rilevanza dell'effettivo accesso alla giustizia⁶³⁹.

Nel solco scavato dalla Conferenza hanno preso avvio alcune iniziative che hanno condotto alla firma di alcuni rilevanti accordi, tra i quali si menzionano la Convenzione di Basilea sul

⁶³³L'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 43196 del 1988 ha dato mandato al Segretario Generale, con il supporto dell'UNEP, di procedere ad organizzare la conferenza, trasmettendo le proprie considerazioni, mediante il Consiglio Economico e Sociale, all'Assemblea stessa, nella successiva sessione. Così la *United Nations Conference on Environment and Development* è stata quindi confermata il 22 dicembre 1989, con la risoluzione 44/228.

⁶³⁴La conferenza si è svolta a Rio dal 3 al 14 giugno 1992, con la partecipazione di delegazioni di 172 Stati rappresentati da alte cariche, con delegati delle principali organizzazioni internazionali, 1400 rappresentanti di ONG e 9000 giornalisti.

⁶³⁵Disastri come Bhopal, Exxon, ma anche Chernobyl. Si veda: Greco: *Lo sviluppo sostenibile. Dalla Conferenza di Rio alla Conferenza di Johannesburg*. Editore CUEN, anno 2002.

⁶³⁶A. Conf. 151/26 (Vol. III) “*Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests*”; A. Conf. 151/26 (Vol. I) “*Rio Declaration on Environment and Development*”; *United Nations Framework Convention on Climate Change*, entrata in vigore il 21 marzo 1994. *Convention on Biological Diversity*”, entrata in vigore il 29 dicembre 1993. Per l'analisi dei documenti citati si veda Garaguso – Marchisio: *Rio 1992: vertice per la terra*. Atti della conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo con saggi introduttivi e guida ragionata. Collana Uomo, ambiente, sviluppo. Edizione Angeli, 1° edizione 1993.

⁶³⁷*Ibidem*.

⁶³⁸“*Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided*”

⁶³⁹Per una critica si veda S. Marchisio, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 3/1992, pag. 607.: “*Il concetto è dunque quello di rendere il processo decisionale in materia ambientale democratico e trasparente, secondo le indicazioni più precise contenute nei capitoli di Agenda 21. Ma né l'accesso all'informazione relativa all'ambiente, né la partecipazione ai processi decisionali, né, infine, l'accesso alla giustizia ordinaria e amministrativa sono formulati dal principio 10 della Dichiarazione di Rio in termini di situazioni giuridiche individuali. In tal senso, la Dichiarazione appare assai poco innovativa e conferma la difficoltà di tradurre sul piano del diritto positivo il legame tra ambiente, sviluppo e diritti umani.*”

controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi⁶⁴⁰, la Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico⁶⁴¹, il noto Protocollo di Kyoto sul limite delle emissioni industriali⁶⁴², la *Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemical and Pesticides in International Trade*⁶⁴³, il Protocollo sull'acqua e la salute della Convenzione sulla Protezione e l'Uso delle Acque Transfrontaliere ed i Laghi Internazionali⁶⁴⁴ ed, infine, il Rapporto Ksentini⁶⁴⁵.

L'ultimo documento, emanato con la risoluzione delle Nazioni Unite n. 1995/14 con il nome "*Human Rights and Environment*", si è concluso con l'audace affermazione che i diritti ambientali sono parte integrante dei diritti umani⁶⁴⁶: il documento rileva che, da una parte, i diritti fondamentali possono essere compromessi da un ambiente deteriorato, mentre, dall'altra parte, anche la violazione degli stessi diritti umani può comportare un danno all'ambiente⁶⁴⁷.

Il documento, quindi, apre il dibattito circa una eventuale soggettività giuridica dell'ambiente unitamente inteso, oltre a confermare che lo stato di salute dello stesso sistema naturale altro non è che un fattore prodromico rispetto alla protezione di tutti gli altri diritti umani⁶⁴⁸.

L'istituzione del Summit del Millennio dell'ONU, pur non avente ad oggetto esclusivamente il tema ambientale, ha permesso di enunciare quale fondamentale obiettivo dell'umanità la preservazione degli ecosistemi attraverso una crescita sostenibile: tali istanze sono state incorporate dalla Dichiarazione del Millennio⁶⁴⁹. Il quarto punto della Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite⁶⁵⁰, dedicato alla tutela ambientale, infatti, invita il

⁶⁴⁰La *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal* è entrata in vigore il 4 maggio 1992.

⁶⁴¹Già citata perché aperta alla firma nel Contesto della Conferenza di Rio.

⁶⁴²Concluso a Kyoto (Giappone) l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005. Sull'importanza delle iniziative: "*Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes*".

⁶⁴³Convenzione entrata in vigore il 24 febbraio 2004.

⁶⁴⁴UNECE-WHO *Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, 17 giugno 1999.

⁶⁴⁵"*Review of Further Developments in Fields with Which the Sub Commission Has Been Concerned: Human Rights and the Environmen*" promosso dal Rappresentante Speciale. E/CN.4/sub.2/1994.

⁶⁴⁶"*Environmental rights are a part of existing human rights*".

⁶⁴⁷Ivi, cfr. E/CN.4/sub.2/1994.

⁶⁴⁸Al paragrafo n. 243 del Rapporto si legge: "[...] *Many human rights are suited to being applied from an ecological perspective, whether those rights are political, civil, social, economic or cultural, and whether they are exercised individually or collectively*".

⁶⁴⁹Lisi: *Oltre gli obiettivi del millennio: la sfida dello sviluppo sostenibile nell'agenda delle Nazioni Unite*. Ali Ribelli Editore, 2014.

⁶⁵⁰Il testo è reperibile sul sito ufficiale delle Nazioni Unite, ripreso dai siti di molte agenzie NU, tra cui, a mero titolo esemplificativo, l'UNICEF. Estremi U.N. Doc. A/RES/55/2.

compimento di ogni azione necessaria “*to free all of humanity, and above all our children and grandchildren, from the threat of living on a planet irredeemably spoilt by human activities, and whose resources would no longer be sufficient for their needs*”⁶⁵¹.

La Dichiarazione ha invitato i governi a promuovere forme attive di collaborazione nel settore ambientale e ha rilevato la necessità di garantire lo stesso “*diritto allo sviluppo*”⁶⁵².

Il concetto di sviluppo sostenibile è stato ripreso nel Piano d'Attuazione al termine del vertice di Johannesburg del 2002⁶⁵³, quale ideale compimento della Conferenza di Rio tenutasi 10 anni prima. In questa occasione sono state elaborati diversi canali di intervento per affrontare le emergenze ambientali riscontrate in vari settori⁶⁵⁴. Il Piano d'Attuazione, riconoscendo una relazione intercorrente tra diritti umani e ambiente⁶⁵⁵, esprime al paragrafo 128 che gli Stati “*ensure access, at the national level, to environmental information and judicial and administrative proceedings in environmental matters, as well as public participation in decision-making, so as to further principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development, taking into full account principles 5, 7 and 11 of the Declaration*”, richiamando i diritti procedurali ivi espressi⁶⁵⁶.

Alcuni obiettivi specifici, come quelli previsti dal Protocollo di Kyoto relativamente all'abbattimento delle emissioni di gas serra, sono stati oggetto di successive negoziazioni. Nel 2001, con la Conferenza di Marrakech si è raggiunto un accordo a proposito degli scambi di quote attraverso le quali le emissioni venivano autorizzate; nel 2007, con la Conferenza di Bali è stato creato un nuovo programma temporale a seguito dell'ormai conclamato fallimento degli obiettivi di Kyoto; nel 2009, con la Conferenza di Copenaghen si è registrato il mancato raggiungimento anche degli obiettivi del precedente programma; nel 2011, con la Conferenza di Durban l'obiettivo è stato spostato, infine, all'anno 2020, mediante l'adozione

⁶⁵¹Ibidem.

⁶⁵²Il Paragrafo 24 recita: “*We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development.*”

⁶⁵³*World Summit on Sustainable Development*, tenutosi a Johannesburg (Sudafrica) dal 26 agosto al 4 settembre 2002.

⁶⁵⁴Sul vertice si legga A. Del Vecchio, A. .L Junior (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005.

⁶⁵⁵Vedi par. 169.

⁶⁵⁶Art. 10 della Dichiarazione di Rio: “*Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided*”

di nuovi strumenti che avessero maggiore efficacia dei precedenti⁶⁵⁷. Inoltre, relativamente al problema del cosiddetto *global warming*, il Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite ha inserito nella propria missione lo studio dell'impatto del riscaldamento globale sui diritti umani⁶⁵⁸.

Ancora, nel 2012, si è tenuta a Rio la Conferenza Rio + 20⁶⁵⁹ che ha permesso la continuazione del dialogo inerente i temi dell'impegno nel perseguimento dello sviluppo sostenibile⁶⁶⁰. Gli argomenti cardine di tale conferenza sono stati la *Green Economy*, nonché il quadro istituzionale a cui fare riferimento, anche se deve essere evidenziato come, con la crisi economica e internazionale degli ultimi anni, sembra essere rallentato il percorso mirante a raggiungere traguardi condivisi dalla maggior parte della comunità internazionale⁶⁶¹.

Con gli ultimi anni, infatti, nonostante l'opinione pubblica abbia dimostrato una crescente sensibilità in tema di sviluppo ecosostenibile, sul piano intergovernativo non è possibile registrare un progresso come quello verificatosi negli ultimi decenni del secolo passato.

1.4. Le istituzioni rappresentative degli interessi ambientali

Diversamente da altre tematiche oggetto di studio del diritto internazionale, il diritto dell'ambiente è proteso alla tutela di interessi che vanno oltre le singole personalità fisiche o giuridiche, perché tende a ricercare una protezione universale dell'ambiente nel quale l'uomo è una singola componente. Nella sua regolamentazione, quindi, non vengono unicamente in rilievo i rapporti multilaterali o bilaterali tra i Paesi, quanto piuttosto una idea di comunità umana interamente considerata.

Contrariamente alla vocazione tendenzialmente universale del diritto dell'ambiente, nel panorama delle relazioni internazionali si riscontra la mancanza di un istituto autorevole che possa rappresentare le istanze ambientali a livello globale.

⁶⁵⁷Si legga Postiglione, *Diritto Internazionale dell'Ambiente*, Aracne 2013, dove è possibile ripercorrere le ultime tappe dello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente.

⁶⁵⁸*Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*. A/HRC/10/61, 15 gennaio 2009.

⁶⁵⁹Rio+20 rappresenta il culmine di una serie di altre conferenze tenute in seno all'ONU, delle quali alcune sono state citate e di cui il Summit della Terra del 1992 rappresenta il perno centrale, ponendo lo sviluppo sostenibile come priorità dell'agenda delle Nazioni Unite e della Comunità Internazionale.

⁶⁶⁰La Conferenza, tenuta tra il 13 e il 22 giugno 2012, si è tenuta in occasione del ventennale del Summit della Terra: Rio+20 è organizzata dal dipartimento per gli Affari economici e sociali delle Nazioni Unite. E' stata autorizzata dalla risoluzione A/RES/64/236 del 24 dicembre 2009.

⁶⁶¹Per esempio proprio nell'occasione di Rio 2012 sono state registrate numerose polemiche, soprattutto relativamente alla presenza della delegazione iraniana alla conferenza. Si veda F. Perugia, *The Nightmare of an Iranian Earthquake*, archiviato il 13 gennaio 2013 in Il Tempo, 2011.

Gli Stati, infatti, non hanno mai trovato un accordo che consentisse la creazione di un unico ente internazionale deputato alla protezione degli interessi ambientali, preferendo invece dare mandato, di volta in volta, a diverse organizzazioni già esistenti, per la tutela di un determinato aspetto della tutela ambientale. Per esempio, quando le criticità ambientali interessano il settore del commercio, è l'Organizzazione Mondiale del Commercio ad intervenire; nel momento in cui le criticità hanno ad oggetto l'inquinamento prodotto dagli aeromobili è l'Organizzazione Mondiale dell'Aviazione Civile ad interessarsi del tema; oppure se il problema è legato alle risorse agricole si occuperà della questione l'Organizzazione Mondiale del Cibo e dell'Agricoltura; etc.

La gestione delle criticità ambientali sottoposte al vaglio di questi enti di dettaglio può, in linea teorica, presentare persino problematiche di conflitto di interesse. Inoltre, trattandosi di enti che svolgono il proprio lavoro contemporaneamente ad una pluralità di agenzie regionali, un ulteriore rischio è che si vengano a creare diversi correnti di pensiero su medesimi argomenti, creando problemi alla stabilità stessa del diritto internazionale dell'ambiente.

In risposta parziale alle problematiche derivanti dalla mancanza di un ente universale è stato istituito Programma Ambientale delle Nazioni Unite⁶⁶², con il quale sono stati promossi alcuni atti internazionali a tutela dell'ambiente. Tuttavia tale ente ha la forma giuridica di un programma, non quindi di una organizzazione internazionale. Tale rilievo non può che indebolirne la valenza *uti universi* che dovrebbe animare un'organizzazione deputata alla gestione dell'ambiente mondiale.

Da quanto sopra consegue che, in assenza di un effettivo ente internazionale deputato a rappresentare le istanze di tutela ambientale e pur apprezzandosi il lavoro svolto dalle organizzazioni particolari sul tema ambientale, soprattutto per quanto riguarda i meccanismi

⁶⁶²Dal sito ufficiale federale dell'ambiente svizzero, la seguente descrizione: “*Il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (United Nations Environment Programme, UNEP), con sede principale a Nairobi (Kenya), è stato istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1972 in seguito alla Conferenza di Stoccolma sulla protezione dell'ambiente. Il suo mandato consiste nel raccogliere e valutare dati ambientali globali, regionali e nazionali, nello sviluppare strumenti politici per la protezione dell'ambiente e nell'assumere un ruolo di coordinamento e orientamento della politica. Per consentire all'UNEP di assumere la guida in ambito ambientale, sono necessari, oltre a un sostegno politico da parte dei Paesi membri, anche una migliore attuazione del mandato dell'UNEP e la garanzia di un finanziamento stabile. Nel quadro del rafforzamento della governance internazionale in campo ambientale sono state elaborate misure e raccomandazioni per il rafforzamento dell'UNEP. Durante la Conferenza dell'ONU sullo sviluppo sostenibile svoltasi nel giugno del 2012 a Rio de Janeiro (Rio+20) è stato deciso di rafforzare l'UNEP in particolare mediante l'introduzione dell'adesione universale e dell'elaborazione di strategie ambientali nel sistema onusiano. Dal 2014, ogni due anni si tiene un'Assemblea generale chiamata «United Nations Environment Assembly of UNEP». In quanto organo supremo dell'UNEP, adotta decisioni politiche, sostanziali e amministrative, stabilisce il programma di lavoro e il budget e sorveglia l'attività della segreteria. Offre inoltre alla comunità internazionale la possibilità di trarre un bilancio della situazione ambientale, discutere strategie internazionali per la protezione e l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e stabilire misure di politica ambientale. L'Assemblea generale permette infine ai ministri di prendere decisioni strategiche importanti a livello globale”.*

di controllo, la frammentazione della cooperazione sul tema potrebbe rischiare di pregiudicare lo sviluppo del settore.

Sarebbe auspicabile, quindi, l'istituzione di un ente internazionale dedicato, che possa essere il collettore di tutte le funzioni fino ad oggi delegate ad altre organizzazioni⁶⁶³. Sarebbe anche auspicabile, nello stesso senso, l'istituzione di un foro internazionale competente a conoscere le controversie inerenti il tema ambientale, perché, allo stato, il problema della frammentarietà si registra anche nell'esistenza di una pluralità di organismi giurisdizionali competenti a conoscere di questioni ambientali, allorché trasversalmente collegate ai loro settori di competenza. Tra gli esempi che si possono citare, quando il caso sarebbe potuto essere regolamentato esclusivamente dal diritto dell'ambiente, si menzionano gli interventi della Corte Internazionale di Giustizia⁶⁶⁴, dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, in due casi del 1998⁶⁶⁵ e del 2001⁶⁶⁶ nonché del Tribunale per il Diritto del Mare, in un caso del 2001⁶⁶⁷.

In tale contesto si evidenziano le potenzialità del sistema di RSI, dal momento che potrebbe sintetizzare tutte le istanze di protezione ambientale, che allo stato sono gestite da una pluralità di enti internazionali⁶⁶⁸. Infatti, sebbene lo stesso sistema di RSI sia a sua volta frammentato, si rileva una tendenza ad una sistematizzazione maggiore rispetto a quanto accade nel diritto internazionale dell'ambiente, come nel caso delle “Norme sulla responsabilità delle imprese transnazionali ed altre imprese” pubblicate nel contesto delle Nazioni Unite, le quali possono essere considerate un compendio dell'evoluzione della RSI e che, tra gli altri scopi, sono dedicate anche alla protezione dell'ambiente⁶⁶⁹.

Da quanto sopra consegue che si rende opportuno analizzare la tutela ambientale apprestata dal sistema di RSI, sia mediante l'analisi degli strumenti di tutela ambientale che hanno origine come strumenti di RSI e sia di quegli strumenti che, anche se di per sé nati come strumenti di diritto internazionale dell'ambiente, per evidenti motivi di tangenza con il sistema di RSI meritano di essere comunque approfonditi.

⁶⁶³Meyer: *Would a ONU Environment Organization help to achieve the millennium development goals?*. In Raciol, 2006.

⁶⁶⁴CIG: sentenza 25.09.97 *Ungheria vs Slovacchia*

⁶⁶⁵OMC Appello concluso con sentenza del 12.10.98

⁶⁶⁶OMC Appello concluso con sentenza del 22.10.01

⁶⁶⁷Tribunale per il Diritto del Mare: pronuncia 3.12.01 *Irlanda vs U.K.*

⁶⁶⁸Fodella: *Movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi nel diritto internazionale*. Torino 04. Pagine 310 e seguenti.

⁶⁶⁹Sull'analisi delle Norme si rimanda al paragrafo precedente dedicato. Si veda anche il paragrafo “framework Protect, Respect, Remedy”, sul lavoro di John Ruggie, che nasce a corollario delle stesse Norme.

2. Analisi degli strumenti di tutela dell'ambiente in rapporto alla RSI nel diritto internazionale universale

2.1. La tutela ambientale nelle fonti sulla RSI delle Nazioni Unite

Nel capitolo precedente sono stati analizzati i principali strumenti di RSI elaborati nel contesto delle Nazioni Unite: questi contengono al loro interno alcune disposizioni che si occupano espressamente della protezione ambientale, che è opportuno individuare.

Nella “bozza” del Codice di condotta delle imprese internazionali vengono affrontati nel dettaglio diversi temi sociali che possono essere interessati dalle attività d'impresa⁶⁷⁰.

Per quanto riguarda il tema ambientale, il documento prende in considerazione l'impatto sugli ecosistemi derivante dalle attività d'impresa. Il *Draft Code* invita, perciò, le imprese a pubblicare ogni informazione avente ad oggetto potenziali danni ambientali provocati dai prodotti o dai processi produttivi e di valutare i costi necessari per evitare ogni impatto ambientale *ex ante*, oppure ridurne la portata, *ex post*. Così al paragrafo 42, il *Draft Code* stabilisce che le “*transnational corporation shall carry out their activities in accordance with national laws, regulations, administrative practices and policies relating to the preservation of the environment of the countries in which they operate and with due regard to relevant international standards. Transnational corporations shall-should, in performing their activities, take steps to protect the environment and where damaged to rehabilitate it and should make efforts to develop and apply adequate technologies for this purpose*”⁶⁷¹.

Anche il *Global Compact*⁶⁷² contiene al proprio interno disposizioni inerenti al tema ambientale⁶⁷³. Sull'argomento vengono stilati alcuni criteri di comportamento che le imprese dovrebbero assumere. Più precisamente, secondo il documento, gli enti economici dovrebbero adottare condotte sostenibili e dovrebbero dedicare una parte delle proprie risorse per studiare e applicare strumenti tecnologici che possano ridurre o limitare l'impatto delle loro attività sull'ambiente. È quindi richiesto alle imprese con il principio 7 “*di sostenere un approccio preventivo nei confronti delle sfide ambientali*”, con il principio 8 “*di intraprendere iniziative che promuovano una maggiore sensibilità ambientale*”, con il principio 9 “*di incoraggiare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie che rispettino l'ambiente*”⁶⁷⁴. Da quanto precede si rileva come il *Global Compact* insista sul tema della

⁶⁷⁰Paragrafo 2.3.1.2.

⁶⁷¹Ibidem.

⁶⁷²Paragrafo 2.3.1.3.

⁶⁷³Gonzalez Perez Liam Leonard, *The UN Global Compact: Fair competition and Environmental and Labour Justice in International Markets* Advances in Sustainability and Environmental Justice, volume 16, Emerald Books, 2015.

⁶⁷⁴Si veda sito Global Compact network, con i principi e i commenti.

prevenzione e infatti la stessa viene considerata un elemento ineludibile per le multinazionali che vogliono assumere comportamenti responsabili.

I tre principi citati “sono stati tratti dalla Dichiarazione dei Principi e dal Piano d'Azione Internazionale delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (Agenda 21) definito dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo [...]. Il capitolo 30 dell'Agenda 21 esprime il concetto che il commercio e il mondo imprenditoriale dovrebbero svolgere un ruolo fondamentale nella salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente. In particolare le imprese possono contribuire con l'uso di produzioni più pulite e una conduzione aziendale più responsabile”⁶⁷⁵.

Tale affermazione dimostra come la RSI e il diritto internazionale dell'ambiente abbiano evidenti punti di sovrapposizione: così, uno strumento di RSI, come può essere considerato il *Global Compact*, si ispira, per la genesi delle disposizioni relative alla protezione ambientale, a strumenti di diritto internazionale dell'ambiente, ossia quelli elaborati nel contesto della Conferenza di Rio⁶⁷⁶.

Con una comunicazione relativa al principio 7 del *Global Compact* sul caso Rio Tinto⁶⁷⁷ è stato messo in luce l'approccio prescelto: “*We accept the need for greater climate change action and we support a precautionary approach to environmental challenges. We believe that emissions of greenhouse gases (GHGs) resulting from human activities are contributing to climate change, and that avoiding human-caused changes to the climate is an important international goal. It is critical that we position ourselves for future carbon constraints and climate regulation. Performance expectations need to be set, plans implemented, improvements measured and follow-up actions made. High quality and timely information is necessary to maintain the improvement focus, encourage success and to correctly and reliably communicate our emissions internally and externally. Setting targets and regular reporting against these targets is a priority and helps us to manage our performance. Reduction of our GHG intensity index is a Group key performance indicator. To achieve this target major investment is being made in new plants and technology. The operating efficiency of our ongoing operations is also critical. With an anticipation of more widespread carbon pricing affecting our operations, accounting and reporting obligations will also increase. We are preparing for this by testing guidance material for the collection of emissions data to meet strict of audit requirements.*”⁶⁷⁸.

⁶⁷⁵Ivi, così i tre principi sono commentati sulla pagina internet.

⁶⁷⁶Deva: *Global Compact: Una critica alla collaborazione ONU tra pubblico e privato per promuovere la cittadinanza delle imprese* in Sy. Jo. In. Law and Co., 2007.

⁶⁷⁷Reperibile sul sito ufficiale UN Global Compact: Rio Tinto PLC.

⁶⁷⁸UN Global Compact: *communication in progress 2011*. Consultabile sul sito ufficiale UN Global Compact.

Anche le Norme sulla responsabilità delle imprese transazionali ed altre imprese⁶⁷⁹ si occupano della tutela dell'ambiente, imponendo alle imprese di condurre *“their activities in accordance with national laws, regulations, administrative practices and policies relating to the preservation of the environment of the countries in which they operate, as well as in accordance with relevant international agreements, principles, objectives, responsibilities and standards with regard to the environment as well as human rights, public health and safety, bioethics and the precautionary principle, and shall generally conduct their activities in a manner contributing to the wider goal of sustainable development”*⁶⁸⁰.

Pertanto, ogni conseguenza dannosa scaturente dalle attività delle imprese deve ritenersi ad esclusivo carico, anche di responsabilità, delle imprese stesse. Queste ultime dovrebbero, per contro, adottare un sistema di valutazione dell'impatto sugli ecosistemi delle proprie pressioni operative, in particolare dovrebbero tenere in massima considerazione le categorie sociali maggiormente esposte e dovrebbero, infine, rendere trasparente ogni informazione relativa al proprio sistema di monitoraggio e gestione dell'ambiente circostante⁶⁸¹.

Alle Norme ha fatto seguito il lavoro del rappresentante speciale John Ruggie, culminato nel framework *“Protect Respect Remedy”*⁶⁸²: il lavoro impone ai Paesi di considerare pienamente il fattore ambientale in ogni relazione intrattenuta. In questo senso uno Stato dovrebbe vagliare strategie di *policy* coerenti con gli obiettivi di tutela dell'ambiente, incardinando tavoli di dialogo permanente tra tutti i portatori di interesse, nel tentativo di individuare soluzioni comuni rispetto alle possibili criticità derivanti dall'insediamento di una impresa in un dato territorio⁶⁸³.

L'obbligo di riparazione è il logico corollario del dovere degli Stati di proteggere l'ambiente: sul punto è previsto che gli *“States must take appropriate steps to ensure, through judicial, administrative, legislative or other appropriate means, that when such abuses occur within their territory and/or jurisdiction those affected have access to effective remedy”*⁶⁸⁴.

Possono essere utilizzati anche strumenti stragiudiziali quando ricorrono casi in cui un *“injustice evoking an individual's or a group's sense of entitlement, which may be based on law, contract, explicit or implicit promises, customary practice, or general notions of fairness of aggrieved communities”*⁶⁸⁵.

⁶⁷⁹Paragrafo 2.3.1.4.

⁶⁸⁰ONU: E-CN-4. Sub. 2. 38/03.

⁶⁸¹ONU: E-CN-4. Sub. 2. 38/03.

⁶⁸²Paragrafo 2.3.1.5.

⁶⁸³Vedi *infra*.

⁶⁸⁴Principio chiave venticinquesimo.

⁶⁸⁵Ivi, c.s.

2.2. La protezione ambientale nelle *Guidelines* dell'OCSE

Gli strumenti di RSI delle Nazioni Unite affrontano quindi il tema ambientale, ma è possibile riscontrare una significativa attenzione sull'argomento anche da parte dell'OCSE attraverso le *Guidelines*⁶⁸⁶.

I principi espressi sono contenuti in varie sezioni che si dedicano a diversi argomenti.

Il tema ambientale viene affrontato dalle linee guida nella “Sezione Settima”. In tale sezione le linee raccomandano alle imprese di “[...] *take due account of the need to protect the environment, public health and safety, and generally to conduct their activities in a manner contributing to the wider goal of sustainable development*”⁶⁸⁷.

In particolare, le imprese dovrebbero istituire un meccanismo di monitoraggio ambientale che consenta di rendere trasparente l'incidenza delle loro attività sull'ambiente.

Le linee sono molto dettagliate riguardo alla descrizione di tale sistema. Lo stesso dovrebbe prevedere valutazioni periodiche dei comportamenti imprenditoriali fissando obiettivi di performance “ambientale” che consentano di monitorare l'andamento delle prestazioni d'impresa in rapporto all'ambiente. Il sistema dovrebbe essere in grado di autoregolarsi ma dovrebbe anche tenere in debita considerazione le politiche nazionali e internazionali in materia ambientale, per uniformarsi con le stesse e per registrare i progressi compiuti nel perseguimento dei generali obiettivi della comunità internazionale sul tema.

Nel proseguo del lavoro sarà evidenziato il rapporto particolare che esiste tra la tutela dell'ambiente e il tema dell'informazione. Anche le linee guida affrontano l'argomento, invitando le imprese a: “*a) fornire al pubblico e ai lavoratori informazioni adeguate, misurabili, verificabili (ove possibile) e tempestive sui potenziali effetti delle attività dell'impresa sull'ambiente, la salute e la sicurezza, ivi inclusa, eventualmente, una relazione sui progressi compiuti nel miglioramento delle prestazioni ambientali; b) intraprendere un processo di comunicazione e consultazione adeguato e tempestivo con le comunità direttamente influenzate dalle politiche dell'impresa in tema di ambiente, salute e sicurezza e dalla loro attuazione*”.

Le imprese sono inoltre invitate a valutare i possibili effetti che la scelta di un determinato ciclo produttivo può avere sull'ambiente, in modo da assumere decisioni che consentano di ridurre il potenziale impatto ambientale. Ancora, in caso di minacce di danni per l'ambiente, le stesse dovrebbero “*predisporre piani di emergenza per prevenire, mitigare e contenere i gravi danni all'ambiente e alla salute derivanti dalle loro attività, ivi compresi incidenti e*

⁶⁸⁶Paragrafo 2.4.

⁶⁸⁷OCSE: Linee programmatiche per le imprese multinazionali, cit.

situazioni di emergenza, e allestire meccanismi d'allarme per la segnalazione immediata alle autorità competenti”.

Le linee, inoltre, richiedono alle imprese di migliorare costantemente le proprie *performance* ambientali e di incoraggiare l'adozione di comportamenti socialmente responsabili anche lungo tutta la catena produttiva. Per fare ciò le *Guidelines* suggeriscono all'impresa di adottare le migliori tecnologie possibili (BAT) che consentano l'elevazione degli standard ambientali. L'adozione della *Best Technology Available* permette all'impresa di concorrere nel raggiungimento di generali obiettivi ambientali, quali la riduzione dei gas serra, la riduzione dei consumi di energia, l'utilizzabilità razionale delle risorse naturali, l'implementazione del ciclo di riutilizzo dei prodotti, lo smaltimento controllato dei rifiuti, etc.

L'assunzione di modelli di RSI “ambientale” ha anche un ulteriore effetto indotto, ossia quello di aumentare la consapevolezza dei clienti dell'impresa in ordine alle tematiche ambientali. Le linee, quindi, suggeriscono all'impresa di pubblicizzare ogni informazione che consenta all'utente finale di accrescere i propri livelli di conoscenza, attraverso l'utilizzo di marchi e etichette esplicative dei progressi compiuti dall'impresa sull'argomento.

Le linee guida, inoltre, evidenziano l'importanza della ricerca, invitando l'impresa ad assumere autonome iniziative che consentano l'individuazione di nuovi percorsi di RSI dal punto di vista concreto⁶⁸⁸.

Per quanto concerne il tema della formazione delle risorse umane sulle tematiche ambientali, secondo le *Guidelines* ai lavoratori dovrebbe essere fornita adeguata istruzione al fine di consentire loro di operare in sicurezza e di avere la competenza per valutare e mitigare eventuali incidenti ambientali. Gli stessi, inoltre, dovrebbero essere inseriti in un contesto di collaborazione propositiva riguardo ai comuni obiettivi di tutela ecologica, al fine di “*contribuire allo sviluppo di politiche ambientali pubbliche significative ed economicamente efficienti, ad esempio, tramite partenariati o iniziative in grado di accrescere la consapevolezza e la tutela ambientale.*”⁶⁸⁹.

Le linee guida OCSE, pertanto, evidenziano l'importanza della prevenzione⁶⁹⁰. Esse “*prendono spunto dagli strumenti esistenti ma non li riflettono totalmente [...] non sono destinate a reinterpretare gli strumenti esistenti né a creare dei nuovi impegni o dei precedenti per i governi; esse si prefiggono esclusivamente di raccomandare le modalità di*

⁶⁸⁸“*ad esempio attraverso l'elaborazione di strategie per la riduzione delle emissioni, l'uso efficiente delle risorse e il riciclaggio, la sostituzione o la riduzione dell'impiego di sostanze tossiche o di strategie per favorire la biodiversità*”. Cfr. Sezione Settima *Guidelines* OECD sul sito ufficiale.

⁶⁸⁹Traduzione in italiano consultabile sul sito ufficiale OECD .org. Commentario allegato al documento.

⁶⁹⁰“*[...] Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation*” (Declaration of Rio).

attuazione del principio di precauzione a livello di impresa”⁶⁹¹. Ciò può tradursi nell'adozione, da parte delle imprese, anche in via informale, di nuove prassi imprenditoriali, se possono contribuire a migliorare le condizioni sociali ed ambientali del Paese ospitante⁶⁹²: “*La premessa di base delle Linee Guida è che le imprese dovrebbero agire il prima possibile e in modo proattivo per evitare, ad esempio, che dalle loro attività derivino gravi o irreversibili danni all’ambiente*”⁶⁹³.

La parte delle *Guidelines* relativa all’ambiente riflette, come per il *Global Compact*, i principi e gli obiettivi enunciati nella Dichiarazione di Rio sull’ambiente e nell’Agenda 21, dimostrando ancora una volta come la RSI e il diritto internazionale dell’ambiente abbiano punti di tangenza⁶⁹⁴. Inoltre, per quanto concerne l’aspetto procedurale, la parte ambientale delle *Guidelines* si ispira alla Convenzione di Aarhus sull’accesso all’informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, che si rende quindi opportuno analizzare, dal momento che rappresenta un fondamentale strumento di tutela ambientale nel quadro della RSI⁶⁹⁵.

2.3. I tre pilastri della convenzione di Aarhus in rapporto alle finalità della RSI

Le decisioni di carattere pubblico possono avere un potenziale impatto sull’ambiente, pertanto uno dei temi da cui la tutela ambientale non può prescindere riguarda la trasparenza dei meccanismi decisionali e la partecipazione del pubblico in ogni fase decisiva del procedimento pubblico. Tali meccanismi procedurali possono essere ascritti a strumenti di RSI preposti alla tutela ambientale.

Nel successivo capitolo dedicato al caso di Taranto sarà messo in luce come l’attività o l’inattività delle istituzioni pubbliche in ordine alla divulgazione di informazioni ambientali abbia contribuito ad aggravare la situazione ionica. Non solo: verrà anche rilevato come una corretta veicolazione dell’informazione ambientale da parte delle istituzioni rappresenti uno strumento di RSI adeguato a permettere una tutela *ex ante* del territorio e dei cittadini ivi residenti.

⁶⁹¹Vedi Commentario alle *Guidelines*, sul sito OECD .org, punto 69 e punto 70.

⁶⁹²OCSE: *Linee programmatiche per le imprese multinazionali*, cit. “[...] *reduced operating and insurance costs, improved energy and resource conservation, reduced compliance and liability charges, improved access to capital and skills, improved customer satisfaction, and improved community and public relations*”.

⁶⁹³Vedi Commentario alle *Guidelines*, sul sito OECD .org, punto 69 e punto 70.

⁶⁹⁴Vedi *supra*.

⁶⁹⁵Pur essendo un trattato di espressione regionale, lo stesso ha una valenza internazionale dal momento che è aperto alla firma oltre i confini continentali, ragion per cui si rende opportuno trattarlo nella parte internazionale della RSI in rapporto al diritto ambientale e non in quella regionale.

I diritti procedurali legati alla veicolazione dell'informazione e alla partecipazione del pubblico alle fasi decisionali hanno la necessità di sostanziarsi in un sistema di dialogo tra l'ente decisore e gli esponenti della società civile. Questi ultimi, inoltre, hanno la funzione di “ente di controllo” rispetto ai comportamenti sottoposti alla loro attenzione⁶⁹⁶.

In quest'ottica, la “*Convenzione sull'accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico al meccanismo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*”, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998, acquista un'importanza determinante⁶⁹⁷. Essa è un trattato elaborato nel contesto regionale della Commissione per l'Europa delle Nazioni Unite, ma ha una valenza internazionale dal momento che è aperta alla firma oltre i confini continentali⁶⁹⁸. La stessa Convenzione può essere ritenuta, inoltre, “*the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration [...]. As such it is the most ambitious venture in the area of environmental democracy so far undertaken under the auspices of the United Nations*”⁶⁹⁹.

Il Preambolo del testo richiama il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, perché “*una protezione adeguata dell'ambiente è essenziale al benessere dell'uomo così come al godimento dei diritti fondamentali, compreso lo stesso diritto alla vita*”⁷⁰⁰. Il testo richiama, inoltre, il principio 10 della Dichiarazione di Rio, la Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 37/7 del 28 ottobre 1982 sulla Carta Mondiale della Natura e la n. 45/94, sulla base dell'esigenza di tutelare l'ambiente per proteggere gli individui. Richiama, ancora, la Carta Europea sull'Ambiente e la Salute, sottoscritta in data 8 dicembre 1989, nonché le linee guida procedurali adottate dalla dichiarazione dei Ministri dei Paesi

⁶⁹⁶ Getliffe: *Proceduralisation and the Aarhus Convention*. In *UE Environmental Law*, 2002, pagine 100 e seguenti.

⁶⁹⁷ Approvata ad Aarhus in Danimarca il 25 giugno 1998 sotto la supervisione della Commissione per l'Europa delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 30 ottobre 2001. Si vedano i lavori di: S.T. Mcallister, *The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters*, in *Journal of International Environmental Law & Policy*, 10-1999, pagg. 187 e ss.; M. Prieur, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 9-1999 pagg. 87 e ss.; Jendroska, *Aarhus Convention: Towards New Era in Granting Individual Rights in International Environmental Law*, in *Environmental Rights in the Aarhus Convention*, atti del Meeting dell'Avosetta Group, 2001; M. Pallemarts, *Proceduralizing environmental rights: the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters in a Human Rights Context*, in *Human Rights and the Environment*, Atti della tavola rotonda del *Geneva Environment Network*, Luglio 2004; E. Morgera, *An Update on the Aarhus Convention and Its Continued Global Relevance*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 14 (2) 2005.

⁶⁹⁸ Così l'art. 19, comma 3, della Convenzione, che permette la firma a Paesi non facenti parti della Commissione per l'Europa delle Nazioni Unite. Nello stesso senso l'art. 3 “disposizioni generali”, che richiede “*l'applicazione dei principi [...] nei processi decisionali internazionali in materia ambientale e nel contesto delle organizzazioni internazionali che si occupano di temi ambientali*”.

⁶⁹⁹ K. Anann, *Introducing the Aarhus Convention*, testo disponibile alla pagina internet ufficiale della Commissione per l'Europa delle Nazioni Unite.

⁷⁰⁰ Cfr. Preambolo della Convenzione di Aarhus e i relativi paragrafi, sul sito internet ufficiale.

dell'UNECE il 25 ottobre 1995 durante la Terza Conferenza Ministeriale “Ambiente per l'Europa”⁷⁰¹.

Nonostante la Convenzione di Aarhus abbia ad oggetto diritti procedurali, la stessa non dimentica di richiamare i relativi diritti sostanziali: “*ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future*”⁷⁰². A tale scopo “*i cittadini devono avere accesso alle informazioni, essere legittimati a partecipare ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia di ambiente*”, perché “*un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni e ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle autorità di tenerne adeguatamente conto*”⁷⁰³, prevedendo, quindi, che ogni membro aderente alla Convenzione garantisca “*il diritto di accesso alle informazioni, la partecipazione al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente, in conformità con le disposizioni della presente Convenzione*”⁷⁰⁴.

La Convenzione, pertanto, già dal primo articolo⁷⁰⁵ postula un collegamento tra le proprie disposizioni procedurali e i diritti fondamentali richiamati nello stesso testo. Tale raccordo è insito, peraltro, nei meccanismi di controllo rispetto alle obbligazioni, che prevedono un accesso diretto alla giustizia sia da parte del singolo soggetto, sia da parte delle organizzazioni non governative⁷⁰⁶.

Lo strumento in commento è considerato un avanzato accordo avente a oggetto il tema ambientale e contenente obblighi per le parti aderenti, a tutela dei propri cittadini⁷⁰⁷. Esso è

⁷⁰¹ Ibidem.

⁷⁰² Cfr. Preambolo della Convenzione di Aarhus e i paragrafi 6 e 7, sul sito internet ufficiale.

⁷⁰³ Ivi, paragrafi 8 e 9.

⁷⁰⁴ Cfr. Convenzione di Aarhus, consultabile sul sito internet ufficiale.

⁷⁰⁵ Cfr. art. 1: “*per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale, in conformità delle disposizioni della presente convenzione*”.

⁷⁰⁶ Delnoi, *La Convention d'Aarhus garantit-elle le droit à la protection de l'environnement?*, in *Aménagement Environnement, Revue d'Etudes Juridiques*, maggio 2008,

⁷⁰⁷ La dottrina ritiene la Convenzione il più avanzato strumento a tutela dell'ambiente salubre umano: così Wates:, *The Aarhus Convention: a New Instrument Promoting Democracy*, in C. Segger & Weeramathy, *Sustainable Justice: Reconciling Economic, Social and Environmental Law*, Brill, 2005; id: *The Aarhus Convention. A Driving Force for Environmental Democracy*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 2 (1), 2005; M. Paques, “*L'environnement, un certain droit de l'homme*” in “*Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union Européenne et les droits de l'homme*”, Larcier, 2006.

stato ratificato dall'Italia nel 2001⁷⁰⁸, lo stesso anno in cui è entrato in vigore con la firma del numero minimo di adesioni previsto; in seguito lo stesso è stato integrato da un protocollo e da un emendamento⁷⁰⁹. Avendo ratificato la Convenzione, l'Italia ha provveduto, quindi, ad integrare i tre pilastri della stessa nell'ordinamento interno⁷¹⁰.

Per quanto concerne le caratteristiche delle informazioni ambientali previste dal testo, le stesse devono avere ad oggetto tre fattori particolari, ossia lo stato degli elementi ambientali, le attività, le misure preventive e le questioni inerenti la salute, nonché la sicurezza con

⁷⁰⁸ Con Legge n. 108 del 2001: tuttavia, in precedenza, “la legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente (L. 349/1986) ha stabilito il dovere del Ministero di assicurare la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell’ambiente. Dieci anni più tardi, il D.lgs 39/1997, recependo la Direttiva 90/313/CEE, ha sancito che le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni ambientali a chiunque ne faccia richiesta e non solo a coloro che possono dimostrare di subire gli effetti diretti dei processi decisionali in materia ambientale e vantano dunque un interesse legittimo (come invece prevede la disciplina generale in tema di accesso ai documenti amministrativi attraverso la L. 241/1990). A seguito dell’entrata in vigore della Convenzione di Aarhus, l’Italia ha emanato il D.lgs 195/05 che sostituisce la disciplina previgente enunciando in maniera più compiuta i principi generali di informazione ambientale. Il D.lgs 195/2005 (e successive modifiche) recepisce la Direttiva 2003/4/CE che – abrogando la precedente Direttiva 90/313/CE – dà piena attuazione a quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus in materia di informazione ambientale. L’articolo 3 del D.lgs 195/2005 ribadisce che: “L’autorità pubblica rende disponibile l’informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse”. Il Decreto introduce, inoltre, una serie di misure innovative, con particolare riguardo a: la creazione di database elettronici accessibili al pubblico e di punti di informazione (utilizzando gli URP dove possibile); il restringimento dei casi di diniego delle informazioni ambientali; la disseminazione attiva delle informazioni; l’elaborazione di una relazione annuale sull’applicazione del decreto medesimo [...]” (Fonte Ministero dell’Ambiente, sito ufficiale).

⁷⁰⁹ “Nel maggio 2003, la Riunione straordinaria delle Parti svoltasi a Kiev ha adottato il Protocollo sui Registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti. Ad oggi il Protocollo è stato ratificato da 32 paesi e dall’Unione Europea. Due anni dopo, nel maggio 2005, la seconda Riunione delle Parti, riunitasi ad Almaty in Kazakistan, ha adottato l’Emendamento sugli Organismi Geneticamente Modificati (OGM). L’Emendamento è stato ratificato da 28 Parti”. Fonte consultabile sul sito del Ministero dell’Ambiente italiano.

⁷¹⁰ Sull’integrazione del primo pilastro si vedano note precedenti. Sul secondo e terzo pilastro: “Il secondo pilastro della Convenzione è stato recepito dalla Direttiva europea 2003/35/CE che è divenuta cogente, nell’ordinamento italiano, attraverso il codice dell’ambiente (D.lgs 152/2006 e successive modifiche). Il D.lgs 152/2006 è conforme all’obbligo, previsto dall’articolo 6 della Convenzione di Aarhus, di coinvolgere il pubblico nelle decisioni relative all’autorizzazione di attività che possono avere effetti significativi sull’ambiente. In particolare, il D.lgs 152/2006 (e successive modifiche) è l’atto legislativo più importante che regola la partecipazione del pubblico alle VIA e alle VAS: ovvero quei processi di valutazione che l’autorità pubblica deve necessariamente prendere in considerazione prima di autorizzare determinate opere, piani o programmi che possono avere un impatto rilevante sull’ambiente. La legge prevede che chiunque può partecipare alle procedure di valutazione ambientale esprimendo le proprie osservazioni ed istanze con le modalità stabilite dalla legge. Al termine della procedura di valutazione, una Commissione tecnica indipendente denominata “Commissione VIA e VAS” rilascia un parere basato anche sulle osservazioni inviate dal pubblico. Sulla base di tale parere, il Ministero dell’Ambiente emana il decreto di compatibilità ambientale. Un’analoga procedura di partecipazione pubblica è prevista dal Decreto con riferimento a sistema di Protezione e Controllo Integrati dell’Inquinamento (IPPC). Un altro ambito fondamentale in cui viene favorita la partecipazione pubblico dei cittadini al decision making ambientale riguarda il rilascio deliberato di Organismi Geneticamente Modificati (OGM). La Direttiva 2001/18/CE è stata recepita in Italia dal D.lgs 224/2003 che identifica nel Ministero dell’Ambiente l’autorità nazionale competente con il compito di informare e consultare il pubblico in merito a ciascuna emissione deliberata di OGM a scopo sperimentale. La consultazione viene portata avanti attraverso una sezione dedicate del portale o Camera di Compensazione per la Biosicurezza. Anche la legge quadro sulle aree protette (L. 394/1991) prevede la partecipazione del pubblico nella predisposizione del piano per la creazione e la gestione dell’area. A livello locale sono previsti ulteriori meccanismi di partecipazione del pubblico, in base a disposizioni normative e/o statuarie su base regionale, provinciale o comunale. Esempi di coinvolgimento del pubblico a livello locale possono, ad esempio, essere trovati nei piani di gestione delle acque reflue, dell’impatto acustico e dell’inquinamento atmosferico, nella

riguardo alle condizioni di vita. Inoltre, per quanto riguarda la forma delle informazioni, le stesse si intendono quelle contenute in qualsiasi supporto, che trattino beni naturali come acque, aria, territorio, flora, fauna, spazi ambientali, sostanze, energie, usi, prassi, normative, piani ambientali, che potrebbero avere un qualsiasi impatto sull'ambiente⁷¹¹.

Nello specifico, qualsiasi attività che possa avere un impatto ambientale deve essere trasposta in una informazione immediatamente disponibile in qualsiasi forma al pubblico, onde garantire l'effettiva conoscibilità del processo decisionale. Le informazioni, inoltre, devono essere tempestive, conoscibili e complete, dovendosi declinare anche in contenuti di dettaglio che permettano, ad esempio, l'individuazione dell'autorità preposta alla decisione e all'esecuzione, le modalità e le tempistiche del procedimento, i meccanismi che garantiscono la partecipazione del pubblico e gli strumenti di controllo⁷¹².

La partecipazione, pertanto, deve essere effettiva e il garante di tale diritto è lo Stato su cui incombe il corrispondente obbligo fin dal principio della procedura, che all'esito comporterà una decisione di interesse diffuso e ambientale⁷¹³. Difatti lo strumento della partecipazione ha

pianificazione urbana, nei piani territoriali. [...] Nella normativa italiana il rispetto del terzo pilastro della Convenzione è assicurato dalla stessa normativa sull'accesso alle informazioni ambientali. Il D.lgs 195/2005 prevede infatti che contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso all'informazione, e nel caso di mancata risposta entro i termini previsti, il richiedente possa presentare ricorso in sede giurisdizionale o chiedere il riesame in sede amministrativa. La normativa rinvia alle procedure previste in tema di accesso ai documenti amministrativi (L. 241/1990 e successive modifiche). Nel caso di violazione della normativa ambientale o nel caso di decisioni/atti/omissioni adottati in modo illegittimo dall'autorità pubblica, l'ordinamento italiano prevede che qualsiasi persona o gruppo di persone possa agire in giudizio. Gli individui o i gruppi di individui devono, tuttavia, far valere il proprio interesse legittimo, ovvero dimostrare che la decisione impugnata ha un effetto diretto su loro stessi. Questo limite non vale invece per le associazioni di protezione ambientale riconosciute i sensi della L.349/1986 che, come previsto dalla stessa legge 349/1986, possono "denunciare fatti lesivi di beni ambientali di cui siano a conoscenza", "intervenire nei giudizi per danno ambientale" e "ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi", anche senza far valere un interesse legittimo. La legge riconosce, infatti, alle associazioni di protezione ambientale la capacità di rappresentare i così detti interessi diffusi, ovvero quegli interessi di cui sono portatori indistinti i membri della comunità e la generalità della popolazione. Le associazioni di protezione ambientale riconosciute possono anche direttamente impugnare davanti al giudice amministrativo gli atti di competenza delle regioni, delle province e dei comuni che causano danno ambientale (L. 127/1997). Un ulteriore canale di accesso per i cittadini alla giustizia in materia ambientale è costituito dalla possibilità, prevista dall'art. 309 del D.lgs 152/2006, di sollecitare l'intervento statale per ottenere il risarcimento del danno ambientale. Le regioni, le province autonome e gli enti locali, le persone fisiche o giuridiche vantano un interesse legittimo e le associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi della L. 349/1986 possono sollecitare il Ministero dell'Ambiente ad intervenire (presentando denunce e osservazioni corredate da documenti ed informazioni) per ottenere il risarcimento o la prevenzione del danno ambientale. Il Ministero dell'Ambiente è infatti legittimato ad agire per il risarcimento o la prevenzione del danno ambientale sia in via giurisdizionale (ricorrendo all'organo competente) che in via amministrativa (adottando un'ordinanza immediatamente esecutiva). Ai sensi dell'articolo 310, gli stessi soggetti che possono sollecitare l'azione del Ministero dell'Ambiente possono anche ricorrere al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati o contro il silenzio inadempiuto del Ministero." (Fonte Ministero dell'Ambiente, sito ufficiale).

⁷¹¹ Confronta primi articoli della Convenzione di Aarhus.

⁷¹² Cfr. Convenzione di Aarhus, sul sito internet ufficiale.

⁷¹³ L'articolo 2, paragrafo 2, definisce "Autorità Pubblica": "a) l'amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o ad altro livello; b) le persone fisiche o giuridiche che, in base al diritto nazionale, esercitano funzioni amministrative pubbliche, ivi compresi compiti, attività o servizi specifici aventi attinenza con l'ambiente; c) qualsiasi altra persona fisica o giuridica che abbia responsabilità o funzioni pubbliche o presti

un ruolo determinante soprattutto quando il processo decisionale è appena iniziato, potendosi le scelte pubbliche orientare anche sulla base di un adeguato intervento del pubblico, rispettando, quindi, il sentimento dei cittadini su un dato interesse.

La forza dello strumento in commento risiede nel cambiamento di prospettiva, dal momento che favorisce l'adozione di scelte pubbliche relative a interessi ambientali con l'apporto fattuale della collettività. La stessa garantisce, quindi, il diritto del cittadino, da una parte, a ricevere le informazioni e, dall'altra parte, a depositare le proprie opinioni, consentendo che l'ente decisionale proceda ad un vaglio delle proposte formulate, che dovranno essere infine menzionate nella decisione finale e motivatamente accolte o rigettate.

Particolare riguardo è posto anche al tema della prevenzione, attraverso l'imposizione di obblighi positivi a carico degli Stati. A norma dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), infatti, *“Ciascuna Parte provvede affinché [...] c) in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovute a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia”*⁷¹⁴.

Tale articolo è di fondamentale importanza, dal momento che innova la materia attribuendo agli Stati il preciso obbligo di attivarsi nell'ipotesi di minaccia ambientale, sarà quindi ripreso in seguito nel momento in cui sarà trattato il tema dell'informazione a carattere ambientale applicabile al caso esaminato.

Nonostante la Convenzione sia ritenuta genericamente valida e apprezzabile, la stessa sconta il fatto di non aver riscosso particolare successo al momento della adesione dei Paesi. Per capirne le ragioni occorre considerare che la Convenzione nasce a livello europeo e l'apertura alla firma di qualsiasi Paese del mondo le conferisce carattere di internazionalità⁷¹⁵. La ragione per cui gli Stati non sono inclini ad adottare la Convenzione può essere ricercata nel fatto che alcuni enunciati contenuti nel testo possono essere applicati solo mediante una

servizi pubblici aventi attinenza con l'ambiente sotto il controllo degli organi o delle persone di cui alla lettera a) o b); d) le istituzioni di qualsiasi organizzazione regionale di integrazione economica di cui all'articolo 17 che sia Parte della presente convenzione. La presente definizione non comprende gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo”.

⁷¹⁴Per un approfondimento sul punto si rinvia a Colacino N., *Exploring the legal nature of the states' obligation to provide information to the public in the case of or in imminent threat to the environment: more than the b-side of the individual right to access?* In *Rivista Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 3/2014, pp. 454-467.

⁷¹⁵ Ad oggi ratificata principalmente da Paesi dell'area europea, in particolare da: Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Bielorussia, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, , Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Italia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldova, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica ex Iugoslava di Macedonia, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Tajikistan, Turkmenistan, Ucraina, Ungheria, Unione Europea.

radicale modifica degli ordinamenti interni⁷¹⁶. In conseguenza di quanto precede si riscontra la situazione nella quale gli Stati non aderenti, ognuno per proprio conto, cercano di disciplinare una materia che, come detto più volte, necessita di azioni congiunte e ordinate per poter affrontare le criticità dei problemi ambientali attuali⁷¹⁷.

L'Unione europea ha ratificato la Convenzione con la Direttiva 2003/4/CE, sull'accesso al pubblico all'informazione ambientale. Anche l'Unione europea ha fissato la definizione di "informazione ambientale", intendendola come "*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale*", facendo riferimento a (i) lo stato degli elementi dell'ambiente, (ii) i fattori, le misure, le attività che hanno un impatto su tali elementi e (iii) lo stato di salute e le condizioni di vita delle persone. Tale Direttiva è stata recepita dall'Italia con il D. Lgs. n. 195/2005, che ha predisposto un piano di comunicazione ambientale, anche con l'ausilio delle più moderne tecnologie di informazione. La pubblicazione della Convenzione è stata seguita dalla pubblicazione di ulteriori documenti che accrescono il sistema delle garanzie partecipative, tra cui il protocollo di Kiev⁷¹⁸, avente lo scopo di creare un sistema di scambio di informazioni pubblico relativo ai maggiori siti inquinanti, quali soprattutto le imprese⁷¹⁹.

Il meccanismo di consultazioni impostato dalla Convenzione è senz'altro innovativo, soprattutto se paragonato agli altri strumenti internazionali che si occupano dello stesso tema. Ciò si evince fin dai lavori preparatori, che hanno previsto un dialogo con i soggetti portatori di interessi di natura ambientale e che si è svolto in due momenti distinti: il primo durante le negoziazioni, dove le organizzazioni hanno avvertito la necessità di consolidarsi in un unico centro di interesse, creando all'uopo un Eco Forum⁷²⁰ per discutere delle posizioni da assumere

⁷¹⁶ Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, gli Stati firmatari devono conformarsi agli standard minimi previsti dalla convenzione, impregiudicato il loro diritto di utilizzare normative che siano espressione ancora maggiore dei principi della Convenzione. Pertanto le Parti sono libere di dotarsi di sistemi maggiormente efficaci, tuttavia non hanno le possibilità né di sottrarsi alla conformazione agli standard, né di peggiorare le proprie legislazioni. Come previsto all'art. 1, della *Implementation Guide* alla Convenzione, tale norma "*piuttosto che affermare il diritto ad un ambiente sano in termini di mera aspirazione [...] indica alle Parti i passi da compiere per garantire alle presenti e future generazioni il diritto fondamentale a vivere in un ambiente adeguato alla salute e al benessere. Esso stabilisce, quindi, un collegamento diretto tra una serie di diritti dal contenuto pratico e facilmente comprensibile, come quelli relativi alle informazioni ed alla pubblica partecipazione e quel complesso di posizioni giuridiche di difficile enucleazione ricompresi nel concetto di diritto ad un ambiente salubre*".

⁷¹⁷ M. Pallemarts, *Proceduralizing environmental rights: the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters in a Human Rights Context*, cit.; M.I. Jeffri QC: *Environmental Governance: a Comparative Analysis of Public Participation and Access to Justice*, in *Journal of South Pacific Law*, 9-2005.

⁷¹⁸ Protocollo di Kiev sulla valutazione ambientale strategica del 23 febbraio 2003.

⁷¹⁹ Confronta la risorsa reperibile sul sito del Ministero dell'Ambiente: addendum del 2003 alla Convenzione (vedi anche protocollo 2005).

⁷²⁰ Confronta il sito ufficiale dell'Eco Forum.

congiuntamente in sede di accordo, anche in assenza della mediazione dei governi nazionali⁷²¹, come generalmente previsto dalle norme consuetudinarie in casi simili; il secondo tra la firma dell'accordo e la ratifica del numero minimo di membri aderenti⁷²².

Il Forum, ancora oggi operativo e divenuto una piattaforma di consultazione privilegiata nell'area europea in tema ambientale, consente ad un'organizzazione non governativa di accedere a condizione che condivida gli scopi dell'iniziativa e sottoscriva l'accordo stesso⁷²³.

Lo stesso Forum ha delle proprie regole di funzionamento contenute in un accordo siglato dalle parti aderenti che, quanto agli obiettivi, prevede che *“the Pan European Eco Forum is broad inclusive coalition of sustainable development NGOs which are interested in participating in the official Pan European processes with the final goal of sustainable development in Europe and globally. The goal of the coalition is to serve the NGO community and to facilitate the participation in these processes in order to be together stronger and more influential, however without preventing individual organizations to perform separately”*⁷²⁴.

Il Forum è strutturato su cinque livelli e al livello più elevato è stata istituita una assemblea composta da un membro per ogni organizzazione non governativa; nei livelli inferiori si individuano invece gruppi di studio, tecnici ed osservatori. Lo stesso si occupa della discussione di una decina di tematiche, come i cambiamenti climatici, l'accesso all'acqua potabile, l'educazione ambientale, etc. e le sue attività sono proseguite anche dopo la firma della Convenzione di Aarhus, diventando un autorevole luogo di discussione tra le organizzazioni e gli Stati membri, anche sui temi oggetto della stessa Convenzione⁷²⁵.

In estrema sintesi la Convenzione promuove il coinvolgimento dei cittadini ai processi decisionali. Tale coinvolgimento si realizza, in primo luogo, mediante la conoscenza delle decisioni che devono essere prese dagli enti pubblici e degli elementi di valutazione delle stesse in termini di impatto ambientale e, in secondo luogo, mediante la possibilità di accedere direttamente nel processo decisionale, con una partecipazione informata. Inoltre, appare anche determinante la garanzia dell'effettivo accesso alla giustizia, che rafforza i precedenti pilastri.

⁷²¹ Kravkencho: *“The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements”*. In *“Colorado Journal of International Environmental Law and Policy”*. 07. a pagina 6: *“the participant decided that because the goal of this Convention was provide new avenues for transparency public participation in government decision making, it made sense to apply those principles in the very process being used to create the Convention”*.

⁷²² Vedi lavori dell'Eco Forum nel sito ufficiale.

⁷²³ Ivi, *“Membership can be applied for by a simple letter to the secretariat during the year or by register for the plenary an by acceptance of this Agreement”*

⁷²⁴ Nel sito ufficiale alla voce *“Mission, Goal and Task”*

⁷²⁵ Gli incontri tra i membri e le ONG in sede di Eco Forum sono istituzionalizzati nell'articolo 10 della Convenzione.

Concludendo: il merito della Convenzione di Aarhus è individuabile nell'aver sistematizzato questi principi creando un sistema di controllo ambientale basato su tre fattori portanti: l'accesso all'informazione ambientale⁷²⁶, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali⁷²⁷ e l'accesso alla giustizia⁷²⁸: tre pilastri considerabili un *unicum*, avente la funzione concreta di proteggere l'ambiente nel quale l'essere umano esprime la propria vita. Pur non riguardando direttamente le imprese ma gli Stati, anche questo può essere considerato uno strumento di RSI, dal momento che, nelle ipotesi di comportamenti

⁷²⁶ “la Convenzione di Aarhus sancisce che chiunque può accedere alle informazioni sull’ambiente: questo vuol dire che qualsiasi persona, fisica o giuridica, ha il diritto di chiedere e ottenere un’informazione senza bisogno di dimostrare uno specifico interesse o una specifica ragione in relazione alla propria richiesta. Il concetto di ‘informazione ambientale’ è inoltre inteso in un senso estremamente ampio, trattandosi di ‘qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale, con riferimento a: gli elementi dell’ambiente (ad esempio, aria, acqua, suolo, ecc.); i fattori, le misure, le attività che hanno un impatto su tali elementi (ad esempio disposizioni legislative, piani, programmi); lo stato di salute e le condizioni di vita delle persone. Per garantire l’accesso alle informazioni, l’autorità pubblica è tenuta non solo a svolgere un ruolo passivo, assicurando la trasparenza dei dati a propria disposizione, ma anche un ruolo attivo, mobilitandosi per favorire la raccolta, l’aggiornamento e la diffusione delle informazioni. Attività di orientamento, campagne di sensibilizzazione ed educazione ambientale, banche dati elettroniche, registri, inventari, rapporti sullo stato dell’ambiente sono alcuni degli strumenti da utilizzare a questo scopo. Il rispetto di tempi certi dona concretezza ed efficacia al diritto di accesso alle informazioni. L’autorità pubblica è tenuta a fornire le informazioni richieste entro un mese dalla domanda (per i casi particolarmente complessi è prevista una possibile proroga non più lunga di 30 giorni). Se l’autorità pubblica non dispone delle informazioni dovrà indicare al richiedente l’altra autorità pubblica a cui rivolgersi o inoltrare direttamente la richiesta a tale autorità. La richiesta di informazioni può essere respinta se la domanda: è chiaramente irragionevole o troppo generica; riguarda documenti la cui elaborazione è ancora in corso; pregiudica il superiore interesse nazionale (ad esempio le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la pubblica sicurezza). I motivi di diniego devono tuttavia essere sempre interpretati in modo restrittivo tenendo conto dell’interesse pubblico alla diffusione dell’informazione. Il diniego deve, inoltre, essere sempre motivato” (Fonte: Ministero dell’Ambiente, sito ufficiale).

⁷²⁷ “L’articolo 6 della Convenzione di Aarhus regola la partecipazione del pubblico al decision-making ambientale. Qualsiasi persona, fisica o giuridica, qualsiasi associazione o organizzazione ha il diritto di partecipare alle decisioni relative a: l’autorizzazione di attività che possono avere un impatto sull’ambiente (l’allegato I alla Convenzione elenca tali attività, ma nel testo della Convenzione vi è un più generico riferimento a “tutte le attività che possono avere effetti significativi sull’ambiente”); l’elaborazione di piani, programmi, regolamenti di attuazione e strumenti normativi in materia ambientale; le decisioni sul rilascio deliberato di organismi geneticamente modificati (OGM) nell’ambiente. La Convenzione chiarisce che la partecipazione del pubblico deve avvenire nelle fasi iniziali del processo decisionale e deve prevedere tempi di svolgimento ‘ragionevoli’ (tempi troppo brevi non consentono un adeguato coinvolgimento del pubblico, tempi troppo lunghi disperdono energie e impegno). Il pubblico deve essere messo in grado di ottenere tutte le informazioni necessarie a garantire un processo di partecipazione consapevole e la decisione finale deve tenere nella dovuta considerazione i risultati della partecipazione.” (Fonte: Ministero dell’Ambiente, sito ufficiale).

⁷²⁸ “Il terzo pilastro della Convenzione garantisce il diritto del pubblico a ricorrere dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente o parziale istituito dalla legge nei casi in cui non sia rispettato: il diritto di accesso alle informazioni; il diritto di partecipazione del pubblico alle decisioni ambientali (in questo caso però il pubblico deve vantare un “interesse sufficiente”, ovvero deve dimostrare di subire o di poter subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale); il diritto ambientale nazionale. Per accrescere l’efficacia di queste disposizioni, la Convenzione prevede che: “ciascuna Parte provvede affinché il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e prende in considerazione l’introduzione di appositi meccanismi di assistenza diretti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all’accesso alla giustizia”. La possibilità concreta di agire in giudizio dona efficacia e concretezza alle disposizioni della Convenzione garantendo al cittadino gli strumenti necessari per far valere i propri diritti.” (Fonte: Ministero dell’Ambiente, sito ufficiale).

irresponsabili delle imprese, gli Stati assumono un ruolo determinante sotto l'aspetto della divulgazione delle informazioni ambientali.

L'argomento dell'informazione ambientale, inoltre, potrebbe essere ritenuto determinante nel caso di Taranto, come sarà in seguito evidenziato con l'interpretazione dell'articolo 10 CEDU.

3. (segue): e analisi della tutela ambientale in rapporto alla RSI nell'Unione Europea

3.1. Lo sviluppo parallelo della tutela ambientale e degli strumenti di RSI nel diritto comunitario

Analizzando la politica dell'Unione europea in ordine agli strumenti di tutela ambientale elaborati sia nel contesto dello sviluppo del diritto dell'ambiente, sia nel contesto dello sviluppo della RSI, si rileva come la stessa sia fondata sul principio di prevenzione e sul principio del risarcimento da parte del soggetto danneggiante: la base giuridica del principio di protezione ambientale è attualmente rinvenibile nell'articolo 11 e negli articoli 191 e 193 del TFUE⁷²⁹.

Dal punto di vista storico, inizialmente il Trattato che ha istituito la CEE nel 1957 non ha predisposto alcuna specifica competenza comunitaria in materia ambientale. Tuttavia, pur in assenza di una particolare competenza, la CEE ha comunque sviluppato una propria politica ambientale, che aveva una base giuridica negli articoli 100 e 235 del Trattato⁷³⁰, ma anche nell'articolo 2 dello stesso, secondo cui la CEE ha il compito di *“promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità; un'espansione continua ed equilibrata ed un miglioramento delle condizioni di vita”*. L'attività politica dell'U.E. in materia di ambiente è iniziata nel 1972 con il Consiglio europeo di Parigi⁷³¹, durante il quale i capi di governo, nel solco della prima conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente⁷³², hanno espresso la necessità di coordinare le proprie politiche in tema di ambiente, in modo da sorreggere l'espansione economica attraverso un mirato piano d'azione. Da tale momento si sono sviluppati diversi piani d'azione europei in campo ambientale⁷³³: in tale contesto è stato affermato che il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 2 del Trattato non è immaginabile *“senza una lotta efficace contro gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi, nè senza il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e la tutela ambientale”* e che si

⁷²⁹ L'U.E. ha competenza per gestire ogni lato della politica ambientale, per esempio l'inquinamento, la gestione dei rifiuti e il cambiamento del clima. La sua area operativa è tuttavia limitata dal principio di sussidiarietà e dall'elemento del voto unanime in sede di Consiglio per quanto riguarda alcune questioni specifiche dell'ambiente.

⁷³⁰ Romi, *Droit international et europeen de l'environnement*, Paris, 2005, pagine 23 e ss.

⁷³¹ Varsori: *Sfide del mercato e identità europea*. Edizione Angeli, ultima edizione 2013. Carchidi: *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*. Pubblicazioni del dipartimento di Teoria dello Stato della Sapienza Università di Roma, biblioteca di Diritto Internazionale Tomaso Perassi. Giuffrè, 2007.

⁷³² Per approfondire i temi affrontati dalla Conferenza si vedano i paragrafi precedenti.

⁷³³ A partire dal Consiglio di Parigi sono stati elaborate sei programme d'azione: nei primi (1973-1976; 1977-1981; 1982-1986) sono state ideate le basi delle politiche comunitarie ambientali anche in assenza di espresso competenza, nei successivi (1987-1992; 1993-2000; 2001-2010), nel solco delle nuove competenze ed anche se non vincolanti, sono state elaborate le linee direttrici della futura attività della Commissione in tema di protezione ambientale.

rende “*necessario evitare che gli stati membri adottino misure divergenti tali da provocare distorsioni economiche*” nel territorio degli Stati membri⁷³⁴.

Nel 1987, con l'Atto unico europeo⁷³⁵, l'Unione⁷³⁶ ha inserito nel Trattato di Roma il nuovo titolo VII dedicato all'ambiente⁷³⁷, costituito dagli articoli 130R, 130S e 130T, con l'obiettivo di “*preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente*”⁷³⁸: in tale contesto entrano nelle politiche europee i tre principi fondamentali dell'azione comunitaria in ambito ambientale, ossia il principio di precauzione, di riparazione dei danni e del “*chi inquina paga*”⁷³⁹.

Con le successive revisioni dei trattati, l'Unione europea ha accresciuto il proprio impegno nei confronti della tutela ambientale, unitamente ad un maggior coinvolgimento del Parlamento nello sviluppo della relativa strategia: infatti il trattato di Maastricht del 1992⁷⁴⁰ ha permesso l'inclusione della questione ambientale nella politica ufficiale dell'U.E.⁷⁴¹; mentre il trattato di Amsterdam del 1999⁷⁴² ha disposto una nuova numerazione del Trattato CE e del Trattato sull'Unione Europea, con lo spostamento degli articoli 130R, 130S e 130T nel Titolo XIX e la loro modifica negli articoli 174, 175 e 176. Con tale Trattato, inoltre, viene elevata la politica ambientale ad obiettivo fondamentale dell'Unione mediante l'inserimento dell'articolo 3. Ancora, l'articolo 2 è stato modificato⁷⁴³ ed è stato introdotto l'articolo 6⁷⁴⁴, il quale prevede l'integrazione delle istanze ambientali nell'attuazione di ogni altra politica europea, come richiesto dal precedente articolo 130R, diventato articolo 174.

⁷³⁴ Le citazioni provengono rispettivamente dal terzo considerando del secondo programma di azione del 1977 (GUCE C 193/1) e dal quarto considerando del terzo programma del 1983 (GUCE C 46/1).

⁷³⁵ GUCE L 169/1. Vedi Kramer, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2016.

⁷³⁶ Bonanno: *Diritto dell'Unione Europea*. Editore Key. Seconda Edizione 2017. Par. 2.2.

⁷³⁷ Cfr. Atto Unico Europeo, 1987, consultabile sul sito ufficiale UE.

⁷³⁸ Cfr. l'art. 130r.

⁷³⁹ Jacque, *l'acte unque europeen*, in *Revue Trimestrelle Droit Europeen*, 1986, pagina 608.

⁷⁴⁰ Bonanno: *Diritto dell'Unione Europea*. Opera citata. Par. 2.3.

⁷⁴¹ Cfr. Trattato di Maastricht, 1992, sul sito ufficiale UE.

⁷⁴² Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999: vedi Bonanno: *Diritto dell'Unione Europea*. Opera citata. Par. 2.4.

⁷⁴³ Il testo modificato recita: “*la comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri*”.

⁷⁴⁴ Articolo 6: “*le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”.

La politica U.E. è avanzata ad un livello tale da avere attualmente tra gli obiettivi anche la lotta al cambiamento climatico, a seguito del Trattato di Lisbona del 2009⁷⁴⁵: ciò anche attraverso il conseguimento dello sviluppo sostenibile nelle relazioni con i paesi extra U.E., perché tale ultimo trattato ha dotato l'ente europeo di nuova personalità giuridica adatta a negoziare accordi con paesi terzi⁷⁴⁶.

Come detto, la politica dell'Unione in materia di ambiente si basa sui principi della precauzione, dell'eliminazione dei danni alla fonte e sul principio del risarcimento a carico del danneggiante.

Il principio di precauzione, elaborato nel contesto dell'articolo 1 della Direttiva 82/501/CEE, che evidenziava quale primario obiettivo quello di realizzare “*la prevenzione di incidenti rilevanti che potrebbero venir causati da determinate attività industriali*” per evitare ogni possibile conseguenza l'uomo e per l'ambiente⁷⁴⁷, ed entrato nelle politiche europee con il Trattato di Maastricht⁷⁴⁸, ha ricevuto una sua compiuta declinazione con una Comunicazione della Commissione del 2000⁷⁴⁹, che stabilisce che lo stesso principio si realizza attraverso l'organizzazione di strumenti di controllo cui è possibile ricorrere in caso di mancanza di certezze scientifiche riguardo ad un rischio eventuale per l'uomo o per l'ambiente, derivante da atti o fatti⁷⁵⁰. In questo contesto la disciplina della responsabilità civile viene ritenuta uno strumento preventivo della tutela ambientale e la relativa importanza viene evidenziata anche nella Direttiva 35/2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale⁷⁵¹.

Il principio del risarcimento a carico del soggetto inquinante⁷⁵², recepito dal primo Programma d'azione in materia ambientale del 1973 e dalla Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975, mira non solo a regolamentare le spese e l'intervento dell'autorità pubblica in tema ambientale⁷⁵³, ma a riparare il danno all'ambiente, composto da flora e fauna e da

⁷⁴⁵ Bonanno: *Diritto dell'Unione Europea*. Opera citata. Par. 2.7.

⁷⁴⁶ Cfr. Trattato di Amsterdam, 1999, sul sito ufficiale UE.

⁷⁴⁷ Art. 1, numero 1 della Direttiva 82/501/CEE.

⁷⁴⁸ Kramer, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, opera citata, pagina 82.

⁷⁴⁹ Bruxelles, 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 def.

⁷⁵⁰ Ciò in caso di mancanza di evidenza scientifica ma anche in presenza di dubbi può essere financo ritirato un prodotto dal mercato, salvo ulteriori accertamenti.

⁷⁵¹ Direttiva 35/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21.04.2004, in GU L 143/56 del 30.04.2004, che fissa l'obiettivo di stabilire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli. Tale impostazione ricalca quella del Libro Verde del '93 e del successivo Libro Bianco del 2000.

⁷⁵² Meli, *Le origini del principio 'chi inquina paga' e il suo accoglimento da parte della CEE*, in riv. Giur. Amb. 1989, pagina 217; Butti, *l'ordinamento italiano ed il principio chi inquina paga*, in contratto e impresa, 1990, pagina 561.

⁷⁵³ Vedi La Raccomandazione del Consiglio concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei poteri pubblici in materia di ambiente del 3 marzo 1975 n. 436 (GUCE 25.07.1975, L 194/1) ed il suo punto 1,

tutte le altre sue componenti, anche prima che si verifichi l'evento lesivo, cioè quando l'adozione di opportune misure possono impedire la realizzazione dell'evento: anche queste devono intendersi a carico del soggetto che si è esposto ad una situazione di pericolo⁷⁵⁴.

Ad esempio alcune imprese che si occupano del trasporto di sostanze nocive, sono tenute ad adottare misure preventive in caso di minaccia imminente per l'ambiente. Nelle ipotesi in cui il danno si sia già realizzato, tali soggetti sono obbligati a porre rimedio sostenendo i costi per il ripristino della situazione ovvero a risarcire i danni⁷⁵⁵. La politica europea si allarga ad includere la gestione dei materiali di risulta di processi estrattivi, l'esercizio dei poli di stoccaggio geologico e la sicurezza delle piattaforme petrolifere *offshore* in mare aperto.

Per quanto riguarda il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, questo era previsto dal Programma d'azione del 1973 e dal Programma d'azione del 1987, con lo scopo di contrastare gli effetti nocivi sull'ambiente per evitare che questi aumentino di portata, in linea con l'articolo 5 della Direttiva 2004/35 il quale prevede che l'azione di prevenzione, sintetizzando i precedenti principi, si rende opportuna anche quando il danno non sia ancora venuto a concretizzarsi, "*ma esiste una minaccia imminente che si verifichi*", ed in tale caso "*l'operatore adotta, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie*"⁷⁵⁶.

I principi sopra esposti fondano l'azione europea in tema ambientale, permeando anche la politica dell'Unione relativa ad altri settori di competenza della stessa, diventando quindi elemento fondamentale del percorso di integrazione europeo, come previsto dall'articolo n. 11 del TFUE, al termine di un percorso cominciato con il Consiglio europeo svoltosi a Cardiff⁷⁵⁷.

Il percorso ambientale si è quindi sviluppato fino ai tempi recenti e l'ultimo passaggio si è avuto con il Programma d'azione che è stato emanato nel 2013 per il periodo fino al 2020, denominato "*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*"⁷⁵⁸: tale piano è fondato su varie

secondo capoverso.

⁷⁵⁴ Vedi Libro Verde (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento e al Comitato Economico e Sociale della UE, COM (93) 47, Bruxelles, 14 maggio 1993, in GUCE C/49 del 29 maggio 1993), introduzione, punto 1.0.

⁷⁵⁵ Querini: *La tutela dell'ambiente nell'Unione Europea. Un'analisi critica*. Edizione Angeli, ultima edizione 2017.

⁷⁵⁶ Nello stesso senso l'articolo 8 della stessa Direttiva "costi di prevenzione e riparazione" dove si rileva che "*l'operatore sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione in conformità della presente direttiva*".

⁷⁵⁷ Piantoni: *Le politiche dell'Unione Europea a favore delle imprese e dell'imprenditorialità*. Giuffrè 2008. La politica ambientale ha raggiunto un significativo sviluppo in UE, come si evince dal pacchetto in tema di clima e di energia, o il piano che prevede di lanciare l'Europa verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio entro il 2050.

⁷⁵⁸ Decisione n. 1386/2013 del Parlamento U.E. e del Consiglio del 20 novembre 2013.

strategie⁷⁵⁹ e tra i propri obiettivi prevede la tutela della natura, l'implemento della capacità di resilienza dell'ecosistema, la crescita ecosostenibile, a basso impatto ambientale, nonché la battaglia contro le minacce alla salute umana connesse al decadimento dell'ambiente⁷⁶⁰.

Il Trattato di Lisbona evidenzia come la europea strategia ivi espressa sia stata già formulata all'inizio del millennio con l'obiettivo di fare dell'U.E. "*l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e più competitiva al mondo*"⁷⁶¹: tale obiettivo, riportato nella recente strategia U.E. 2020, potrebbe condurre, tra le altre cose, al raggiungimento di un bilanciamento sostenibile a proposito di clima ed energia, che si declina in una "*crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*"⁷⁶².

La tutela ambientale promossa dall'Unione prevede, inoltre, che alcuni programmi specifici⁷⁶³, aventi un dato impatto sull'ambiente, ad esempio nel caso della costruzione di un viadotto, siano soggetti ad una "*valutazione dell'impatto ambientale*"⁷⁶⁴, oppure, nello stesso modo, che determinati progetti pubblici, riguardanti ad esempio le aree da destinare a determinati scopi industriali, debbano essere assoggettati al procedimento analogo della "*valutazione ambientale strategica*": in entrambi i casi la consultazione del pubblico costituisce un aspetto essenziale ed un diritto procedurale, dal momento che l'U.E. stessa è membra della Convenzione di Aarhus⁷⁶⁵.

Per livellare le differenze tra gli Stati membri a proposito dell'esecuzione delle politiche U.E., il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno emesso la raccomandazione 2001/331/CE: tale strumento fissa i parametri minimali e non cogenti per i controlli ambientali, stabilendo i criteri minimi e non vincolanti per le ispezioni ambientali⁷⁶⁶. Ancora, sempre con lo scopo di aumentare l'esecutività della propria politica ambientale in ambito interno, l'U.E. ha emanato la direttiva 2008/99/CE sulla protezione penale dell'ambiente: l'atto obbliga gli ordinamenti ad innestare nei propri sistemi legislativi sanzioni penali maggiormente efficaci e di portata dissuasiva per i reati ambientali più gravi.

⁷⁵⁹ Più precisamente, la strategia per la tutela della biodiversità fino al 2020 e la tabella di marcia menzionata con obiettivo al 2050

⁷⁶⁰ Il piano rileva la necessità di una migliore integrazione del diritto ambientale UE all'interno dei comparti scientifici, di investimento ed ogni altra politica.

⁷⁶¹ Prevede la promozione di una crescita competitiva e ecologicamente sostenibile mediante l'aumento dei tassi occupazione.

⁷⁶² L'iniziativa pilota "per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" prevede la transizione dall'economia attuale ad un'altra efficiente nell'uso delle risorse, nonché a basse emissioni di carbonio.

⁷⁶³ Le iniziative possono essere pubbliche e/o private, pertanto le previsioni valgono in tutti i casi.

⁷⁶⁴ Come riportato nel paragrafo precedente relativamente al protocollo alla Convenzione di Aarhus.

⁷⁶⁵ Vedasi paragrafo precedente.

⁷⁶⁶ Il network UE per il rispetto del diritto dell'ambiente è una rete formata dalle autorità degli Stati membri disegnata per aumentare l'effettiva esecutività delle politiche attraverso la fornitura di una base operativa che può essere utilizzata dai politici, dagli ispettori ambientali e da tutte le altre autorità deputate alla gestione dei problemi ambientali.

Tra le varie, le fattispecie di reato possono avere ad oggetto condotte illecite relative all'immissione di sostanze nell'acqua o nell'aria, inerenti alla commercializzazione di fauna protetta o allo smaltimento illegale dei rifiuti ordinari e speciali.

Come detto in precedenza, il Parlamento europeo ha progressivamente accresciuto il proprio ruolo nel dirigere e coordinare le politiche in tema di ambiente, anche utilizzando la propria prerogativa di legiferare insieme al Consiglio: tra le varie iniziative adottate, il lavoro del Parlamento ha permesso l'implementazione della tutela ambientale in tema di emissioni di veicoli privati ed industriali, di riciclo dei rifiuti elettrici e di quelli in plastica, di smaltimento dei rifiuti e riguardo alla demolizione dei natanti⁷⁶⁷ ed ha richiesto a più riprese un maggiore impegno degli Stati membri nel dare esecuzione alla propria normativa⁷⁶⁸.

Per parte propria, l'organo giudicante dell'Unione si è costantemente pronunciato in ottemperanza della stessa normativa: la Corte U.E., ad esempio, riportando una pronuncia inerente un caso italiano del 2015⁷⁶⁹, ha statuito nel senso di individuare una rispondenza tra la disciplina italiana ed il principio europeo che obbliga il danneggiante a risarcire i danni, come previsto dall'articolo n. 191 del TFUE e come stabilito con la direttiva 2004/35 in merito alle responsabilità ambientali. La disciplina dello Stato italiano, all'epoca in vigore, era quella incorporata dal D. lgs. 152/2006: la stessa non imponeva alcuna misura preventiva a carico dei soggetti che potenzialmente potessero produrre danni all'ambiente, tuttavia stabiliva comunque a loro carico il rimborso dei costi degli interventi adottati dalle autorità preposte sul sito a rischio, al prezzo di mercato. Pertanto, secondo la Corte U.E., una tale previsione può ritenersi rispettosa del diritto U.E. in tema di principi ambientali: difatti, sempre secondo la citata direttiva 2004/35 in merito alle responsabilità ambientali, l'ente che gestisce un sito deve, in via principale, farsi carico dei costi degli interventi di prevenzione o di ripristino in seguito al verificarsi di un dato evento lesivo, tranne nel caso che lo stesso riesca a dimostrare che lo stesso evento si è realizzato per cause del tutto scollegate dalla condotta dello stesso.

⁷⁶⁷ Querini: *La tutela dell'ambiente nell'Unione Europea. Un'analisi critica*. Opera citata.

⁷⁶⁸ Nel 2013, con una risoluzione denominata “come trarre il totale beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia garantendo le conoscenze e migliorando la capacità di risposta”, il Parlamento UE ha posto nuovamente l'attenzione sulla problematica della fase esecutiva rimessa agli Stati, raccomandando all'uopo il consolidamento di un network tra i Paesi al fine di realizzare lo scambio delle migliori prassi su tutti i livelli di governo. Il Parlamento, inoltre, è tra le istituzioni che maggiormente esercita pressione sulla comunità degli Stati affinché le strategie U.E. di lungo respiro in ordine alle tematiche ambientali, quali per esempio Europa 2020, vengano rafforzate, proprio per permettere il raggiungimento degli obiettivi ivi stabiliti.

⁷⁶⁹ Corte UE sentenza 4.03.15. Ministero dell'Ambiente vs Fipa Group. La pronuncia è il seguito di un rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato Italiano, R.G. C-534/13

Per capire, ora, come la strategia ambientale dell'UE incontri il tema della RSI, occorre ripercorrere alcune scelte della stessa istituzione in ordine al modello di sviluppo economico-sociale che ha scelto di perseguire.

A partire dalle produzioni normative sopra accennate, l'U.E. ha aumentato le proprie iniziative nel settore della solidarietà sociale, che è la conseguenza del progetto di fusione delle economie dei Paesi membri: l'U.E. ha quindi proposto un modello di integrazione “*tra i parametri classificatori dei diritti fondamentali dell'Unione europea*”, affinché ciò guidasse il percorso degli Stati membri verso una maggiore coesione⁷⁷⁰.

La diversità strutturale delle economie dei Paesi membri, come è noto, è uno dei problemi con cui la U.E. deve rapportarsi nel momento in cui sostiene l'integrazione sociale. Il tema è di primaria importanza perché, in assenza di economie integrate o comunque in presenza di economie poco uniformi, non possono essere sviluppati i diritti sociali ed, in ultimo, non può essere percorsa la strada che guida lo sviluppo nella direzione della sostenibilità, in armonia con le istanze ambientali.

E' così che l'U.E., all'inizio del nuovo millennio⁷⁷¹, ha delineato la già citata “*strategia europea per lo sviluppo sostenibile*”, la quale, recependo le necessità sopra esposte, si propone di integrare “*l'impegno politico dell'Unione per il rinnovamento economico e sociale*”, aggiungendo “*alla strategia di Lisbona una terza dimensione, quella ambientale*” e stabilendo “*un nuovo approccio alla definizione delle politiche*”⁷⁷².

Così con il nuovo millennio, l'Unione ha fissato in cima alla propria agenda politica il tema dello sviluppo sostenibile, facendola diventare peraltro materia di competenza del Consiglio all'interno delle politiche di cooperazione con i Paesi membri e quelli terzi.

La strategia dell'U.E. per lo sviluppo sostenibile ha quindi la necessità di prevedere modelli di integrazione che prevedano le tematiche ambientali all'interno di ogni politica europea, valutando congiuntamente gli effetti economici, sociali e ambientali nel contesto dei meccanismi decisionali⁷⁷³.

E' così che il Consiglio ha stabilito una pluralità di obiettivi e strumenti che potessero guidare il futuro sviluppo europeo all'interno di alcuni quadranti di intervento: il primo quadrante è quello relativo ai cambiamenti climatici, attraverso il quale sono stati richiamati gli impegni dell'U.E. e dei Paesi membri già affermati con il Protocollo di Kyoto; il secondo quadrante è quello relativo alla sicurezza ambientale in tema di trasporti, favorendo una transizione dai

⁷⁷⁰ Giubboni: *Diritti sociali e mercato*. Bologna, 2003. Pagine 138 e seguenti.

⁷⁷¹ Consiglio europeo di Göteborg, anno 2001.

⁷⁷² Conclusioni del Presidente, rubricate al numero 200-1-01, paragrafo ventesimo.

⁷⁷³ Conclusioni del Presidente a Göteborg, sopra citate.

veicoli maggiormente inquinanti, quali quelli su gomma, a quelli maggiormente ecologici, quali treni e imbarcazioni; il terzo quadrante è quello relativo al contrasto delle minacce per la salute pubblica, a proposito dei beni alimentari e all'uso di sostanze biochimiche; infine il quarto quadrante è quello relativo alla gestione delle risorse, suggerendo la modifica dell'assioma intercorrente tra la crescita incontrollata e lo sfruttamento delle risorse naturali, con l'intento di guidare il futuro sviluppo nella direzione della protezione delle biodiversità e della preservazione degli ecosistemi⁷⁷⁴.

In conformità alla strategia di sviluppo ecosostenibile, il Consiglio ha raccomandato ulteriormente a tutte le parti sociali, non solo agli Stati, quindi, ma anche ai portatori di interesse, il consolidamento di strategie congiunte che fossero ispirate al rispetto dell'ambiente, con un preciso richiamo al ruolo delle imprese per il conseguimento degli obiettivi sociali dell'U.E., richiedendo alle stesse di fare la loro parte per la messa in esecuzione della politica comune e sollecitando, quindi, comportamenti socialmente responsabili. Gli impegni elencati, derivanti dalla strategia di Göteborg, sono stati quindi rafforzati a seguito della conferenza di Johannesburg⁷⁷⁵.

La strategia U.E. di implementazione delle strategie ecosostenibili, quindi, a partire dal nuovo millennio acquista una dimensione di urgenza e orientata a scelte pragmatiche: l'Unione ha iniziato, quindi, a favorire il diffondersi di sistemi di gestione ecologica, coinvolgendo le imprese e chiedendo alle stesse di pubblicare le loro migliori prassi in tema di ambiente, istituendo ricompense di vario tipo alle imprese maggiormente virtuose⁷⁷⁶.

La consapevolezza acquisita dall'U.E. è quella che l'ambiente possa essere considerato un bene universale, pertanto la sua tutela richiede interventi sul piano orizzontale, applicabili ad ogni politica europea da ogni protagonista sociale⁷⁷⁷.

Lo sviluppo ecosostenibile è uno degli obiettivi previsti dal TUE che, all'articolo n. 3, prevede che l'U.E. si debba adoperare “[...] *per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*”⁷⁷⁸.

Il principio di tutela ambientale viene quindi elevato al rango di fondamentale principio dell'U.E., diventando motore delle relazioni europee con i Paesi del resto del mondo ed

⁷⁷⁴ Come sopra, paragrafi venticinque e seguenti.

⁷⁷⁵ Commissione UE, sesto piano di azione per l'ambiente della UE “*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*”.

⁷⁷⁶ Si veda il paragrafo sull'Emas, Ecolabel e Green Public Procurement.

⁷⁷⁷ Cutillo–Scovazzi: *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*. Opera citata.

⁷⁷⁸ TUE, confronta articolo 3, sul sito ufficiale EU.

arrivando financo ad essere considerato un fattore di promozione che contribuisce alla realizzazione del diritto "*alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo sostenibile della Terra*"⁷⁷⁹.

Pertanto, la strategia seguita dall'U.E. mira a rendere l'economia europea maggiormente competitiva, nel rispetto dei diritti umani e dell'ambiente, cambiando la prospettiva orientata verso la mera crescita e cercando soluzioni integrate che possano comunque far progredire la società nel rispetto delle istanze ambientali.

Consapevole della rilevanza di tali obiettivi, l'Unione europea ha così delineato la propria posizione in tema di RSI, considerando di primaria importanza il rapporto con gli attori non statali nel guidare la società verso un consumo maggiormente razionale delle risorse e nel cercare di porre degli argini alle conseguenze dannose delle attività industriali.

3.2. La tutela ambientale europea incontra la RSI: il Libro Verde del 2001 “promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”

Per raggiungere i citati obiettivi, l'Unione ha prima pubblicato il Libro Verde⁷⁸⁰ del 2001, oggetto del presente paragrafo, e poi con la Comunicazione n. 347 del 2002⁷⁸¹, in seguito approfondita, ha invitato le parti sociali a favorire una maggiore diffusione dei principi di RSI, quale sistema avente un rilevante impatto positivo sui fattori economici e sociali, suggerendo una interazione tra il rispetto della normativa vigente e l'adozione di codici di condotta di natura volontaria, contribuendo, inoltre, alla realizzazione di parametri ambientali adatti a guidare le imprese nel rispetto dell'ambiente.

Quindi la Commissione ha avanzato la proposta di creare un sistema di dialogo integrato su tutti i livelli interessati, nazionale, europeo ed internazionale, al fine di diffondere estensivamente i concetti della RSI: ciò anche per coinvolgere le imprese a prendere coscienza del fatto che non sono soggette solo ad obblighi di tipo giuridico sulla base delle varie normative, ma che hanno anche dei doveri di natura etica nei confronti dell'ambiente e dei diritti fondamentali, i quali richiedono che le stesse adottino nuovi comportamenti socialmente responsabili.

⁷⁷⁹ Sempre articolo 3, nello specifico il paragrafo 5.

⁷⁸⁰ Libro Verde (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento e al Comitato Economico e Sociale della UE, COM (93) 47, Bruxelles, 18.07.01.

⁷⁸¹ Commissione UE: “Comunicazione della Commissione riguardo alla responsabilità sociale d'impresa”: del 2.07.02.

E' in questo contesto che si inserisce il Libro Verde⁷⁸² sopra citato, denominato "*Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*"⁷⁸³ : attraverso lo stesso l'Unione ha inteso diffondere il principio secondo il quale l'adozione di comportamenti socialmente responsabili da parte delle imprese può essere letta in chiave di investimento e non solo come un costo.

Ciò può accadere in quanto l'adozione di condotte eticamente sostenibili può creare nuova ricchezza attraverso lo sviluppo della competitività, dell'immagine e del contenimento dei rischi legati alla frammentazione del libero mercato, conducendo quindi ad un *quid pluris* in termini di vantaggi economici.

Come peraltro accennato in precedenza, attraverso l'adozione di comportamenti socialmente responsabili, le imprese potrebbero ottenere un duplice vantaggio, ossia conseguire risultati economici positivi e mettere in pratica comportamenti etici, che è un valore di per sé, incoraggiando i propri interlocutori, quali clienti, fornitori, lavoratori, ad adottare lo stesso schema di rispetto ambientale, quindi in definitiva migliorando la propria immagine ed aumentando la fiducia della collettività nei propri confronti⁷⁸⁴.

La Commissione ha quindi esteso la definizione di responsabilità sociale conducendola ad acquisire il significato di adozione volontaria di buoni comportamenti miranti, in via non esclusiva, al miglioramento del proprio impatto sulla società, anche attraverso il perseguimento di modelli di creazione di utilità sociale⁷⁸⁵.

L'approccio innovativo è, peraltro, maggiormente proficuo quando si parla di RSI, dal momento che quest'ultima ha una dimensione evidentemente intersettoriale, pertanto questo consente di allargare il quadro di intervento, liberandolo dal classico approccio chiuso in comparti stagni.

In tale prospettiva si inseriscono le iniziative dei vari enti internazionali, direttamente richiamate dal Libro Verde, quali il *Global Compact* o le *Guidelines OCSE*, già esaminate in precedenza⁷⁸⁶.

⁷⁸² Un Libro verde è una comunicazione con la quale la Commissione UE chiarisce lo stato di un determinato settore e definisce la propria strategia in ordine alla risoluzione delle relative criticità. Trattasi di atti atipici e "documenti di riflessione su un tema politico [...] destinati a tutti coloro – sia organismi che privati – che partecipano al processo di consultazione e di dibattito" (Portale UE, 24.02.2009).

⁷⁸³ Commissione UE: Libro Verde dal titolo "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese" del 18.07.01.

⁷⁸⁴ Perfetti: *La promozione della responsabilità sociale nel quadro UE*. A cura di Acconci. Opera citata, pagine 80 e seguenti. Anche Cutillo–Scovazzi: *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*. Opera citata.

⁷⁸⁵ Vedi capitolo precedente in tema di strumenti RSI dell'UE, dove la definizione di RSI viene approfondita.

⁷⁸⁶ Libro Verde, punto 17.

La strategia inserita nel Libro Verde e innestata in tutte le politiche U.E. è strettamente collegata alla RSI, dove quest'ultima viene richiamata e vestita di una doppia connotazione, interna ed esterna: sul piano interno il Libro evidenzia che i comportamenti socialmente responsabili hanno conseguenze principalmente sui soggetti interni all'impresa, come ad esempio i dipendenti, riguardando gli investimenti sul capitale umano, sulla salute e sulla sicurezza; sul piano esterno il Libro rileva che la RSI comporta una dimensione plurale che si può realizzare nella formazione di un *network* tra l'impresa e i propri interlocutori.

Il Libro Verde prevede anche forme concrete di indirizzo, come nel caso di trasformazione aziendale, dove lo stesso raccomanda il vaglio di ogni interesse e la partecipazione di tutte le parti interessate alla decisione di modifica del sistema d'impresa, attraverso un procedimento di consultazione simile a quello proposto dalla Convenzione di Aarhus nei confronti del potere pubblico⁷⁸⁷.

E' possibile considerare, quindi, il Libro Verde il momento di tangenza tra la strategia europea di RSI e la strategia europea di protezione ambientale: nell'esatto punto di incontro il Libro Verde raccomanda l'adozione di sistemi gestionali che razionalizzino l'uso delle risorse naturali, attraverso una riduzione del loro consumo ed attraverso il controllo degli effetti che il loro sfruttamento può avere sull'ecosistema.

L'adozione di pratiche volte a preservare le risorse ha, ovviamente, conseguenze benefiche per l'ambiente, ma può costituire un vantaggio competitivo per l'impresa, perché realizza dei risparmi in termini economici, laddove è possibile razionalizzare l'uso delle stesse risorse: il Libro verde basa le proprie conclusioni su studi di carattere empirico, evidenziando come sia stato accertato, in alcuni casi, come le imprese socialmente responsabili possano accumulare, nel medio-lungo periodo, tutta una serie di vantaggi competitivi che ne aumentano la capacità reddituale⁷⁸⁸.

Le imprese, inoltre, dovrebbero sviluppare la loro rete commerciale in modo trasparente, cioè permettendo a chiunque di poter accedere alle informazioni che stabiliscono un collegamento tra una data impresa ed un ente terzo, perché la propria immagine può essere compromessa anche dalle condotte dei propri soci commerciali. Pertanto è raccomandata una selezione *ex ante* sui rapporti economici, incoraggiando l'adozione di buone pratiche anche da parte degli interlocutori⁷⁸⁹.

⁷⁸⁷ Il Libro verde prevede che, in caso di trasformazione, debbano essere presi in considerazione tutti i rischi possibili e debbano essere selezionate le scelte anche sulla base del loro impatto sugli interessi non solo aziendali, ma anche facenti capo ai lavoratori o ai diritti aziendali.

⁷⁸⁸ Libro Verde, vedi punto 39.

⁷⁸⁹ Possono realizzarsi anche forme di *join venture* tra società in tema di capitali, dove un'impresa maggiormente competitiva acquista una partecipazione di una impresa meno sviluppata, per condizionarne in termini positivi lo sviluppo, facendo cioè da traino commerciale. Ciò accresce, da una parte, la

L'impresa che voglia proiettare sull'opinione pubblica una immagine socialmente sostenibile dovrebbe anche rispettare i criteri etici rispetto alle forniture di beni ai clienti, con i quali può negoziare relazioni durature “*concentrando l'insieme della loro organizzazione sulla comprensione delle loro aspettative e fornendo loro una qualità, una sicurezza, un'affidabilità e un servizio superiori*”⁷⁹⁰.

Il Libro Verde, pur dedicandosi al tema dello sviluppo sostenibile, non dimentica di affermare il rispetto dei diritti umani: il Libro accenna a considerare i casi delle multinazionali che si frammentano nei territori di molti Paesi, in altre parole affronta il problema per eccellenza della RSI, ossia l'imputazione della responsabilità. Pur non approfondendo la questione, il documento incoraggia la prassi dell'utilizzo volontario dei codici di condotta, i quali possono funzionare quale strumento integrativo delle norme interne, europee ed internazionali. Tali codici di condotta, già esaminati, possono stabilire anche livelli minimi di tutela che devono essere rispettati da tutti i portatori di interesse, pertanto anche dagli interlocutori commerciali dell'impresa che intenda adottarli.

Secondo il Libro Verde, la struttura del codice dovrebbe essere modellata conformemente ai principali strumenti internazionali in materia, come le *Guidelines* dell'OCSE, e dovrebbero essere applicati in ogni forma e misura sia dalla capogruppo, sia dalle controllate, sia da tutti i partner commerciali dell'impresa.

Un altro tema primario affrontato dal documento riguarda la questione del controllo sul rispetto dei codici: secondo il Libro Verde occorre implementare le pratiche di verifica, in modo da consentire un costante monitoraggio sull'esecuzione proficua del codice autonomamente adottato. Gli strumenti di controllo, inoltre, dovrebbero essere elaborati in accordo con tutte le parti sociali, le quali, del resto, fungeranno da leva per consentire un effettivo controllo dei comportamenti dell'impresa⁷⁹¹.

Il Libro suggerisce di adottare la possibilità garantita dai meccanismi di etichettatura sociale o ecologica, aventi lo scopo di informare i consumatori circa le pratiche di realizzazione dei prodotti, ossia se commercializzati o meno da imprese socialmente responsabili⁷⁹².

Per terminare la disamina dell'argomento, è opportuno rilevare come il Libro Verde possa essere considerato uno strumento fondamentale attraverso il quale la Commissione si è dedicata al tema della RSI in rapporto con il diritto ambientale: tale documento ha consentito

competitività dell'impresa acquirente e, dall'altra parte, consente all'impresa che ha venduto alcune partecipazioni di beneficiare dei ritorni di immagine derivanti dalla stessa vendita.

⁷⁹⁰ Libro Verde, vedi punto 51.

⁷⁹¹ Libro Verde, vedi punto 58 a proposito dei sistemi di controllo integrati dalla partecipazione delle parti sociali, quali le autorità e le associazioni portatrici di determinati interessi.

⁷⁹² Montanari: *Sviluppo sostenibile, certificazione ed etichettatura. Il ruolo U.E.*. A cura di Rossi in “Commercio internazionale sostenibile”. Bologna, 2003.

l'avvio di un dialogo costante con tutte le parti sociali, dedicato all'elaborazione di nuovi progetti operativi⁷⁹³.

Il Libro, in uno all'avviato dialogo aperto sulla RSI, ha permesso l'interessamento dell'opinione pubblica europea ai temi trattati, con l'apporto di imprese, associazioni promotrici di interessi quali quelli ambientali, sindacali o dei consumatori⁷⁹⁴, che hanno spinto la strategia europea sulla RSI verso una maturazione più profonda.

3.3. L'attività della Commissione

Il Libro Verde ha avuto il merito di avviare un dibattito all'interno della società civile, le cui reazioni sono state raccolte dalla Commissione e pubblicate in un documento del 2002 dal titolo *“Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile”*⁷⁹⁵.

Tale documento, nella forma della Comunicazione n. 347/2002⁷⁹⁶, evidenzia la diversità di atteggiamento tra le parti interessate: le imprese hanno rimarcato la volontarietà dell'adozione di strumenti di RSI⁷⁹⁷, mentre tutte le altre organizzazioni rappresentanti interessi della società hanno espresso la necessità di regolamentare il settore al fine di disciplinarlo compiutamente. Proprio queste ultime hanno sollecitato la creazione di sistemi innovativi dedicati a rendere maggiormente vincolanti i principi della RSI, ossia chiedendo l'adozione di una normativa che costringesse le imprese a rispettare i diritti umani e le istanze di natura ambientale. Tra le varie organizzazioni, quelle dedicate alla tutela dei consumatori hanno evidenziato la necessità di creare strumenti che favorissero maggiormente la trasparenza di informazioni sensibili riguardo all'operato delle aziende, al fine di indirizzare in modo più informato le scelte dell'utente finale.

La Comunicazione in commento ha preso in considerazione anche gli orientamenti registrati in seno alle istituzioni europee: la stessa prende atto di come il Parlamento dell'Unione abbia proposto di innestare le tematiche della RSI in ogni suo settore di competenza, nello specifico

⁷⁹³ Bergkamp: *Corporate governance and responsibility: a sustainability paradigm?*. In *European environmental law review*, 2002. Pagina 130 e seguenti.

⁷⁹⁴ I risultati della discussione sono pubblicati sul sito internet ufficiale UE.

⁷⁹⁵ Comunicazione del 2 luglio 2002, COM 2002 347 def. in *Eur Lex Europa*. BE: *The pluridisciplinary dimension and the challenges for the E.U. Policies*. In C.S.R., a cura di Francioni: *La dimension pluridisciplinaire de la responsabilité de l'entreprise*, 2007.

⁷⁹⁶ *Ibidem*.

⁷⁹⁷ Le imprese non hanno espresso una opinione positiva riguardo al coinvolgimento dell'U.E. nella loro vita interna, in particolare osteggiando l'ipotesi di una eventuale attività normativa al riguardo.

nei contesti locali, creando all'uopo un tavolo di dialogo che coinvolgesse tutte le parti sul tema⁷⁹⁸.

Il Consiglio, per parte propria, ha emanato la Risoluzione 2002/C 86/03 con lo scopo di delineare il percorso europeo in tema di RSI: con tale iniziativa l'istituzione europea il ruolo prioritario della RSI nel conseguimento degli obiettivi al centro della strategia di sviluppo sostenibile adottata in occasione del Consiglio di Göteborg⁷⁹⁹. Il Consiglio ha quindi sollecitato l'adozione di una strategia integrata di RSI, la quale consentirebbe la fusione tra le misure adottate sul piano locale e nazionale, permettendo l'elaborazione di una disciplina di RSI meglio organizzata nei principali punti chiave inerenti il rapporto dell'impresa con i diritti umani ed il diritto dell'ambiente. La stessa istituzione ha, inoltre, dichiarato che le condotte socialmente responsabili assunte dalle imprese permetterebbero un miglioramento rispetto alla coesione sociale e consentirebbero di ottenere una migliore garanzia circa un adeguato livello di tutela ambientale, in armonia con il rispetto dei diritti umani, oltre a permettere di conseguire indirettamente ulteriori vantaggi per le imprese che accrescerebbero la loro competitività sul mercato.

Tornando alla Comunicazione della Commissione n. 347/2002, quest'ultima, muovendo dall'idea che l'implementazione di pratiche di RSI potesse condurre a un beneficio diffuso delle istanze di tutti gli attori sociali, ha affermato la necessità per l'Unione di dotarsi di strumenti di sviluppo maggiormente dettagliati rispetto a quelli a portata generica adottati negli anni precedenti, utilizzando quale fonte ispiratrice i principali strumenti internazionali in materia: questi ultimi vengono in rilievo anche a causa del quadro normativo frammentario degli ordinamenti degli Stati membri. La Commissione, quindi, al fine di uniformare la disciplina, ha sollecitato l'adozione di parametri condivisi sul piano internazionale per attuare le politiche europee in tema di RSI⁸⁰⁰.

Pertanto, con la Comunicazione, la Commissione ha evitato di stilare delle proprie regole di comportamento, preferendo richiamare gli atti principali in materia, quali ad esempio quelli

⁷⁹⁸ Parte della strategia U.E. per lo sviluppo sostenibile prevede un invito rivolto alle imprese di dimensioni significative a reportare annualmente le condotte propositive assunte a proposito dei diritti fondamentali, dell'ambiente e della società, al fine di consentire un controllo su tali comportamenti, al di là dei risultati economici. Tali reportage, oltre ad dover essere di dominio pubblico, dovrebbero essere indirizzati principalmente agli azionisti.

⁷⁹⁹ Consiglio U.E., risoluzione del Consiglio sul percorso da seguire dopo il Libro Verde sulla responsabilità delle imprese, numero identificativo 02-C 86-03. Tale risoluzione è stata emanata il 3.12.01 ed è consultabile nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 10.04.02.

⁸⁰⁰ Comunicazione del 2 luglio 2002, COM 2002 347 def. in Eur Lex Europa. BÈ: *The pluridisciplinary dimension and the challenges for the E.U. Policies*. In C.S.R., a cura di Francioni: *La dimension pluridisciplinaire de la responsabilité de l'entreprise*, 2007.

emanati dalle Nazioni Unite o dall'OCSE, scegliendo di sollecitare la loro trasposizione in strumenti maggiormente vincolanti che possano uniformare il quadro normativo europeo.⁸⁰¹

Le imprese che dovessero decidere di adottare comportamenti maggiormente responsabili potrebbero contribuire alla creazione di un mercato internazionale maggiormente efficiente, proprio perché le condotte scorrette delle imprese sono assorbite dal mercato, così come quelle socialmente orientate.

In tale prospettiva, l'Unione potrebbe avere un ruolo di mediazione tra l'elaborazione di strumenti di disciplina del mercato interno e l'elaborazione di strumenti internazionali, potendo acquisire anche il ruolo di ente di monitoraggio deputato al controllo del rispetto, da parte di tutti gli attori sociali, comprese le imprese, dei criteri univocamente condivisi in tema di comportamenti rispettosi dei diritti umani e dell'ambiente⁸⁰².

La Comunicazione n. 347/2002 ha svolto un ruolo propositivo rispetto alla creazione di un quadro strategico di sviluppo dove le politiche in tema di RSI potrebbero essere implementate, poiché considerate uno strumento corretto di gestione del fenomeno di integrazione europeo socialmente sostenibile; dal punto di vista pratico, la Comunicazione contiene alcune proposte rivolte a razionalizzare alcuni principi di RSI, quali ad esempio: il carattere volontario dell'adesione agli strumenti di responsabilità sociale; la trasparenza che dovrebbe permeare ogni attività condotta da una impresa; l'adozione di un approccio integrato e multidisciplinare del settore; la flessibilità da adottarsi nei casi di imprese di dimensioni minori; l'adesione ai principali accordi internazionali in materia di RSI⁸⁰³.

La Commissione, ancora, evidenzia l'importanza delle pratiche di scambio di informazioni sulle migliori prassi tra i Paesi U.E. e le stesse imprese, nello specifico tra quelle radicate nell'ambiente territoriale; il documento propone anche la possibilità di istituire un tavolo multilaterale e multidisciplinare sulla RSI, per garantire il flusso informativo e per uniformare prassi operative sul territorio europeo, al fine di permettere un'azione congiunta e coerente rispetto ai rapporti commerciali con i Paesi extra U.E.

Recependo tale istanza, con il patrocinio dell'Unione, le parti sociali, nell'ottobre 2002, hanno avviato i lavori del già citato *Forum Multistakeholders*, composto da decine di organizzazioni industriali, ambientali, dei consumatori e da ogni altro protagonista della scena d'impresa interessato⁸⁰⁴.

⁸⁰¹ BÈ: *The Pluridisciplinary dimension and the challenges for the EU policies on CSR*. Opera citata pagine 20 e seguenti.

⁸⁰² Di Pasquale: *La responsabilità dell'impresa nel diritto dell'U.E.*. Opera citata.

⁸⁰³ Commissione U.E.: *Comunicazione riguardo alla responsabilità delle imprese: un apporto allo sviluppo sostenibile* del 2.07.2002, già citata.

⁸⁰⁴ Il Forum è stato organizzato in quattro aree settoriali, sul tema della conoscenza, delle imprese minori, della trasparenza e dello sviluppo. Lo stesso ha esaminato il rapporto tra i comportamenti socialmente

Dal punto di vista operativo, il *Forum*, a mezzo dei propri partecipanti, ha chiesto all'Unione e ai Paesi membri una disciplina legale che consentisse loro di attuare in modo più organico le prassi in tema di RSI: il rapporto finale chiede, infatti, ai suddetti enti di promuovere, sul piano internazionale, i principali strumenti inerenti la tutela dei diritti umani ed ambientali, nonché sollecita l'adozione sul piano globale di strumenti maggiormente inclusivi delle migliori pratiche di RSI.

Anche in questo caso, tuttavia, i risultati a cui è giunto il *Forum* non si allontanano dall'idea che le pratiche in tema di RSI debbano avere carattere volontario, rinviando sempre all'adozione dei codici di condotta: strumenti dal carattere non vincolante e la cui efficacia è da valutarsi con attenzione, stante le problematiche già esaminate⁸⁰⁵.

A seguito del *Forum*, la Commissione ha emanato la Comunicazione COM(2006) def del 22 marzo 2006, dal titolo: “*Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*”⁸⁰⁶.

Questa Comunicazione ha modificato l'approccio rispetto ad alcune strategie, stante la scarsità degli obiettivi raggiunti in tema di sviluppo sostenibile.

Con tale documento la Commissione ha propagandato la costituzione di un sistema europeo di dialogo avente lo scopo di favorire le buone prassi in tema di RSI, rivolto alle imprese di qualsiasi dimensione e mirante a diffondere i principi in tema tra le imprese U.E., oltre ad unificare le iniziative precedentemente adottate⁸⁰⁷. La Commissione ha, inoltre, prescelto un approccio selettivo alle tematiche di RSI, tramite un sistema di consultazione diretta con le imprese, evitando di coinvolgere tutti i portatori di interesse come invece era stato fatto fino a quel momento, lasciando comunque intendere che la precedente strada sarebbe stata comunque percorribile, anche perché la Comunicazione ha previsto la possibilità di istituire riunioni consultive multilaterali⁸⁰⁸.

responsabili e la competitività delle imprese, esaminando anche il tema dello sviluppo sostenibile nei paesi del Sud del mondo. Il Forum si è dedicato anche al tema dei codici di condotta principalmente riconosciuti, in particolare soffermandosi sulle linee programmatiche OCSE dedicate alle multinazionali. Lo stesso ha quindi sollecitato l'adozione di parametri universalmente riconosciuti in tema di RSI, che potessero essere adottati da qualsiasi impresa internazionale e non solo quelle del territorio U.E. Tuttavia le conclusioni non si sono allontanate dall'idea che l'adozione dei codici avesse comunque carattere volontario, non potendo i governi imporre alcunché in ordine all'adozione di comportamenti socialmente responsabili.

⁸⁰⁵ Loew: *The results of the Multistakeholders' Forum on CSR*. Berlino, 2005. DeSchuter: *Corporate responsibility in U.E. style*. In *European Law Journal*, 2008, pag. 202.

⁸⁰⁶ Commissione U.E. “*Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*” del 22.03.06. Vedi punto primo.

⁸⁰⁷ Commissione U.E. “*Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*” del 22.03.06. Vedi quarto punto.

⁸⁰⁸ Commissione U.E. “*Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*” del 22.03.06. Vedi punto quinto e sesto.

La nuova strategia promossa dalla Commissione alle altre istituzioni europee è basata su tre pilastri, richiedendo (i) una maggiore sensibilizzazione rispetto alle migliori pratiche e rispetto ai vantaggi competitivi inerenti i comportamenti socialmente responsabili⁸⁰⁹; (ii) un potenziamento del ruolo U.E. e delle imprese nel supporto della diffusione delle tematiche all'interno del ciclo produttivo e nello sviluppo programmi di collaborazione⁸¹⁰; (iii) la realizzazione di un sistema adeguato a favorire lo sviluppo di pratiche socialmente accettabili⁸¹¹.

L'approccio scelto dalla Commissione, pertanto, in questo caso, è diretto ad instaurare una forma di cooperazione con le imprese, andando oltre la normativa internazionale derivante dagli accordi in materia, affinché fossero le imprese gli enti deputati in via diretta a promuovere le migliori forme di pratiche socialmente orientate⁸¹².

Dal punto di vista della Commissione, quindi, gli strumenti di RSI non sostituiscono ma affiancano la disciplina regolamentare, e rappresentano uno strumento efficace che può permettere all'Unione il raggiungimento degli obiettivi di crescita sostenibile fissati in cima alla propria agenda fin dall'inizio del millennio⁸¹³.

Nondimeno, la Commissione qualche anno più tardi, ha promosso una verifica che potesse razionalizzare gli strumenti giuridici in tema di diritti umani ed ambientali, eventualmente applicabile alle imprese operanti nel territorio extra U.E., per contribuire alla realizzazione del progetto delle Nazioni Unite promosso dal rappresentante speciale John Ruggie e già analizzato, ossia il framework "Protect, Respect, Remedy"⁸¹⁴.

⁸⁰⁹ La Commissione considera positivamente l'approccio multidisciplinare, mediante investimenti nel settore della formazione e della ricerca.

⁸¹⁰ I settori di intervento principali sono: innovazione, competitività, occupazione, ambiente, trasparenza e controllo.

⁸¹¹ La Commissione quindi predilige un dialogo diretto con le imprese, creando programmi di azione nei quali l'U.E. e le entità economiche possano svolgere ruoli determinanti nella crescita sostenibile europea e nella diffusione delle buone prassi in tema di comportamenti eticamente sostenibili.

⁸¹² Di Pasquale: *La responsabilità dell'impresa nel diritto U.E.* opera citata, pagina 180. Parlamento U.E.: "Relazione sulla responsabilità sociale delle imprese: un nuovo partenariato". Comunicazione del 20.12.2006.

⁸¹³ BÈ: *The Pluridisciplinary dimension and the challenges for the EU policies on CSR*, opera citata, confronta pagine 25 e seguenti.

⁸¹⁴ Vedi infra: "La globalizzazione dell'economia ha modificato notevolmente l'ambiente istituzionale e regolamentare nel quale operano le società. L'internazionalizzazione delle imprese ha contribuito a creare crescenti lacune tra le capacità operative delle multinazionali e le capacità regolamentari degli Stati. Allo stesso tempo, i poteri e le responsabilità dei governi sono stati trasferiti al mercato attraverso la privatizzazione delle funzioni statali. Queste evoluzioni hanno importanti conseguenze sui contesti giuridici nazionali e internazionali attraverso i quali gli Stati, le società e le organizzazioni della società civile e i cittadini interagiscono in materia di diritti dell'uomo e di ambiente. Anche se gli Stati hanno da un punto di vista giuridico l'obbligo di proteggere gli individui contro le violazioni dei diritti umani e ambientali, anche le società sono dal canto loro chiamate a rispettare i diritti umani e ambientali nel quadro delle loro attività. Al tempo stesso, la dicotomia percepita tra imprese e diritti dell'uomo è progressivamente sostituita dal crescente riconoscimento della loro interdipendenza. Nel 2005, il Professor John Ruggie è stato nominato rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite

Le analisi sono state raccolte in un documento elaborato dalla Commissione insieme all'Università di Edimburgo⁸¹⁵. Il lavoro ha l'obiettivo di dare evidenza delle legislazioni interne particolarmente interessanti in tema di diritti umani ed ambientali particolarmente efficaci a disciplinare l'operato delle imprese fuori dal loro territorio⁸¹⁶. Nella disamina degli strumenti vengono presi in rassegna anche i trattati internazionali in materia, nonché i principi di diritto internazionale generale.

Rispetto alle posizioni espresse dalle Nazioni Unite, il lavoro di verifica promosso dalla Commissione ha un approccio multisetoriale, ragionando su diversi fronti tendenti al perseguimento di diversi scopi.

Tali scopi sono: l'identificazione di vuoti normativi nella disciplina dei diritti fondamentali che, se colmati, potrebbero evitare la realizzazione di abusi e danni ambientali; la sistematizzazione degli strumenti utilizzabili per arginare le pratiche scorrette al di fuori dei territori europei; la razionalizzazione degli strumenti esistenti al fine di creare un'unica base giuridica europea e rafforzare quindi l'intervento delle Nazioni Unite sul punto e nel territorio europeo⁸¹⁷.

incaricato dei diritti dell'uomo e delle società transnazionali e altre imprese (RSSG). Nel corso degli anni successivi, lo RSSG ha elaborato il quadro d'azione delle Nazioni Unite per una migliore gestione delle sfide poste alle imprese dai diritti dell'uomo – proteggere rispettare e riparare ("Protect, Respect, and Remedy" Framework for better managing business and human rights challenges) che si basa su tre pilastri: l'obbligo per gli Stati di proteggere i diritti dell'uomo contro gli abusi di terzi, comprese le società, attuando politiche, regolamentazioni, decisioni e misure di applicazione necessarie; la responsabilità che incombe alle imprese di rispettare i diritti dell'uomo, vale a dire di prevenire con la dovuta diligenza qualunque violazione ai diritti dei terzi; e la necessità di migliorare l'accesso delle vittime a vie di ricorso efficaci, siano esse o no giudiziarie, in caso di violazioni dei diritti dell'uomo da parte delle imprese. Nel 2008, il Consiglio "diritti dell'uomo" ha calorosamente accolto all'unanimità il quadro d'azione "Proteggere rispettare e riparare" e prorogato di altri tre anni il mandato dello RSSG con la missione di rendere operativo il quadro d'azione."

⁸¹⁵ Il lavoro è stato svolto dalla Commissione insieme all'Università di Edimburgo, finalizzato in un documento approvato alla fine del 2010 "Studio del quadro giuridico in materia di diritti dell'uomo e dell'ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell'Unione Europea".

⁸¹⁶ Ivi, cfr. Premessa: "Lo studio si propone di "analizzare il quadro giuridico in materia di diritti umani e ambientali applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell'Unione europea". Esso intende integrare il quadro d'azione "Proteggere rispettare e riparare" offrendo un panorama del diritto dell'UE e degli Stati membri per quanto riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo e la tutela dell'ambiente da parte delle imprese europee che operano al di fuori dell'UE, compresi gli accordi internazionali pertinenti e il diritto internazionale generale. Il fatto che lo studio si concentri sul 8 quadro giuridico europeo significa che essa si riferisce in particolare al primo e al terzo pilastro del quadro d'azione. L'accento posto sulle società europee che operano al di fuori dell'Unione richiede che sia dedicata particolare attenzione alle dimensioni extraterritoriali del diritto dell'UE e degli Stati membri. Nell'ambito di questi parametri, lo studio analizza il quadro giuridico europeo nei settori del diritto relativi ai diritti dell'uomo, del diritto ambientale, del diritto commerciale, del diritto degli investimenti, del diritto penale, del diritto delle società del diritto internazionale privato. Ove opportuno, lo studio fa anche riferimento al diritto del lavoro e al diritto privato generale. Lo studio non si propone e anzi evita deliberatamente, di trarre conclusioni politiche in rapporto alla realizzabilità delle opzioni legali da esso identificate".

⁸¹⁷ Commissione U.E.: Studio del quadro giuridico sui diritti umani e l'ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell'U.E. Pubblicato dall'Università di Edimburgo. Paragrafo sesto: "La prima sfida riguarda il fatto che le norme del diritto internazionale relative ai diritti umani e ambientali non obbligano in generale direttamente le imprese multinazionali a proteggere i diritti umani ed ambientali. Tali norme richiedono spesso che gli Stati disciplinino le attività di imprese le cui attività possono essere

Con il documento promosso con l'ente di ricerca scozzese, l'Unione ha quindi individuato alcuni settori del diritto che possono richiedere un intervento mirato, tra i quali il diritto commerciale, il diritto penale, il diritto finanziario ed i meccanismi procedurali di tutela, passando in rassegna anche le principali violazioni che possono essere perpetrate, ad esempio attraverso la delocalizzazione delle imprese o mediante l'utilizzo del ricorso alla subfornitura, in Paesi deboli dal punto di vista degli strumenti normativi atti a reprimere condotte lesive di diritti fondamentali e ambientali⁸¹⁸.

Dal punto di vista procedurale, inoltre, il documento evidenzia i casi nei quali le imprese delocalizzate rischiano di comprimere i diritti umani in assenza di meccanismi di risarcimento dei danni: in alcuni Paesi, infatti, i soggetti lesi potrebbero avere difficoltà ad ottenere il giusto ristoro, stante un quadro normativo frammentato. Ancora, potrebbero essere persino i Paesi ad essere colpevoli di alcune violazioni, direttamente ovvero indirettamente.

In altre parole gli Stati membri dell'Unione potrebbero essere coinvolti in alcune situazioni pregiudizievoli, anche indirettamente, considerando alcune ipotesi di impossibilità di risalire alla catena di controllo ed imputare le responsabilità sia delle imprese capogruppo sia delle imprese controllate, dove l'extraterritorialità delle imprese costituisce la cornice ideale per rendere ostica un'attività di controllo⁸¹⁹.

pregiudizievoli per i diritti umani ed ambientali ed applichino le direttive in caso di violazione, ma non vincolano direttamente le imprese. Allo stesso tempo, i settori del diritto che si riferiscono maggiormente alle attività delle imprese, compreso il diritto commerciale e degli investimenti, il diritto delle società e il diritto internazionale privato, perseguono principalmente obiettivi diversi spesso contraddittori in materia di protezione dei diritti umani e ambientali e ciò può generare quello che il rappresentante speciale del Segretariato generale delle Nazioni Unite qualifica come "incoerenza orizzontale delle politiche". Di conseguenza, una protezione mirata o particolareggiata dei diritti umani e ambientali ricorrendo a questi strumenti giuridici costituisce l'eccezione piuttosto che la regola. La seconda sfida concerne il fatto che, nell'ambito di un regime giuridico internazionale che fa del territorio la base giurisdizionale, l'esercizio della competenza extraterritoriale nella tutela dei diritti umani e ambientali incontra spesso ostacoli giuridici e politici. Lo RSSG fa una distinzione tra l'esercizio di una competenza extraterritoriale "diretta", vale a dire la rivendicazione dell'autorità nazionale, attraverso varie istituzioni giuridiche, regolamentari e giudiziarie, sui soggetti e sulle attività basati nel territorio di altri Stati, e "misure nazionali che hanno un impatto extraterritoriale" che, pur avendo effetti extraterritoriali sulla tutela dei diritti umani e ambientali, possono avere come base giurisdizionale il territorio dello Stato di regolamentazione. Anche se entrambi le tipologie di misure sono contestabili, l'ultima è spesso considerata come meno problematica."

⁸¹⁸ Come è noto i Paesi possono avere dei livelli di protezione dei diritti fondamentali oppure dei livelli di tutela ambientale molto diversi, oscillando tra una maggiore protezione ed una minore protezione. Le imprese potrebbero avvedersi di tali oscillazioni e scegliere volontariamente di installare le proprie unità produttive in Paesi dove il livello di protezione è scarso ovvero addirittura inesistente. In un tale contesto l'impresa potrebbe agevolmente incorrere in violazioni di diritti fondamentali e restare impunita. In casi come questi il Framework dell'ONU ha proposto una uniformazione della disciplina che permettesse la repressione di tali comportamenti e l'U.E. nel solco di tale invito ha promosso la razionalizzazione del quadro europeo di riferimento.

⁸¹⁹ Altre forme di coinvolgimento degli Stati si possono realizzare dalla concessione delle operazioni industriali al di fuori dei territori europei senza porre in essere alcun controllo preventivo sulla reputazione dell'impresa in rapporto al rispetto dei diritti umani. L'incapacità, comunque, di perseguire le imprese al di fuori dei territori è endemica e strutturale per come è conformato l'ordinamento internazionale, pertanto il valore del lavoro della Commissione e di riportare l'attenzione sugli strumenti di diritto interni, che possono in qualche misura permettere una maggiore regolamentazione delle pratiche commerciali, anche

Comunque il valore innovativo del lavoro della Commissione congiuntamente con l'Università scozzese è quello di avere compreso che una tutela rafforzata dei diritti umani e dei diritti dell'ambiente può anche passare attraverso una riforma progressiva di alcuni settori del diritto, sottoposti al controllo delle istituzioni europee e al controllo interno degli Stati membri⁸²⁰.

Negli ultimi anni, infatti, vi è la sensazione che la globalizzazione abbia condotto le legislazioni europee e interne ad allentare le maglie della forza impositiva del diritto, al fine di permettere una migliore liberalizzazione dei mercati. Il lavoro della Commissione approda alla conclusione di ritenere in alcuni casi eccessivo questo processo di deregolamentazione a tutela esclusiva degli investimenti, suggerendo un'inversione di tendenza che possa tenere in debita considerazione altri interessi di fondamentale importanza, quali appunto i diritti fondamentali. Dal che consegue che il percorso auspicato è quello di avviare un percorso di modifica delle politiche europee e statali in tema commerciale, per giungere a trasporre i nuovi orientamenti, maggiormente rispettosi della persona umana e dell'ambiente, all'interno di una nuova razionalizzazione dei sistemi di diritto interessati tra cui, non ultimo insieme a quelli sopra citati, il diritto internazionale comparato⁸²¹.

Nondimeno è opportuno rilevare che l'azione dei Paesi può essere limitata dal fatto di essere membri di alcune organizzazioni internazionali, come l'OMC, che potrebbe non accogliere favorevolmente l'iniziativa di serrare le maglie del diritto interno, stante le regole che vietano restrizioni quantitative e misure che comportano discriminazioni tra i Paesi aderenti, strumenti questi che, sotto la veste di sanzioni, ben potrebbero essere utilizzati quali forma di controllo delle imprese operanti al di fuori dei propri territori⁸²².

quando queste sono realizzate fuori dal proprio territorio.

⁸²⁰ Commissione U.E.: Studio del quadro giuridico sui diritti umani e l'ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell'U.E. Conclusioni: *“Il quadro giuridico esistente in materia di diritti umani e ambientali, applicabile alle imprese dell'Unione europea che operano al di fuori dell'UE, è complesso e variegato e comprende vari corpus legislativi a livello nazionale, europeo e internazionale. L'attuale quadro giuridico europeo contribuisce già, in certa misura, all'attuazione del quadro delle Nazioni Unite sulle imprese e i diritti dell'uomo. Sussistono tuttavia lacune giuridiche e incoerenze tra le varie politiche. Questo studio ha identificato un certo numero di possibilità di riforme giuridiche che lo studio intende fornire una base giuridica solida ai decisori politici, alle imprese e alle organizzazioni della società civile per determinare il modo migliore di rispondere efficacemente alle difficoltà (giuridiche) poste dalle violazioni extraterritoriali dei diritti umani e ambientali commesse dalle imprese. Anche se lo studio riguarda il quadro giuridico europeo, è opportuno rilevare che, in settori come quello in cui si esercita la competenza extraterritoriale in caso di violazione di diritti umani e ambientali che coinvolgono le imprese, in cui le frontiere tra ciò che è richiesto o autorizzato dalla legge e ciò che è politicamente realizzabile o opportuno sono spesso incerte, risultano decisivi la volontà e l'impegno politici.”*

⁸²¹ Ibidem.

⁸²² Commissione U.E.: Studio del quadro giuridico sui diritti umani e l'ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell'U.E. *“Alcune misure commerciali di accompagnamento sono soggette all'OMC e richiedono di essere giustificate nell'ambito delle sue procedure. In generale, gli accordi conclusi con gli Stati terzi si conformano maggiormente alle norme dell'OMC delle misure unilaterali. È opportuno garantire che i divieti di importazione e di esportazione rientrino in una eccezione pertinente*

Ma vi sono altri strumenti che potrebbero essere utilizzati dal sistema della RSI sotto la spinta dalle politiche europee, come alcune misure restrittive utilizzate a tutela dei diritti umani, *id est* restrizioni al commercio sulle esportazioni ovvero importazioni di prodotti ritenuti dannosi per i diritti umani e per l'ambiente⁸²³.

In quest'ottica, è possibile rilevare alcuni casi di beni raggiunti dal divieto di importazione o esportazione sulla base dei trattati internazionali⁸²⁴, in seguito integrati in meccanismi giuridici dalle istituzioni U.E., oppure casi di restrizioni motivate da minacce alla sicurezza, come ad esempio il traffico di prodotti militari o attinenti all'energia nucleare⁸²⁵, o ancora, sempre a proposito dei diritti umani, casi in cui la commercializzazione di determinati beni arriva a risolversi in un utilizzo degli stessi per finalità di tortura, o altri trattamenti inumani o degradanti, ovvero anche all'applicazione della pena di morte⁸²⁶.

A tutela dei diritti umani e del diritto ambientale, inoltre, potrebbe percorrersi la strada di selezionare gli interlocutori commerciali, nella specie anche i Paesi terzi, sulla base della loro capacità di tutelare i valori ritenuti fondamentali dalla comunità internazionale, pertanto sarebbe possibile accordare una corsia commerciale preferenziale ai Paesi virtuosi che ospitano determinate imprese delocalizzate⁸²⁷, così come sarebbe possibile adottare alcune misure limitative per motivazioni particolari che riguardino un paese specifico⁸²⁸.

In questo contesto, l'Unione ha inserito in alcuni trattati commerciali, negoziati con paesi esterni al proprio perimetro, alcune precise clausole che permettono limitazioni alle relazioni economiche, in caso di ragionevole sospetto che i diritti fondamentali nel paese terzo non vengano rispettati. Tali tipologie di clausole possono, in alcuni casi, imporre agli enti terzi l'adesione ad alcuni trattati internazionali che si occupano di tutelare l'ambiente o i diritti

dell'OMC. Per garantire la compatibilità con le regole dell'OMC, le preferenze dell'SPG non dovrebbero essere utilizzate se non come risposta positiva ad un bisogno di scambi, di sviluppo o di finanziamento di un paese in via di sviluppo."

⁸²³ Ivi: "I trattati bilaterali di investimento (TBI) stipulati tra l'UE e gli Stati terzi possono costringere Stati terzi a proteggere i diritti umani e ambientali contro gli abusi commessi dalle imprese sul loro territorio. Per rafforzare la tutela dei diritti dell'uomo e dell'ambiente, l'UE potrebbe assicurarsi che i TBI contengano definizioni chiare delle garanzie in questione e clausole di eccezione generale che consentano agli Stati ospitanti di adottare misure di tutela non discriminatorie in caso di violazione di diritti umani e ambientali da parte delle imprese. I TBI potrebbero inoltre comprendere un obbligo per gli Stati contraenti di adottare tutte le misure necessarie a garantire che gli investitori si conformino alle norme internazionali in materia di diritti umani e ambientali."

⁸²⁴ Vedi ad esempio la Convenzione di Washington del 1973 sul commercio delle specie di fauna e flora minacciate di estinzione.

⁸²⁵ Virzo: Diritti dei popoli indigeni, gestione e commercializzazione di risorse nel diritto internazionale. in Deli e aa.vv. in *Impresa e diritti umani nella prospettiva internazionale*. Napoli, 2012.

⁸²⁶ Regolamento U.E. rubricato al numero 1236/05 del Consiglio. 27.05.05.

⁸²⁷ Commissione U.E.: "Studio del quadro giuridico sui diritti umani e l'ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell'U.E.", con il patrocinio dell'Università di Edimburgo, lavoro già citato.

⁸²⁸ Così il Regolamento U.E. rubricato al numero 314/2004 del Consiglio del febbraio 2004 a proposito di misure restrittive di alcuni prodotti utilizzati da stati terzi per la finalità di reprimere moti popolari.

umani, ovvero possono autorizzare una parte contrattuale ad adottare misure unilaterali nei confronti della parte inadempiente⁸²⁹.

Proseguendo nell'esame del lavoro della Commissione, è opportuno esaminare brevemente anche la parte dedicata al “remedy” seguendo le linee guida delle Nazioni Unite, vale a dire la possibilità che i soggetti lesi possano accedere alla giustizia. Il documento ha evidenziato che il diritto nell'area europea in tema di diritti umani, nonché alcuni accordi internazionali inerenti la tutela ambientale, impongono agli Stati l'adozione di una stringente normativa, penale e civile, tale da permettere un ristoro adeguato nelle ipotesi di violazione compiuti dalle imprese⁸³⁰.

Quanto ai diritti procedurali inerenti l'accesso alla giustizia, questi se non adeguatamente disciplinati possono compromettere lo stesso godimento del diritto sostanziale; in merito alla tutela penale, se, da una parte, questa ha la funzione di reprimere e punire gli autori di gravi reati compiuti in danno dell'essere umano e dell'ambiente, dall'altra parte la tutela civile, nella specie soggetta spesso alla disciplina del diritto commerciale, può sollevare rilevanti questioni giuridiche nelle ipotesi in cui si debba imputare determinate responsabilità nei confronti di imprese europee che svolgono una parte delle loro attività in Paesi terzi; quanto al diritto internazionale privato, l'attuale disciplina, sebbene adeguatamente strutturata per quanto riguarda i criteri di collegamento con il diritto interno, alcune volte per come

⁸²⁹ In alcuni casi l'U.E. è intervenuta sospendendo sussidi finanziari oppure restringendo i flussi commerciali, anche nei casi in cui si abbia il sospetto che il Paese terzo non rispetti il principio democratico: confronta capitolo precedente.

⁸³⁰ Commissione U.E.: *Studio del quadro giuridico sui diritti umani e l'ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell'U.E. “Il diritto europeo relativo ai diritti dell'uomo impone agli Stati l'obbligo di porre in essere meccanismi di ricorso civile e penale efficace. Analogamente, alcuni trattati ambientali internazionali richiedono che gli Stati creino a livello nazionale regimi di responsabilità civile e penale efficaci a titolo di riparazione in caso di abusi commessi dalle imprese. Quanto all'accesso alla giustizia, il diritto delle società può contenere importanti ostacoli giuridici quando si tratta di considerare le imprese europee responsabili di abusi commessi da loro filiali o imprese subappaltatrici nei paesi terzi. Il diritto internazionale privato può ostacolare l'accesso ai tribunali europei quando i diritti umani e ambientali sono violati da filiali o imprese subappaltatrici di imprese europee al di fuori dell'Unione. Infine, anche se ciò va al di là della portata di questo studio, il diritto procedurale degli Stati membri dell'UE può anche impedire alle vittime dei paesi terzi di accedere alla giustizia creando ostacoli giuridici e pratici come limiti temporali, costi e assistenza giuridica, mancanza di sostegno alle controversie d'interesse pubblico o ai reclami collettivi e disposizioni riguardanti la produzione di prove. Tuttavia, anche il diritto penale e il diritto delle società sono importanti per l'obbligo che incombe agli Stati di prevenire gli abusi ai diritti umani e ambientali che coinvolgono le imprese. Il regime penale anticorruzione svolge un ruolo importante nella misura in cui garantisce che gli individui possano godere dei loro diritti fondamentali e ambientali. Inoltre, se nell'esercizio delle loro funzioni e nel rispetto degli obblighi di dichiarazione previsti dal diritto delle società i capi delle imprese possono avere una percezione più chiara dell'impatto delle loro attività sui diritti umani e ambientali, essi potranno aiutare le imprese a farsi carico della loro responsabilità in materia di rispetto dei diritti dell'uomo, contribuendo in tal modo all'elaborazione di “culture di impresa rispettose dei diritti” e all'intensificazione delle misure di prevenzione.”*

formulata può compromettere l'accesso ai tribunali interni all'Unione quando i diritti fondamentali sono stati compressi in un territorio extra U.E⁸³¹.

Per risolvere le problematiche connesse all'utilizzo degli strumenti giuridici, la Commissione ha raccomandato una maggiore cooperazione tra gli Stati finalizzata ad uniformare gli ordinamenti interni al territorio europeo, ritenendo i diritti procedurali essenziali per consentire ai singoli soggetti di ottenere il giusto ristoro nel caso di violazione dei propri diritti fondamentali, nonché per elevare la tutela ambientale complessiva mondiale.

In effetti la cooperazione internazionale è un percorso non solo corretto ma anche auspicabile, basti osservare quale esempio i progressi e i risultati compiuti dal sistema penale anticorruzione dell'area europea: per essere effettivamente efficace, un sistema anticorruzione ha bisogno di azioni congiunte verso l'esterno del proprio perimetro, soprattutto nei casi in cui venga ipotizzata una certa attività illecita pregiudizievole dei diritti fondamentali⁸³².

⁸³¹ Ivi: “Nell'Unione europea, il diritto internazionale privato è ampiamente armonizzato mediante regolamenti europei. Il regolamento Bruxelles I determina la competenza dei tribunali degli Stati membri dell'UE di decidere in merito a controversie di diritto privato con l'intervento di un elemento estero; i regolamenti Roma I e Roma II stabiliscono il diritto applicabile a tali controversie. Il regolamento Bruxelles I consente alle vittime di violazioni dei diritti umani e ambientali nei paesi terzi di ricorrere contro la società incriminata dinanzi al tribunale di uno Stato membro dell'UE, nella misura in cui tale società abbia la sua sede statutaria, la sua amministrazione centrale, o il suo centro di attività principale in questo Stato membro. La legislazione di alcuni Stati membri consente ai ricorrenti di citare in giudizio le filiali di paesi terzi nonché la società madre europea, nella misura in cui la filiale possa essere considerata come una parte avente un interesse riconosciuto nella causa. Il regolamento Bruxelles I non prevede per il momento la possibilità di adire i tribunali degli Stati membri in caso di reclami contro filiali e società subappaltatrici di imprese europee aventi sede in paesi terzi. La questione dell'allargamento del regolamento Bruxelles I alle società non domiciliate nell'Unione europea è stato sollevato nel quadro del processo di revisione in corso di regolamento. L'articolo 6 del regolamento Bruxelles I potrebbe ad esempio essere modificato, in linea con la legislazione di alcuni Stati membri dell'UE, per consentire ai ricorrenti di perseguire una filiale domiciliata in un paese terzo oltre alla società madre europea (come coimputata), nella misura in cui la filiale possa essere considerata come parte avente un interesse riconosciuto alla causa. Potrebbe inoltre essere presa in considerazione la determinazione di criteri di competenza supplementari, tra i quali quello del forum necessario. È opportuno esaminare da vicino le proposte di riforma del regolamento Bruxelles I al fine di studiare le loro conseguenze sull'accesso alla giustizia delle vittime di violazioni dei diritti umani e ambientali che coinvolgono società madri europee e/o loro filiali nei paesi terzi. L'introduzione della teoria detta del forum non conveniens rischierebbe in particolare di ostacolare gravemente l'accesso alla giustizia per le vittime dei paesi terzi. Se i regolamenti Roma I e Roma II portano nella maggior parte dei casi ad applicare il diritto del paese nel quale è commessa la violazione ai diritti umani e ambientali, sembra che, a livello di pubblici poteri, i tribunali di alcuni Stati membri dell'UE possano rifiutare l'applicazione del diritto estero per motivi di "violazioni manifeste" o "flagranti dinieghi" dei diritti dell'uomo. Rimane senza risposta la questione di sapere se i tribunali degli Stati membri sono tenuti ad applicare questi regolamenti a titolo della legislazione europea in materia di diritti dell'uomo.”

⁸³² Vedi, ad esempio, “Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali” dell'OCSE e la “Convenzione penale sulla lotta alla corruzione” del Consiglio d'Europa. Su tale punto il lavoro della Commissione sopra citato: “Il regime penale anticorruzione mette anche in evidenza la necessità per gli Stati di essere disposti a far intervenire e a fare ricorso alla competenza extraterritoriale quando vi sia una forte preoccupazione comune a livello internazionale (e/o un senso di responsabilità condivisa), nei confronti delle attività extraterritoriali delle imprese pregiudizievoli per i diritti umani e ambientali. Alcuni trattati anticorruzione prevedono già un'interpretazione estensiva del principio di territorialità che consente agli Stati di esercitare la loro competenza nei confronti delle violazioni che si sono manifestate o che sono state eseguite nell'intero territorio dello Stato. Inoltre, le rivendicazioni della competenza extraterritoriale diretta basate sul principio della nazionalità dell'autore della violazione sembrano ampiamente accettate nel settore della lotta contro la corruzione. Gli Stati ricorrono anche a misure nazionali che hanno un impatto extraterritoriale mediante le quali le società madri domiciliate sul loro territorio sono costrette a controllare le filiali dei paesi

Il progresso compiuto dal sistema è insito in un mutamento di prospettiva, ossia è possibile rivendicare la competenza al di fuori del territorio semplicemente sulla base della cittadinanza del reo, principi ormai pacifici in ambito anticorruzione, ma anche nel sistema penale generale⁸³³.

Diversamente da quanto sopra, la normativa del diritto commerciale rende alquanto ostico definire dei criteri di imputazione della responsabilità alle imprese per violazioni compiute da loro controllate in paesi terzi. La criticità, in questo caso, è individuabile nella diversa personalità giuridica delle imprese coinvolte: le funzioni di controllo che la capogruppo deve svolgere non sono sufficienti ad attribuire, spesso, una imputazione diretta dei fatti commessi ad opera dell'impresa controllata⁸³⁴.

In alcuni casi, tuttavia, alcuni ordinamenti dei Paesi dell'Unione impongono alla capogruppo una effettiva attività di controllo sull'impresa delocalizzata, pena, in difetto, in caso di accertate violazioni, l'applicazione di sanzioni in capo alla *holding*, soprattutto quando il rapporto tra le due entità economiche è molto stretto, dal che discende la possibilità di imputare una responsabilità all'ente di controllo, per condotte omissive che hanno permesso la realizzazione delle stesse violazioni da parte della controllata in tema di diritti fondamentali o ambientali. Tuttavia non tutte le giurisdizioni europee sposano una tale tesi di diritto ed al momento non vi è uniformità di consensi nell'area europea, anche per questo motivo il lavoro della Commissione effettua una attività di persuasione volta a raccomandare agli ordinamenti interni l'adozione di simili misure, volte a riconoscere una responsabilità

terzi e a impedire loro di commettere infrazioni.”

⁸³³ Gli Stati possono dotarsi di strumenti normativi che impongano alle controllanti un effettivo controllo sulle imprese controllate, pena l'applicazione di sanzioni in capo alle holding.

⁸³⁴ Commissione U.E.: “Studio del quadro giuridico sui diritti umani e l’ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell’U.E.”: “*Come prescrive il diritto delle società, le responsabilità delle società madri europee rimane molto limitata, in caso di violazioni commesse dalle loro filiali (dei paesi terzi) ai diritti umani e ambientali, a causa della dottrina della "personalità giuridica distinta". Vi è comune accordo sul fatto che la detenzione di azioni o una semplice capacità di controllare le attività della filiale non siano sufficienti per stabilire la responsabilità della società madre. Se sussistono altre condizioni, la responsabilità della società madre è tuttavia plausibile quando la dottrina della personalità giuridica distinta viene utilizzata abusivamente per invalidare la responsabilità o commettere atti illeciti e/o quando la filiale si dichiara in situazione di insolvenza. Al di là di tali considerazioni, e più in generale, quanto più è stretto il rapporto tra la società madre e la filiale, tanto più è probabile che la prima sia ritenuta responsabile delle violazioni dei diritti umani e ambientali della seconda, in particolare se la società madre europea esercita un controllo effettivo e sostanziale sul comportamento della filiale che genera la violazione in questione. Le eccezioni alla teoria della personalità giuridica distinta riconosciute nelle norme di diritto societario degli Stati membri potrebbero permettere di chiarire ulteriormente le condizioni in cui è opportuno considerare le società madri come responsabili delle violazioni dei diritti umani e ambientali commesse dalle loro filiali al di fuori dell'Unione europea. D'altro canto, e sulla base di questi elementi, si potrebbe prevedere di introdurre, mediante regolamentazioni nazionali e in circostanze ben definite, un obbligo per le società madri europee di vigilare o controllare le loro filiali nei paesi terzi, dal momento che le società madri sono ritenute responsabili in caso di mancata vigilanza o controllo.*”

dell'ente di controllo anche nei casi in cui le violazioni sono state commesse dalla controllata che, di fatto, non è stata controllata a sufficienza⁸³⁵.

Il lavoro della Commissione, che ha raccolto il materiale giuridico avente a che fare con le imprese europee operanti fuori dal territorio dell'Unione, si è dedicato anche ai doveri di dichiarazione degli amministratori e agli obblighi di rendicontazione delle imprese sull'impatto delle loro attività sui diritti che ci occupano⁸³⁶. Su questi doveri, il lavoro ha proposto che sia le istituzioni europee che i Paesi Membri “*further specify existing reporting requirements on environmental and social impacts*”⁸³⁷, con la creazione di un “*effective mechanisms within corporations to identify and address potential negative human rights and environmental impacts throughout the corporate structure*”⁸³⁸. La divulgazione delle informazioni inerenti le condotte imprenditoriali legate ai diritti fondamentali e all'ambiente può ambire a diventare, per le stesse imprese, una priorità, permettendo in questo modo l'elevazione dei livelli di tutela effettiva dei diritti umani e la protezione della dimensione ecologica.

La Commissione analizza anche lo stesso diritto internazionale privato, regolamentato da accordi bilaterali tra i vari Paesi e disciplinato da atti emanati dalla stessa Unione, che convergono a fissare le competenze e le giurisdizioni, nonché la legge applicabile, sulla base

⁸³⁵ Commissione U.E.: “Studio del quadro giuridico sui diritti umani e l’ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell’U.E.”: “*Il fatto che le imprese siano incoraggiate o costrette a rendere conto delle loro politiche e del loro impatto sui diritti umani e ambientali consentirebbe di porre la tutela dei diritti dell'uomo e dell'ambiente al centro delle loro preoccupazioni. Il diritto comunitario prevede già l'obbligo di riferire sulle questioni ambientali e di personale nella misura in cui ciò è necessario per comprendere le prestazioni e la posizione della società; tale obbligo non è tuttavia molto preciso né ben definito. Alcuni Stati membri dell'UE prevedono requisiti in materia d'informazione che vanno al di là di quanto è richiesto dalla normativa europea. L'Unione europea e gli Stati membri potrebbero fornire ulteriori dettagli in merito agli obblighi di dichiarazione esistenti concernenti i rischi e gli effetti ambientali e sociali, chiarendo in quale momento e a quali condizioni sia opportuno comunicare i rischi e gli effetti sui diritti dell'uomo. Le conseguenze sui diritti umani e ambientali delle attività delle filiali e dei fornitori delle imprese europee nei paesi terzi potrebbero essere prese in considerazione sia nel contesto dei doveri dei dirigenti che nel quadro degli obblighi di dichiarazione. Un'efficace attuazione di queste misure richiederebbe l'instaurazione, nell'ambito delle società, di meccanismi destinati ad evidenziare i potenziali effetti negativi sui diritti umani e ambientali e a porvi rimedio nell'intera struttura dell'attività imprenditoriale, ma ciò richiede approfondimenti impossibili nell'ambito di presente studio*”.

⁸³⁶ Ivi: “*Per quanto riguarda i doveri dei dirigenti e i loro obblighi di dichiarazione, lo RSSG sottolinea che l'impatto delle loro attività sui diritti umani e ambientali può essere "materiale" per le prassi commerciali di un'impresa o per i suoi risultati finanziari nell'ambito della legislazione attuale. Un certo numero di Stati membri dell'UE chiedono o consentono ai dirigenti di tenere conto delle conseguenze delle loro attività sulla Comunità e sull'ambiente nel quadro dei loro doveri nei confronti delle imprese. Anche se i dirigenti non sono esplicitamente tenuti a prendere in considerazione le ripercussioni sui diritti dell'uomo, essi possono essere portati a farlo, così come prescrive l'attuale legislazione, nella misura in cui tali ripercussioni possono avere un effetto sugli interessi dell'impresa; tale questione potrebbe tuttavia richiedere ulteriori precisazioni*”.

⁸³⁷ Commissione U.E.: “Studio del quadro giuridico sui diritti umani e l’ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell’U.E.”, opera citata, pagina 75.

⁸³⁸ Commissione U.E.: “Studio del quadro giuridico sui diritti umani e l’ambiente applicabile alle imprese europee che operano al di fuori dell’U.E.”, opera citata, pagina 233.

di criteri condivisi⁸³⁹. Tra i vari atti, il regolamento Bruxelles I consente ai soggetti che lamentano la violazione di un diritto umano o di un interesse ambientale, localizzati in Paesi terzi, di adire un tribunale di uno dei Paesi membri, nell'ipotesi in cui l'impresa danneggiante abbia il proprio centro operativo all'interno dell'U.E.⁸⁴⁰. Bruxelles I non consente, comunque, di adire i tribunali interni all'Unione nelle ipotesi di reclami aventi ad oggetto le condotte di imprese controllate localizzate in paesi terzi, diversamente, come detto, dalla legislazione di alcuni Stati membri che, oltre a definire le responsabilità della *holding*, permettono ai soggetti interessati di invocare in giudizio le controllate ubicate in paesi terzi insieme alla stessa capogruppo localizzata in Unione europea, quando la sede situata in paesi terzi si trova ad avere un interesse riconosciuto nel giudizio⁸⁴¹.

Proseguendo oltre, l'operato della Commissione in tema di RSI e diritti ambientali è ripartito nel 2009 mediante una nuova Comunicazione riguardante *“il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità”*⁸⁴².

⁸³⁹ Così: Regolamento “Bruxelles I” 44/01 sulla competenza giurisdizionale, sul riconoscimento e sull'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale; Regolamento “Roma I” 593/08 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali; Regolamento “Roma II” 864/07 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali.

⁸⁴⁰ Ivi: *“Il regolamento Bruxelles I consente alle vittime di violazioni dei diritti umani e ambientali nei paesi terzi di ricorrere contro la società incriminata dinnanzi al tribunale di uno Stato membro dell'UE, nella misura in cui tale società abbia la sua sede statutaria, la sua amministrazione centrale, o il suo centro di attività principale in questo Stato membro. La legislazione di alcuni Stati membri consente ai ricorrenti di citare in giudizio le filiali di paesi terzi nonché la società madre europea, nella misura in cui la filiale possa essere considerata come una parte avente un interesse riconosciuto nella causa. Il regolamento Bruxelles I non prevede per il momento la possibilità di adire i tribunali degli Stati membri in caso di reclami contro filiali e società subappaltatrici di imprese europee aventi sede in paesi terzi. La questione dell'allargamento del regolamento Bruxelles I alle società non domiciliate nell'Unione europea è stato sollevato nel quadro del processo di revisione in corso di regolamento. L'articolo 6 del regolamento Bruxelles I potrebbe ad esempio essere modificato, in linea con la legislazione di alcuni Stati membri dell'UE, per consentire ai ricorrenti di perseguire una filiale domiciliata in un paese terzo oltre alla società madre europea (come coimputata), nella misura in cui la filiale possa essere considerata come parte avente un interesse riconosciuto alla causa. Potrebbe inoltre essere presa in considerazione la determinazione di criteri di competenza supplementari, tra i quali quello del forum necessario. È opportuno esaminare da vicino le proposte di riforma del regolamento Bruxelles I al fine di studiare le loro conseguenze sull'accesso alla giustizia delle vittime di violazioni dei diritti umani e ambientali che coinvolgono società madri europee e/o loro filiali nei paesi terzi. L'introduzione della teoria detta del forum non conveniens rischierebbe in particolare di ostacolare gravemente l'accesso alla giustizia per le vittime dei paesi terzi. Se i regolamenti Roma I e Roma II portano nella maggior parte dei casi ad applicare il diritto del paese nel quale è commessa la violazione ai diritti umani e ambientali, sembra che, a livello di pubblici poteri, i tribunali di alcuni Stati membri dell'UE possano rifiutare l'applicazione del diritto estero per motivi di “violazioni manifeste” o “flagranti dinieghi” dei diritti dell'uomo. Rimane senza risposta la questione di sapere se i tribunali degli Stati membri sono tenuti ad applicare questi regolamenti a titolo della legislazione europea in materia di diritti dell'uomo.”*

⁸⁴¹ Così il Codice processuale civile dei Paesi Bassi permette di ritenere fondata la propria competenza nei casi in cui non sia possibile materialmente adire i tribunali dei paesi terzi ovvero se nel Paese terzo non sia possibile aspettarsi il rispetto dei diritti processuali primari. In questi casi, comunque, deve essere rispettato il requisito dell'esistenza di un legale tra le imprese, in particolare deve essere accertato il fatto che la holding è effettivamente stabilita nel territorio dei Paesi Bassi.

⁸⁴² La Risoluzione del Parlamento è del 13.07.2007 e la Comunicazione della Commissione europea è del 5.05.2009, COM (2009) 215, entrambe consultabili sui rispettivi siti internet ufficiali.

Nel 2011, inoltre, la Commissione ha pubblicato l'importante Comunicazione che stabilisce la strategia di RSI per il periodo che va dal 2011 al 2014⁸⁴³ riscrivendo la definizione di RSI, quale “*responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società*”, e nel 2015 ha pubblicato una nuova Comunicazione intitolata “*il commercio per tutti*”⁸⁴⁴.

Ancora, la Commissione nel 2014 ha iniziato una nuova consultazione con il fine di chiedere ad ogni portatore di interesse un report riguardante gli individuati pregi e difetti della strategia 2011-2014, i quali, una volta perfezionati, saranno pubblicati nel 2015 al “Forum europeo multi-stakeholder”⁸⁴⁵; i due progetti, ossia la consultazione e l'appuntamento con il Forum 2015, sono stati considerati dalla Commissione il più significativo passo in avanti in tema di strategia di RSI per programmare un futuro maggiormente rispettoso dei principi europei⁸⁴⁶.

In tema di RSI in rapporto ai diritti umani, la Commissione, nel 2015, ha pubblicato un lavoro dal titolo “*Implementing the UN Guiding Principle on Business and Human Rights – State of Play*”⁸⁴⁷, mirante ad implementare le precedenti strategie delle Nazioni Unite sul tema⁸⁴⁸.

Concludendo: il lavoro della Commissione ha permesso di registrare un quadro giuridico in tema di diritti umani e ambientali applicabile alle imprese dell'Unione che agiscono fuori dal suo perimetro che è piuttosto variegato e che si collega trasversalmente con gli ambiti normativi nazionali ed internazionali. Il merito del lavoro deve essere ricercato nell'aver selezionato delle forme di tutela già esistenti adottate da alcuni Paesi, auspicando una uniformazione legislativa parimenti efficace in tutto il territorio europeo e raccomandando azioni congiunte per avviare una cooperazione rafforzata con i Paesi terzi.

⁸⁴³ Comunicazione della Commissione “strategia rinnovata dell’U.E. per il periodo 2011-2014 in materia di RSI”, COM(2011) 681 def., rilasciata in data 25.10.11 e consultabile sul sito internet ufficiale della Commissione U.E.

⁸⁴⁴ Per un approfondimento sulla Comunicazione “Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile”, COM(2015)49, si veda Bonfanti, *Diritti umani e politiche dell’Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione “Commercio per tutti” tra regionalismo e multilateralismo economico*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, 233.

⁸⁴⁵ Per visionare la documentazione riguardante la consultazione ed il Forum 2015 si veda il sito EC Europa, alla voce crescita-industria-RSI

⁸⁴⁶ Ibidem.

⁸⁴⁷ SWD 2015 144; Raccomandazione CM-REC(2016)3 adottata nel marzo 2016 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su impresa e diritti umani, basata sui Principi dell'ONU del 2011.

⁸⁴⁸ Vedi anche Raccomandazione CM-Rec-2016-3, sulla base dei Principi del 2011 dell'ONU.

3.4. L'impatto sulla RSI di alcuni strumenti di tutela ambientale: Emas, Ecolabel e Green Public Procurement

Come visto in precedenza, l'Unione europea ha sempre mantenuto il proprio ruolo di garante sul tema della RSI in rapporto al diritto ambientale, promuovendo una maggiore cooperazione internazionale sui temi che ci occupano. Tuttavia, essa ha scelto di incoraggiare l'approccio volontaristico, in luogo dell'emanazione di strumenti giuridici vincolanti diretti a disciplinare il mondo d'impresa europeo che, diversamente, avrebbero potuto arginare le conseguenze delle attività industriali sui diritti umani e sull'ambiente, anche fuori dal contesto europeo⁸⁴⁹.

E' opportuno evidenziare che esistono altri settori strettamente connessi a quello della RSI, dove invece l'Unione è intervenuta con la forza delle proprie prerogative normative, introducendo strumenti riconducibili anche alla RSI, sebbene elaborati al di fuori della strategia europea sullo sviluppo sostenibile. Infatti, sempre con il fine di guidare i comportamenti dell'impresa ed indirizzarli in un percorso maggiormente etico, l'allora Comunità europea, fin dagli anni novanta, ha elaborato alcuni sistemi di certificazione aventi ad oggetto criteri di condotta non obbligatori, ma che tuttavia devono essere rispettati dall'impresa che intende adottarli⁸⁵⁰.

Tali sistemi hanno lo scopo di diffondere nella cultura d'impresa il vantaggio dell'adozione di impegni volontari miranti a preservare il bene comune dell'ambiente e hanno quale effetto indiretto anche la realizzazione di una coesione più sincera con gli attori sociali, essendo costituito dal coinvolgimento dei soggetti grazie proprio al modello di costruzione degli strumenti stessi, che contemplano strumenti di monitoraggio e di informativa sul tema ambiente⁸⁵¹.

Il principio di ecosostenibilità, contenuto in molti accordi internazionali, è stato inserito nel contesto normativo europeo mediante due tipi di certificazione: il sistema europeo di gestione ambientale, chiamato Emas⁸⁵², nonché il marchio europeo di qualità ecologica, chiamato Ecolabel⁸⁵³. Tali strumenti sono stati innestati nel tessuto europeo mediante l'utilizzo del

⁸⁴⁹ Wouters: *Business and Human Rights in european union. External Relations. Making european union a leader at home and internationally*. Parlamento U.E., Sottocommissione per la tutela dei diritti fondamentali, 2009.

⁸⁵⁰ Montanari: *Sviluppo, certificazione e etichettatura: il ruolo dell'U.E.*. A cura di Rossi. "Commercio internazionale sostenibile? OMC e U.E." anno 2010.

⁸⁵¹ Guidi: *Il sistema europeo Emas: una certificazione mirante all'incentivazione della sostenibilità ambientale nella gestione d'impresa*. A cura di Acconci. "Responsabilità sociale d'impresa in U.E.", 2012.

⁸⁵² Eco Management and Audit Scheme, sviluppato nel 1993 dalla Commissione.

⁸⁵³ Ecolabel (e il Green Stickers) sono etichette per cibi e prodotti al consumatore. Ecolabel si caratterizza dalla connotazione volontaria, mentre Green Stickers sono obbligatori per legge. Per esempio in Nord America le maggiori case automobilistiche utilizzano la Energy Star, ossia un marchio che certifica una certa l'aderenza a determinati criteri ambientali delle automobile prodotte.

regolamento, affinché la relativa disciplina fosse direttamente applicabile, in modo strutturato ed omogeneo, in tutti gli Stati membri⁸⁵⁴.

L'Emas⁸⁵⁵ si sostanzia nell'emissione di un certificato di eco-compatibilità, che viene rilasciato quando l'impresa adotta comportamenti, lungo tutto il suo processo produttivo, che siano rispettosi dell'ambiente. Qualunque impresa o ente economico può fare richiesta di ottenere tale certificazione, anche se localizzata fuori dall'Unione, sempre attraverso la possibilità di assumere impegni volontari finalizzati ad una maggiore responsabilizzazione delle sue attività.

Anche in questo caso ottenere una tale certificazione rappresenta per l'impresa un *quid pluris*, che potrà validamente spendere in termini di immagine dinanzi all'acquirente del prodotto finale.

I requisiti che l'Emas richiede all'ente economico, affinché l'autorità pubblica certifichi il suo rispetto dell'ambiente, è l'implementazione nell'attività d'impresa di un meccanismo di gestione dell'ambiente, che preveda un'intensa analisi del polo produttivo⁸⁵⁶.

Pertanto, l'impresa deve valutare qualsiasi conseguenza sull'ambiente circostante derivante dalle attività nel proprio complesso aziendale, a partire dagli scarichi nell'aria, nel terreno o nell'acqua, nonché tutte le attività legate allo smaltimento dei rifiuti ed a qualsiasi altra forma di inquinamento.

L'Emas ha subito una riorganizzazione con il Regolamento 761/2006/CE, modificato ancora dal Regolamento 196/2006/CE (Emas II), mentre il Regolamento 1221/2009/CE che attualmente disciplina l'Emas (Emas III), definisce la politica generale dell'impresa sul rispetto ambientale come rappresentata da *“le intenzioni e l'orientamento generali di un'organizzazione rispetto alla propria prestazione ambientale, così come espressa formalmente dall'alta direzione, ivi compresi il rispetto di tutti i pertinenti obblighi normativi in materia di ambiente e l'impegno a un miglioramento continuo delle prestazioni ambientali. Tale politica fornisce un quadro di riferimento per gli interventi e per stabilire gli obiettivi e i traguardi ambientali”*⁸⁵⁷. Quanto precede evidenzia il dovere dell'impresa di

⁸⁵⁴ L'Emas è un certificato di ecocompatibilità, che viene rilasciato quando l'impresa adotta comportamenti lungo tutto il suo processo produttivo rispettoso dell'ambiente; l'Ecolabel certifica le prestazioni d'impresa, ossia verifica se il bene finale sia rispettoso dei criteri qualitativi ambientali, potendo naturalmente dirottare, la sua presenza o meno, la scelta dell'utente finale, ossia il possibile acquirente del bene.

⁸⁵⁵ In principio varato nel 1993, poi modificato nel 2011 e poi inserito nel regolamento U.E. 1221/09

⁸⁵⁶ L'Emas richiede un sistema di gestione per ogni polo produttivo e non un'unico modello per una intera impresa che, come è noto, può essere di grandi dimensioni e frammentarsi in più luoghi. Ciò perché il fine della certificazione è garantire che proprio in quel luogo, in quel territorio, sono rispettati i criteri ambientali minimi volti a garantire il rispetto dell'ecosistema.

⁸⁵⁷ Regolamento U.E. 1221/09, confronta articolo 2.

rispettare l'ambiente, allargando l'impegno ad ogni tipo di iniziativa volta ad aumentarne il livello di tutela.

Questi doveri generali devono essere tradotti dall'impresa in scopi specifici, proprio mediante l'utilizzo di un piano ecosostenibile, ossia elaborando degli strumenti esecutivi volti al raggiungimento dello scopo di garantire il massimo livello di protezione ambientale, anche attraverso la delega di attività a soggetti interni o esterni al perimetro aziendale, purché anch'essi impegnati nel perseguimento dei medesimi obiettivi.

Riguardo alla struttura che dovrebbe assumere il meccanismo di gestione, volto a prevenire danni all'ambiente⁸⁵⁸, si rileva come lo stesso debba prevedere un centro operativo che permetta di amministrare tutte le iniziative occorrenti al fine di guidare l'impresa sulla strada della sostenibilità e nel rispetto della normativa nazionale ed europea.

Il sistema di cui si discute, inoltre, deve essere elaborato unitamente a uno studio del territorio dove è localizzato il polo industriale e deve essere corredato da strumenti che ne garantiscano la trasparenza: infatti, uno dei punti maggiormente incisivi dello strumento Emas è la previsione di controlli periodici denominati *audit*, volti a verificare la funzionalità del sistema d'impresa, in particolare la capacità di resilienza dello stesso rispetto alle necessità ambientali che di volta in volta dovessero verificarsi.

Le risultanze dell'*audit* devono essere rese di dominio pubblico a mezzo di una dichiarazione contenente un rapporto riguardo alle attività compiute dall'impresa che abbiano avuto un qualche collegamento con l'ambiente, rendendo pubblico, in questo modo, l'impatto ambientale delle condotte d'impresa.

La stessa dichiarazione, inoltre, dovrà ricevere un *nulla osta* da parte di un ente terzo che, a propria volta, dovrà verificare la rispondenza al vero delle informazioni ivi contenute, rigettandola in caso di eventuali anomalie riscontrate.

Ogni Paese membro possiede un registro delle imprese che hanno ottenuto la certificazione Emas e tale forma di pubblicità consente all'impresa di ottenere i citati benefici in termini di competitività, migliorando la propria immagine sul mercato⁸⁵⁹.

L'ultimo regolamento che disciplina l'Emas⁸⁶⁰ ha semplificato l'accesso alla procedura di accreditamento alle imprese operanti al di fuori dall'Unione europea, essendo intervenuto anche sugli schemi amministrativi che sono necessari al fine di ottenere la certificazione.

⁸⁵⁸ Regolamento U.E. 1221/09 articolo 2: per conseguenze ambientali si intendono “*qualunque modifica dell'ambiente, negativa o positiva, derivante in tutto o in parte dalle attività, dai prodotti o dai servizi di un'organizzazione*”.

⁸⁵⁹ Guidi: *Il sistema europeo Emas una certificazione mirante all'incentivazione della sostenibilità ambientale nella gestione d'impresa*. Opera citata.

⁸⁶⁰ Regolamento U.E. 1221/09, modificato dal 66/2010, sul sito ufficiale dell'U.E. e nella relativa Gazzetta. La certificazione è stata interessata anche dalla Direttiva 2005/32/CE.

Il sistema Emas è un meccanismo che si è diffuso in maniera soddisfacente tra le imprese, anche perché trattasi comunque di uno strumento che prevede una adesione volontaria: in ogni caso è evidente che l'Unione europea, mediante attività di promozione e di informazione, ha saputo dotare tale strumento del prestigio necessario affinché le imprese volontariamente decidessero di aderirvi⁸⁶¹.

Le aziende registrate Emas hanno agevolazioni specifiche nell'ipotesi in cui richiedessero la registrazione di un prodotto al quale applicare una particolare etichetta di qualità ecologica, l'Ecolabel.

L'Ecolabel prevede l'attribuzione di un marchio di qualità ambientale⁸⁶² ed è disciplinato sul piano europeo mediante lo strumento regolamentare, come nel caso dell'Emas, nella specie il Regolamento 66/2010/CE⁸⁶³.

Con tale strumento, l'Unione europea ha elaborato *“un marchio di qualità ecologica a partecipazione volontaria, per promuovere prodotti con minore impatto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita e per offrire ai consumatori informazioni accurate, non ingannevoli e scientificamente fondate sull'impatto ambientale dei prodotti”*⁸⁶⁴.

Come per l'Emas, anche il sistema dell'Ecolabel prevede un approccio di tipo volontaristico, pertanto non sono previste sanzioni per le imprese che decidessero di non aderirvi. Le ragioni per le quali un'impresa dovesse intendere accreditare un proprio prodotto sono da rivenirsi nelle già citate motivazioni, ossia migliorare l'immagine del bene sul mercato e, nel complesso, la generale immagine commerciale dell'azienda.

L'accreditamento può essere richiesto seguendo una procedura nella quale *“ogni operatore che desidera utilizzare il marchio Ecolabel UE ne fa richiesta presso gli organismi competenti...”*⁸⁶⁵ e per ogni operatore si intende *“qualsiasi produttore, fabbricante, importatore, fornitore di servizi, grossista o dettagliante”*⁸⁶⁶.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, il sistema si estende a *“tutti i beni e i servizi destinati alla distribuzione, al consumo o all'uso sul mercato comunitario, a titolo oneroso o gratuito”*⁸⁶⁷.

⁸⁶¹ Sebbene sia volontario per le imprese che decidano di aderirvi, tuttavia lo strumento essendo normato con regolamento U.E. deve essere applicato negli ordinamenti interni, pena la possibilità di ricevere sanzioni in caso di inadempimento da parte dello Stato membro.

⁸⁶² E' rappresentato da una margherita stilizzata avente le dodici stelle della bandiera UE come petali e, al centro, una E arrotondata.

⁸⁶³ Regolamento 66/10.

⁸⁶⁴ Pistoia: *Ecolabel: un marchio di sostenibilità ambientale per le imprese*. Opera citata.

⁸⁶⁵ Il Comitato Ecolabel Ecoaudit è l'ente italiano deputato alle procedure di accreditamento, disciplinato dal decreto ministeriale 413/95.

⁸⁶⁶ Regolamento 66/10, articolo 3.

⁸⁶⁷ Regolamento 66/10, articolo 3.

I criteri necessari per avere un dato bene accreditato sono stabiliti dal Comitato europeo. per l'Ecolabel e assegnati per insieme di prodotti, ossia per beni affini nell'uso o nell'immagine dinanzi all'utente finale⁸⁶⁸.

Tali criteri sono elaborati scientificamente, testando la durata di vita media del prodotto preso in considerazione, considerando “a) *gli impatti ambientali più significativi, in particolare l'impatto sui cambiamenti climatici, l'impatto sulla natura e la biodiversità, il consumo di energia e di risorse, la produzione di rifiuti, le emissioni in tutti i comparti ambientali, l'inquinamento dovuto ad effetti fisici e l'uso e il rilascio di sostanze pericolose; b) la sostituzione delle sostanze pericolose con sostanze più sicure, in quanto tale ovvero mediante l'uso di materiali o di una progettazione alternativi, ogniqualevolta ciò sia tecnicamente fattibile; c) le possibilità di ridurre gli impatti ambientali grazie alla durata dei prodotti e alla loro ri-utilizzabilità; d) il saldo ambientale netto risultante dai benefici e dagli aggravamenti ambientali, compresi gli aspetti inerenti alla salute e alla sicurezza, durante le diverse fasi di vita dei prodotti; e) ove opportuno, gli aspetti sociali ed etici, ad esempio facendo riferimento alle convenzioni e agli accordi internazionali in materia, quali le norme e i codici di condotta pertinenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL); f) i criteri stabiliti per altri marchi ambientali, specie per i marchi ambientali EN ISO 14024 di tipo I ufficialmente riconosciuti, a livello nazionale o regionale, qualora esistano per il gruppo di prodotti considerato, in modo da accrescere le sinergie; g) per quanto possibile, il principio della riduzione degli esperimenti sugli animali”* ⁸⁶⁹.

I criteri elencati devono essere rispettati dal prodotto che si richiede essere accreditato e il marchio, a seguito di opportune verifiche, viene rilasciato dall'ente nazionale deputato al controllo qualità dei beni in commercio⁸⁷⁰.

Naturalmente, in caso di esito negativo dell'attività di verifica, la richiesta dovrà essere rigettata: tuttavia è possibile che il marchio venga ritirato anche dopo essere stato rilasciato, nell'ipotesi in cui venga accertata l'esistenza di un difetto del bene sopravvenuto nel tempo⁸⁷¹, ovvero nei casi in cui il marchio venga utilizzato indebitamente, per esempio attraverso

⁸⁶⁸La lista dei prodotti, organizzati per gruppi, è rinvenibile sul sito ufficiale Ecolabel.

⁸⁶⁹Regolamento 66/10, articolo 6.

⁸⁷⁰Il regolamento 66/10 prevede anche uno schema tipico che deve essere seguito dall'ente di verifica nazionale: “L'organismo competente, inclusi i suoi rappresentanti a tal fine autorizzati, possono compiere tutte le indagini necessarie per verificare che il continuo rispetto da parte del titolare dei criteri specifici del gruppo di prodotti nonché delle condizioni d'uso e delle norme del presente contratto, in conformità delle disposizioni di cui all'articolo 10 del regolamento sul marchio Ecolabel UE”.

⁸⁷¹Regolamento 66/10, articolo 4.

forme di propaganda illecita che rischiano di avere un effetto negativo sul prestigio del sistema Ecolabel⁸⁷².

Dal punto di vista empirico, non sembra che l'Ecolabel abbia registrato un successo particolarmente rilevante, probabilmente a causa dei requisiti particolarmente stringenti richiesti per ottenere l'accreditamento, ovvero per le attività di controllo a cui deve essere soggetto un bene anche dopo il rilascio del marchio⁸⁷³.

Proseguendo oltre, un altro strumento dell'Unione europea attinente con la RSI in tema di diritti ambientali, potrebbe essere individuato nel contesto degli appalti pubblici europei.

Per tutelare il settore della concorrenza nel proprio mercato interno, l'Unione potrebbe valutare l'inserimento nei bandi pubblici di particolari criteri ambientali, che abbiano il fine di garantire il rispetto del fattore ambientale nell'esecuzione dei lavori e che dovrebbe essere valutato in sede di aggiudicazione dello stesso appalto.

Il Libro Verde ha proposto qualcosa di analogo a proposito di appalti pubblici che abbiano ad oggetto la commercializzazione di prodotti che potrebbero essere interessati da etichette, aventi quale scopo quello di certificare la rispondenza ai requisiti minimi di rispetto ambientale, sia da parte del bene sia da parte dell'impresa produttiva⁸⁷⁴.

Sulla scorta di tali riflessioni e similmente alle iniziative del Libro Verde, l'Unione ha così introdotto il *Green Public Procurement*, ossia un processo ideato per consentire alle autorità di valutare l'impatto ambientale dell'impresa e del prodotto offerto in sede di appalto⁸⁷⁵.

Il *Green Public Procurement* è l'integrazione di considerazioni di tipo ambientale nelle procedure di acquisto della pubblica amministrazione. Rappresenta, quindi, un mezzo per scegliere quei prodotti e servizi che hanno un minore, oppure un ridotto, effetto sulla salute umana e sull'ambiente rispetto ad altri prodotti e servizi utilizzati allo stesso scopo. Un acquisto rispettoso dell'ambiente tiene pertanto in considerazione gli impatti ambientali che il bene può avere nel corso del suo ciclo di vita, ossia dall'estrazione della materia prima, allo smaltimento del rifiuto.

L'Unione europea è arrivata a un tale approdo anzitutto incoraggiando la possibilità di inserire criteri di quantificazione ambientale nei bandi pubblici sia nel "*Libro Verde sulla politica integrata dei prodotti*" del 1996⁸⁷⁶, sia nel Sesto Programma d'Azione in campo ambientale e sviluppato nella *Integrated Product Policy*. Inoltre tale possibilità è stata

⁸⁷²Pistoia: Ecolabel: un marchio di sostenibilità ambientale per le imprese" Opera citata, pagine 150 e seguenti.

⁸⁷³Esistono una moltitudine di marchi che registrano la qualità di un prodotto, tra cui molti nazionali. Forse è anche per tale ragione che il marchio U.E. non ha avuto successo, dovendo competere con altri tipi di certificazione maggiormente radicati nel sistema commerciale.

⁸⁷⁴Si veda il paragrafo dove il tema è stato già affrontato.

⁸⁷⁵Commissione U.E. Comunicazione "*appalti pubblici per un ambiente migliore*" del 16.07.2008.

richiamata da un Libro Bianco dedicato proprio agli appalti nel territorio europeo⁸⁷⁷: in tale occasione è stata ravvisata l'opportunità di innestare il criterio ambientale tra i parametri di valutazione delle entità economiche che partecipassero ad un appalto, consentendo all'autorità di selezionare l'impresa aggiudicataria anche sulla base dell'impatto ambientale dei beni offerti⁸⁷⁸.

Con la Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, relativa al “*coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di forniture, di servizi e di lavori*” viene definitivamente riconosciuta sul piano normativo europeo la possibilità di inserire la variabile ambientale come criterio di valorizzazione dell'offerta.

In Italia, l'inserimento della variabile ambientale nei bandi di gara era in un primo tempo facoltativa, diventando obbligatoria con l'emanazione del nuovo “Codice Appalti”, ex D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, il cui articolo 34 prevede l'inserimento di criteri ambientali minimi nelle gare pubbliche.

La giurisprudenza europea, per parte propria, ha affiancato le istituzioni in tale percorso: in particolare è stato affermato che un requisito di natura sociale fosse coerente con il sistema legislativo europeo, a condizione che fosse reso conoscibile alle imprese al momento della pubblicazione del bando e che non avesse quale scopo quello di distorcere la concorrenza, creando di fatto delle barriere d'ingresso⁸⁷⁹.

Tale orientamento è stato ribadito in diverse occasione dagli organi giurisdizionali europei, che hanno ritenuto che l'autorità appaltante potesse considerare criteri di tipo ambientale, a condizione che gli stessi criteri fossero “*collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione*”⁸⁸⁰.

I giudici dell'Unione hanno così permesso l'innesto nel diritto comunitario degli appalti di valutazioni di natura ecologica, basate sul principio della rilevanza prioritaria dell'interesse pubblico, piuttosto che legate unicamente a mere considerazioni di carattere economico⁸⁸¹.

⁸⁷⁶Libro Verde sulla Politica Integrata di Prodotto (IPP). Commissione delle Comunità Europee. COM(2001) 68def. 7 febbraio 2001.

⁸⁷⁷Commissione U.E. “*Libro Bianco sugli appalti pubblici nell'U.E.*” del 1.03.1998.

⁸⁷⁸Libro Bianco citato, paragrafo 27.

⁸⁷⁹Corte U.E.: r.g. C-31-87, pronuncia del 20.09.98.

⁸⁸⁰Corte U.E.: r.g.C-513-99, pronuncia del 17.09.02.

⁸⁸¹Spagnolo: *Green Public Procurement e la minimizzazione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della pubblica amministrazione*. In Rivista di Diritto pubblico comunitario, 2006, pagine 401 e seguenti.

Mediante l'emanazione di due direttive, poi, l'Unione ha ufficializzato il criterio ecologico che può essere utilizzato dalle stazioni appaltanti nelle procedure di aggiudicazione pubblica⁸⁸².

Le amministrazioni hanno quindi il compito di valutare preventivamente i criteri ambientali relativi a determinati lavori, affinché possano inserire i criteri del rispetto ambientale, di volta in volta occorrenti, all'interno dei bandi pubblici, per essere resi conoscibili dalle imprese tempestivamente e per dare la possibilità a queste di poter fare offerte coerenti con la tutela ambientale.

Tra i vari esempi che possono essere offerti, una amministrazione pubblica potrebbe pretendere l'utilizzo di procedure di gestione ambientale, oppure potrebbe richiedere la presenza di certificazioni ambientali, oppure l'utilizzo di determinati materiali ecologicamente sostenibili⁸⁸³, o ancora potrebbe chiedere la prova che gli amministratori dell'impresa non siano stati condannati per reati ambientali o per reati particolarmente riprovevoli⁸⁸⁴.

Il *Green Public Procurement* è costituito dalla possibilità offerta alle stazioni appaltanti di guidare le procedure d'appalto in un'ottica di sostenibilità e rappresenta senz'altro uno strumento importante per migliorare la diffusione delle politiche ambientali. Infatti, esso, sebbene indirettamente, permette di esercitare la dovuta pressione affinché le imprese adattino i propri processi produttivi conformandosi alle esigenze ambientali⁸⁸⁵.

Anche se non sono stati emessi al fine di creare strumenti di RSI, oppure per perseguire lo scopo dello sviluppo sostenibile, gli esaminati strumenti elaborati dall'Unione sono la testimonianza del fatto che il diritto ambientale e il tema delle condotte dell'impresa sono tra loro legati, dando vita a meccanismi normativi rivolti alle imprese in funzione di tutela del bene ambientale. Tali strumenti possono essere, quindi, correttamente considerati quali strumenti di responsabilità sociale d'impresa in rapporto al diritto ambientale.

⁸⁸²Direttiva U.E. 2004/18 “coordinamento delle procedure relative agli appalti pubblici”, del 31.03.04; Direttiva U.E. 2004/17 “procedure di appalto degli enti distributori di acqua, di energia e di servizi di trasporto e postali”, del 31.03.04.

⁸⁸³Articolo 48 della direttiva 2004/18, sopra citata.

⁸⁸⁴Articolo 54 della direttiva 2004/18, sopra citata.

⁸⁸⁵La Commissione U.E. ha emanato nell'anno 2011 delle linee operative sugli appalti compatibili con le esigenze ambientali, mediante il quale spiega alle amministrazioni come elaborare dei bandi contenenti tali aspetti.

4. Alcuni elementi della prassi internazionale e interna in materia di RSI “ambientale”

4.1. La RSI nella giurisprudenza della Corte EDU e i profili di tutela dell'ambiente

Dopo aver ripercorso gli interventi in tema di RSI promossi dall'Unione europea per migliorare la protezione ambientale, restando nel territorio europeo è opportuno analizzare l'argomento che ci occupa anche alla luce della CEDU⁸⁸⁶.

La Corte EDU, al riguardo, è diventata il motore propulsivo di un processo di innovazione che ha consentito l'adattamento delle norme della Convenzione, che di per sé non contengono alcun richiamo espresso all'ambiente, ai mutati scenari di sostenibilità ambientale.

⁸⁸⁶Per un approfondimento dell'argomento CEDU si veda: De Salvia Michele, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Terza edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2001. Defilippi e Bosi, *Codice dei diritti umani*, Edizioni Simone, 2001. Saccucci Andrea, *Profili di tutela dei diritti umani, tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, CEDAM, 2002. Didone Antonio, *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Giuffrè Editore, Milano, 2002. Bartole, Conforti, Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2001. De Stefano, *Il diritto di comunicare e ricevere le informazioni e le idee secondo il Consiglio d'Europa* (Tabella della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla libertà di espressione), in rivista *Impresa De Agostini Professionale*, n. 5 del 31 maggio 2002, pag. 826 e ss. Romano, Parrotta, Lizza, *Il diritto ad un giusto processo tra Corte internazionale e Corti nazionali. L'equa riparazione dopo la legge Pinto*. Giuffrè Editore. Milano 2002. Malagoni, *I processi vanno più veloci, ma l'Italia sarà di nuovo sotto esame a febbraio*. In *Diritto & Giustizia* n. 38/2001. Sirotti Gaudenzi, *I ricorsi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*. Maggioli Editore, 2002. Nascimbene, Abruzzo, Brillat, Bultrini, Conforti, Conte, Granata, Raimondi, Viarengo, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*. Giuffrè Editore, Milano 2002. Zanghì, Vasak (a cura di), *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: 50 anni d'esperienza. Gli attori e i protagonisti della Convenzione: il passato, l'avvenire*, Messina: Centro internazionale di ricerche e studi sociologici, penali e penitenziari. Giappichelli, 2002. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino 2002. De Stefano, *L'Italia risarcisce male le vittime dei lunghi processi*, in *Rivista di previdenza forense, C.F.*, n. 4 del 2002. La Rocca, Conso, Raimondi, Esposito, Leanza, Crisafulli, De Stefano, Ferrari Bravo, Zagrebelsky, Satarace, Ago, De Gouttes, Eaton, Meyer Ladewig, *La Corte Europea dei Diritti Umani e l'esecuzione delle sue sentenze* (Atti del Convegno Internazionale, Ministero degli Affari Esteri e S.I.O.I. Palazzetto Venezia, Roma, 6 e 7 giugno 2002), in *La Comunità Internazionale, Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, Quaderno 7*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003. De Stefano, *Legge Pinto sull'equa riparazione: conflitto tra la Cassazione italiana e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, *Il Fisco*, 26 del 2003, pp 4033. Editoriale Tributaria Italiana, De Agostini Professionale. De Stefano, *La Cassazione italiana riconosce integralmente la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani*. *Il Fisco*, 7 del 2004, pp 929. Editoriale Tributaria Italiana, De Agostini Professionale. Buonuono, *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè 2005. Di Stasi, *Principi giurisprudenziali e principi “costituzionali” euro-nazionali in materia di ragionevole durata del processo e del procedimento*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, n. 2 del 2005, Ed. Scientifica, Napoli. Zanghì, *La protection internationale des Droits de l'Homme*, Editrice Librairie du Liban – Publishers” di Beirut, 2005. Scarpa, *L'Unione Europea e la Lotta alla Nuova Tratta di Esseri Umani*, *Affari Sociali Internazionali*, 1/2005. Bultrini, *La pluralità dei meccanismi di tutela dei Diritti dell'Uomo in Europa* Torino, Giappichelli 2004. Cassese, *I diritti umani oggi*, Editori La terza, Roma-Bari, 2005. Bestagno, *Diritti Umani e impunità - Obblighi positivi degli Stati in materia penale -* Editore Vita e Pensiero. Milano 2003. Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2005. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Seconda edizione 2006 - Giappichelli, Torino. Bartole, De Sena, Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, 2012.

La CEDU, difatti, contempla tutta una serie di previsioni che hanno come scopo la protezione dei diritti fondamentali, anche se è assente la previsione relativa al rispetto dell'ambiente, sia come diritto umano che come valore di per sé. Per sopperire a tale lacuna, con un procedimento di interpretazione estensiva, la Corte ha sviluppato una giurisprudenza ambientale dall'alto valore, sia giuridico che sociale⁸⁸⁷.

La giurisprudenza CEDU, nel suo percorso, ha ritenuto che l'ambiente fosse un bene da tutelare perché il suo godimento condiziona, di fatto, il godimento di altri diritti umani⁸⁸⁸.

Secondo la Corte, l'omessa predisposizione di misure precauzionali miranti a tutelare l'ambiente, da parte di uno Stato aderente alla Convenzione EDU, ha quale effetto la compressione di altri diritti riconosciuti nella Convenzione, con conseguente obbligo a carico dello Stato di apprestare una tutela risarcitoria per le vittime che hanno subito la lesione degli altri diritti umani⁸⁸⁹.

Il percorso ermeneutico e giurisprudenziale condotto dalla Corte EDU non è molto diverso da quello della Suprema Corte di Cassazione dello Stato Italiano perché, anche in quest'ultimo caso, *mutatis mutandis*, la Carta Costituzionale non contiene un espresso richiamo alla tutela ambientale, con la conseguenza che è stato necessario interpretare altri precetti costituzionali, nella specie gli articoli 2, 9 e 39, per garantire la tutela del diritto ad un ambiente sano⁸⁹⁰.

L'ambiente diventa così un oggetto mediato della tutela, non immediato, essendo strumento per garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali, dal momento che la protezione dell'ambiente è strumentale al godimento degli altri diritti umani. In questo modo, pur non acquistando la dignità di diritto autonomo, la tutela ambientale ha potuto comunque essere dichiarata quale importante principio che si pone tra il diritto degli Stati ad esercitare la propria sovranità e il rispetto dei diritti umani, alla cui tutela lo stesso sistema CEDU è deputato.

Infatti, l'impianto CEDU è teso evidentemente a tutelare i diritti fondamentali delle persone fisiche, pertanto le considerazioni di carattere ambientale, in un momento nel quale ancora il diritto all'ambiente non è stato elevato al rango di diritto fondamentale, devono transitare mediante i diritti umani per consentirne la tutela.

Nondimeno, questo percorso ha permesso comunque che si esprimesse l'ambiente quale valore giuridicamente rilevante, dotato in una propria autonomia concettuale⁸⁹¹.

⁸⁸⁷Vedi supra.

⁸⁸⁸ Nel proseguo del lavoro verranno analizzate le pronunce maggiormente rappresentative del percorso interpretativo della Corte, alla luce dell'argomento della RSI a in rapporto al diritto all'ambiente.

⁸⁸⁹ Si veda nel successivo capitolo il paragrafo sull'articolo 10 CEDU.

⁸⁹⁰ Modugno: *Nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*. Giuffrè editore, Torino, 1995. Si veda anche la premessa e il primo capitolo del presente lavoro.

⁸⁹¹ Alpa: *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre*. In A.a.v.v. nella rivista "Ambiente e diritto", cfr. pag. 232.

Un ragionamento di questo tipo ha per conseguenza l'incontro di alcuni momenti critici in punto di diritto, tra i quali quello di capire se le esigenze di protezione dell'ambiente possono assurgere ad un livello tale da comprimere altri diritti riconosciuti dalla Convenzione EDU: la Corte EDU, in risposta a tale quesito, ha ritenuto possibile la compressione di alcuni diritti, quali per esempio il diritto di proprietà privata ovvero il diritto al rispetto della vita privata e familiare, per esigenze di tutela ambientali superiori⁸⁹².

In effetti, la Corte EDU non ha ritenuto tali restrizioni valide in via assoluta, bensì più ragionevolmente ha ritenuto le limitazioni gravanti su tali diritti fondamentali adeguate a perseguire la tutela di un valore che, in quel momento, appariva come essere preminente, senza tuttavia comprimere in modo irragionevole altri valori ritenuti fondamentali.

In altre parole nel bilanciamento dei diritti, la Corte ha ritenuto equo limitare l'interesse del singolo, quando non particolarmente rilevante, per tutelare un'interesse diffuso, quale può essere l'ambiente.

Un profilo critico che la Corte EDU ha dovuto affrontare è quello relativo alla qualifica giuridica che consentisse un raccordo concettuale tra la tutela ambientale e diritti fondamentali, nello specifico quelli della Convenzione: in estrema sintesi per tutelare l'ambiente, in una Convenzione che non menziona tale principio, era necessario stabilire un collegamento tra il valore ecologico e gli altri diritti, che invece erano stati normativamente previsti.

L'argomento è stato discusso in occasione dell'esame di alcuni ricorsi⁸⁹³ e tra questi, nel caso *Arondelle contro U.K.*⁸⁹⁴, l'organo giurisdizionale EDU ha ritenuto ricevibile la domanda, ex articolo 8 CEDU, sulla base di una valutazione di fatto, ossia considerando che la ricorrente abitava in una zona limitrofa ad un aeroporto che progressivamente si stava espandendo, creando dei disagi alla ricorrente non indifferenti. Inoltre le autorità britanniche preposte, pur conoscendo la situazione, avevano omesso di elaborare delle soluzioni adeguate ad evitare il concretizzarsi dei danni in capo alla ricorrente, fatto questo che ha consentito la condanna del governo alla fine dell'iter giudiziario europeo.

La giurisprudenza EDU è costellata di pronunce nelle quali l'affermazione del valore ambientale è contenuto, come in questo caso, in decisioni sulla ricevibilità dei ricorsi⁸⁹⁵. Un

⁸⁹²Per esempio nella pronuncia relativa al ricorso rubricato al r.g. 11965/86, dove il ricorrente asseriva la violazione dell'articolo 8 della Convenzione a causa del divieto di utilizzare un'area privata perché ritenuta in zona di interesse ambientale.

⁸⁹³Articolo 8: "ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza"

⁸⁹⁴Ricorso 7889/77 *Arondelle vs Royaume Uni*. Pronuncia sulla ricevibilità del 15.07.80.

⁸⁹⁵De Salvia: *Ambiente e Convenzione EDU*. In *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo* n. 2/97.

altro caso, *Powell e Rayner contro U.K.*⁸⁹⁶, è analogo al precedente, perché avente a che fare con l'inquinamento acustico prodotto dal traffico degli aeromobili, con analoga richiesta del ricorrente di utilizzare la base normativa dell'articolo 8 CEDU. In tale occasione, la Corte EDU ha concluso con il rigetto dell'istanza, con motivazioni contrarie di quelle del caso precedente: nel bilanciamento dei valori ritenuti meritevoli di attenzione, la Corte ha ritenuto preminente l'interesse all'attività di trasporto pubblico, pur constatando i disagi che provocava in capo al ricorrente.

Queste due pronunce sono importanti perché il loro confronto evidenzia come, nel sistema CEDU, l'ambiente sia un valore elastico, potendo espandersi e comprimersi in ragione di interessi ritenuti degni di maggiore o minore tutela.

La Corte EDU nel suo percorso è giunta ad affermare l'esistenza di un autentico diritto ad un ambiente sano, quale necessario corollario del rispetto al diritto alla vita privata e familiare: nel caso vertente tra López Ostra da una parte e la Spagna dall'altra parte⁸⁹⁷, la Corte ha stabilito un raccordo diretto tra i danni subiti da un essere umano e le modifiche dell'ambiente nel quale vive. Nel caso menzionato, la ricorrente risiedeva in un'abitazione poco distante da un impianto di scarico di alcune industrie circostanti: le emissioni degli impianti alteravano l'ambiente circostante essendo in densità elevatissima e si erano rivelate dannose per la salute della stessa ricorrente.

La ricorrente si era rivolta quindi all'autorità del proprio Stato nazionale, il quale non aveva mai consentito l'arresto delle attività produttive, preferendo scegliere soluzioni temporanee e limitate come il trasporto degli abitanti della zona in luoghi maggiormente distanti dal polo industriale⁸⁹⁸. Una volta esauriti ricorsi interni, il caso è arrivato, quindi, al giudizio della Corte EDU, dove la ricorrente ha lamentato la condotta del suo Stato di appartenenza, orientato a consentire il proseguimento delle attività dannose per la salute che, in definitiva, hanno creato danni alla stessa ricorrente ed alla propria figlia, con richiesta di applicazione dell'articolo 8 CEDU preposto alla tutela del diritto alla vita privata e familiare, e dell'articolo 3 CEDU, ossia il diritto dell'individuo a non essere sottoposto ad alcun trattamento inumano e degradante.⁸⁹⁹

⁸⁹⁶Ricorso 9310/81 *Powell vs Royaume Uni*. Pronuncia del 17.07.86.

⁸⁹⁷*Lopez Ostra vs Spagna*, sentenza del 2.12.94, in Massimario Cedu n. 12/94.

⁸⁹⁸Sentenza sopra citata, paragrafi dal 7 al 9.

⁸⁹⁹Sentenza citata, paragrafi dal 16 al 21.

La Commissione EDU, prima, e la stessa Corte EDU, poi, hanno quindi concluso per la condanna del governo iberico, ritenendo integrata la violazione della fattispecie contenuta nell'articolo 8 della Convenzione⁹⁰⁰

La Corte, sulla falsariga dell'opinione della Commissione, ha ritenuto che *“il va pourtant de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée”*⁹⁰¹

Pertanto, il pregiudizio subito dalla ricorrente e dalla propria figlia, che hanno subito gravi danni a seguito delle emissioni generate dagli impianti del sito industriale, è stato ritenuto integrante la violazione del diritto alla vita privata e familiare: tuttavia, a parere della Corte, occorre un *quid pluris* per condurre alla condanna per responsabilità dello Stato.

La Corte, infatti, ha dovuto prendere in considerazione anche il secondo paragrafo dell'articolo 8, il quale consente alcune ingerenze dell'autorità pubblica rispetto all'esercizio dei diritti soggettivi, quando tale intervento è necessario a garantire *“la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti o delle libertà altrui.”*⁹⁰²

Nel caso sottoposto al parere della Corte, le ingerenze nella vita privata della ricorrente potevano essere consentite per permettere la risoluzione dei problemi di inquinamento generati dallo stesso polo industriale, nel caso in cui la direzione dell'impianto autonomamente non impedisse la fuoriuscita delle emissioni⁹⁰³.

Secondo la Corte EDU, gli enti pubblici, nel conformarsi all'articolo 8 CEDU, non hanno solo un obbligo negativo, ossia di astenersi dal violare la vita familiare e privata degli individui, ma hanno anche obblighi positivi, cioè devono attivarsi per permettere ai soggetti di poter correttamente fruire dello stesso diritto, quando minacciato.

Il secondo enunciato dell'articolo 8, quindi, viene interpretato dalla Corte EDU non solo nel senso secondo cui gli Stati in alcuni casi possono giustificare la compressione del diritto alla vita privata e familiare, ma anche nel ritenere che quello stesso diritto devono proteggerlo e garantirlo, adottando ogni misura positiva che si renda necessaria.

⁹⁰⁰La Corte EDU, invece, non considera la violazione dell'articolo 3 della CEDU, perché i danni subiti non erano di entità tale da giustificare l'applicazione.

⁹⁰¹Sentenza citata, paragrafo 51.

⁹⁰²Ibidem.

⁹⁰³Come sopra, paragrafo 52 .

La questione affrontata dalla Corte, pertanto, è quella di accertare se “*les autorités nationales ont pris les mesures nécessaires pour protéger le droit de la requérante au respect de son domicile ainsi que de sa vie privée et familiale garanti par l'art. 8*”⁹⁰⁴

Nel caso in esame, la Corte ha accertato che l'autorità non aveva adottato alcuna misura rilevante per impedire la lesione dei diritti della ricorrente, fatta salva l'iniziativa di allontanare la popolazione residente in prossimità degli impianti.

Inoltre, nel momento in cui il caso è stato posto all'attenzione degli organi giudicanti interni, lo stesso Stato ha impugnato ogni decisione giudiziale che poteva andare nel verso di condurre ad una chiusura degli impianti inquinanti.

Da quanto sopra consegue che “*malgré la marge d'appréciation à reconnue à l'Etat défendeur [...] celui-ci ne peut pas ménager un juste équilibre entre l'intérêt du bien être économique de la ville de Lorca celui de disposer d'une station d'épuration et la jouissance effective par la requérante du droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale*”⁹⁰⁵

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte EDU ha quindi dichiarato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione e ha condannato lo Stato di appartenenza della ricorrente a rifonderle un equo indennizzo.

Questo caso non è l'unico che ha condotto un ricorrente a lamentare la violazione dell'articolo 8 in rapporto al diritto ambientale, tuttavia ha una rilevanza particolare perché permette la teorizzazione in via giurisprudenziale di un diritto ad un ambiente sano, che consente indirettamente di proteggere lo stesso ambiente in sé considerato⁹⁰⁶.

Inoltre, analogamente, non v'è chi non veda che tale caso presenta riflessi di similitudine con il caso di Taranto, di cui si discuterà nel successivo capitolo.

Ai fini del presente paragrafo, tuttavia, il caso pilota sopra citato, e la giurisprudenza di Strasburgo che in tale solco si è sviluppata, permette di constatare uno sviluppo sostanzialmente organico della tutela ambientale nel sistema della Convenzione EDU.

L'assenza di un enunciato autonomo che esprimesse la tutela ambientale nel quadro CEDU non ha impedito alla Corte di affermare la protezione dell'ambiente quale valore primario, adattando, pertanto, la Convenzione stessa al mutato spirito dei tempi.

La Corte, inoltre, rileva come lo stesso tema ambientale sia in grado di condizionare altri diritti convenzionalmente enunciati ⁹⁰⁷. Più correttamente: anche se manca un enunciato normativo all'interno della Convenzione, la Corte, mediante interpretazione, ha elaborato un

⁹⁰⁴Sentenza citata, paragrafo 53.

⁹⁰⁵Sentenza citata, cfr. conclusioni della Corte.

⁹⁰⁶Alpa: *il diritto soggettivo all'ambiente salubre*. Opera citata, cfr. pag. 233.

⁹⁰⁷Nicola Colacino: *la Tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Diritto e gestione dell'ambiente* n° 2 del 2001

nuovo diritto tra quelli convenzionalmente tutelati, che è interessante esaminare nel suo percorso di creazione strutturale, posto che, come detto, non è contenuto in alcuna disposizione. Dalle varie pronunce emesse dalla Corte EDU si può constatare come i precetti convenzionali che meglio si adattano a proteggere, in via riflessa, l'ambiente siano l'articolo 2, inerente il diritto alla vita, e l'articolo 8, sopra citato.

Potrebbero esserci margini di applicazione anche per l'articolo 10, che si occupa di tutelare il diritto all'informazione, ma il punto merita una attenzione particolare a cui sarà dedicata una parte del presente lavoro.

Nel seguire il percorso di creazione giurisprudenziale della norma astratta e preposta alla tutela ambientale è opportuno menzionare il caso *Guerra ed altri contro Italia*, nel quale il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione EDU: i fatti riguardavano l'istanza di alcuni residenti della cittadina italiana di Manfredonia che lamentavano di essere stati danneggiati da sostanze di vario tipo emesse dallo stabilimento industriale Enichem⁹⁰⁸.

Nel caso richiamato, la Commissione EDU ha dichiarato irricevibile il ricorso per mancato esaurimento dei mezzi di rimedio interni, non mancando però di affermare che *“la question pourrait se poser de savoir si plutôt que sous l'angle de l'art 2, la situation dénoncée par les requérantes ne devrait pas être examinée sous l'angle de l'art. 8 de la Convention qui garantit, entre autre, le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale”*⁹⁰⁹

Inquadrare la questione sotto il profilo relativo all'articolo 8, in effetti, non consente di valutare situazioni di inquinamento di gravità maggiore, le quali potrebbero rischiare di porre in serio pericolo l'incolumità dell'essere umano e la sua stessa vita.

Tuttavia, l'affermazione della Corte potrebbe trovare sponda in un passaggio della pronuncia del caso *López Ostra*, dove viene dichiarato che l'inquinamento può comprimere il benessere di un essere umano, limitando, pertanto, il godimento del diritto contenuto nell'articolo 8 CEDU, anche quando ciò non rischi di pregiudicare altri diritti tutelati dalla Convenzione⁹¹⁰

Certamente, uno dei principali meriti dell'impostazione che utilizza l'articolo 8 per tutelare indirettamente l'ambiente è quella di permettere interventi *ex ante*, ossia l'adozione di misure precauzionali prima che la situazione possa ulteriormente degenerare, se del caso andando a causare la violazione di altri diritti, come quello alla vita tutelato dall'articolo 2 CEDU. In via mediata, attraverso questo ragionamento, è quindi possibile tutelare l'ambiente dalle peggiori

⁹⁰⁸Vedi infra.

⁹⁰⁹Commissione, pronuncia su ricorso r.g. 14967/89 sulla base della fattispecie dell'articolo 10.

⁹¹⁰Scovazzi: *Tutela ambientale e diritti umani*. In giornale giuridico dell'ambiente n. 2/94

forme di inquinamento, soprattutto nei casi in cui queste si prestano ad avere i caratteri dell'irreversibilità.

La capacità di innovare il quadro giuridico esistente, senza attendere l'attività di produzione legislativa, è senz'altro un fatto encomiabile da parte della giurisprudenza CEDU, che ha saputo difendere il diritto all'ambiente sano anche quando non previsto normativamente, diversamente da quanto accaduto in alcuni ordinamenti interni, tra cui l'Italia, dove la giurisprudenza, per difendere indirettamente il diritto all'ambiente salubre e direttamente il diritto alla salute, utilizza l'enunciato dell'articolo 32 della Costituzione.

Così è accaduto nel disastro di Seveso, dove un'industria ha cagionato una consistente perdita di materiale contaminante nell'aria, e dove le Corti interne hanno dovuto affrontare rilevanti problemi giuridici per inquadrare giuridicamente il danno subito dalle vittime⁹¹¹. Infatti, tale fuoriuscita non aveva registrato morti o danni immediati alla salute, ma aveva comunque modificato lo stile di vita dei cittadini delle zone limitrofe, perché costretti a sottoporsi a continui controlli di monitoraggio, anche coattivi, al fine di verificare le loro condizioni di salute.

Le difficoltà di inquadramento normativo sono state rilevate anche nel caso di Taranto, in quanto le norme di diritto, sia penali che civili, consentono con estrema difficoltà la qualificazione di un diritto all'ambiente e soprattutto non consentono agevolmente di identificare il nesso causale necessario per stabilire una sentenza di colpevolezza⁹¹².

Analogie con il caso di Taranto si riscontrano anche nel caso *Fadaieva contro Russia*⁹¹³: quest'ultima, all'epoca Unione Sovietica, aveva avallato l'insediamento di una acciaieria nei pressi di una città densamente popolata. L'impianto emetteva nell'aria materiale altamente inquinante, mentre la legislazione nazionale non veniva applicata a tutela della popolazione residente.

La Corte EDU, quindi, ha condannato la Russia per violazione dell'articolo 8 CEDU, avendo mancato di trovare una diversa soluzione abitativa alla ricorrente che abitava a ridosso dell'impianto e che assorbiva le conseguenze negative delle emissioni. Inoltre, la Russia aveva omesso di elaborare un progetto strutturale che permettesse all'intera popolazione residente di essere protetta dalle conseguenze nocive della permanenza nelle aree limitrofe al sito industriale⁹¹⁴.

⁹¹¹Cfr. sito Repubblica.it nel repertorio storico l'esame delle pronunce ed il dibattito sollevato.

⁹¹²Cfr. esame del caso nel successivo capitolo.

⁹¹³*Fadaieva vs Russia*. Sentenza del 9 giugno 2005, in Repertorio CEDU.

⁹¹⁴Vedi supra.

Elaborando il diritto all'ambiente salubre quale naturale corollario del diritto alla vita privata e familiare, la giurisprudenza CEDU, pertanto, ha elevato il livello di tutela fino a quel momento offerto da varie legislazioni nazionali, offrendo una chiave interpretativa per tutelare l'ambiente quale bene in sé considerato.

L'articolo 8 può essere strumentale alla tutela ambientale anche per un altro verso: diversamente da altri articoli, come l'articolo 2, pone dei limiti al suo esercizio, non essendo un diritto assoluto che, come tale, non ammette restrizioni.

Questa caratteristica consente all'articolo 8 di essere utilizzato in maniera flessibile, ossia permette di utilizzarlo di caso in caso, valutando in un rapporto di perenne equilibrio le esigenze nel caso esaminato prevalenti, se quelle di tutela ambientale o quelle di carattere pubblico ed economico. L'articolo 8, in altri termini, offre allo sviluppo economico la possibilità di progredire armoniosamente con le esigenze di carattere ambientale, cioè l'essenza stessa del concetto di sviluppo sostenibile.

La Corte EDU, con le sue statuizioni, ha raccomandato gli Stati di adempiere ai propri obblighi positivi, ossia di attivarsi a tutela dell'ambiente, quale necessario presupposto per tutelare tutti gli altri diritti fondamentali. Difatti, le motivazioni di carattere economico che spesso spingono le politiche degli Stati a soprassedere riguardo ad alcune situazioni di inquinamento non possono arrivare a giustificare la lesione di alcuni diritti fondamentali, quando incidono sulla qualità della vita degli esseri umani⁹¹⁵

Anche se la sponda normativa ideale per proteggere l'ambiente sembra essere effettivamente l'articolo 8 della CEDU, in alcune occasioni la Corte EDU ha avuto modo di offrire una lettura in chiave ambientale anche dell'articolo 2: così come nel caso *Oneyryildiz contro Turchia*⁹¹⁶.

Il caso riguardava un'esplosione di un sito di compostaggio dovuto all'accumulo di metano, all'interno di un sito di smaltimento rifiuti. L'evento ha provocato la morte di alcune persone, pertanto, ha permesso alla Corte EDU di ritenere inquadrata la violazione dell'articolo 2, costituita dall'omesso flusso informativo nei confronti della popolazione interessata dei rischi mortali che potevano correre nelle zone adiacenti al sito di smaltimento⁹¹⁷. A proposito della mancata divulgazione di informazioni ambientali, è il caso di evidenziare gli ultimi orientamenti della Corte, che permette di rilevare come la Convenzione sia uno strumento tutt'ora vivente e moderno. Negli ultimi tempi vi è una apertura verso la possibilità di

⁹¹⁵M. De Salvia, Ambiente e CEDU, in Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo, n° 2 del 1997

⁹¹⁶*Oneyryildiz contro Turchia*, pronuncia del 30.11.2004, in Massimario Cedu.

⁹¹⁷ Ibidem.

raccordare il diritto all'ambiente con la tutela del diritto all'informazione, creando così un diritto all'informazione ambientale, strumentale alla salvaguardia dell'ambiente.

Tale diritto trova già riconoscimento in alcuni strumenti internazionali, come rilevato nei precedenti paragrafi, tra i quali si menzionano la Convenzione di Aarhus ed alcune direttive dell'Unione europea⁹¹⁸. Sebbene l'argomento sarà riaffrontato nel proseguo del lavoro, per ragioni di completezza del paragrafo è il caso di accennare alla giurisprudenza CEDU riguardante l'articolo 10 per evidenziare come il percorso in esame abbia condotto a due fondamentali orientamenti apparentemente antitetici: il primo della Commissione ed il secondo della Corte, i quali, però, ad una analisi approfondita sembrano convergere verso il medesimo obiettivo.

La Commissione ha avuto modo di esprimersi sottolineando la possibilità che l'articolo 10 CEDU, volto a tutelare il diritto all'informazione, potesse espandersi interpretativamente andando ad allargare lo spettro d'azione della propria fattispecie.

Difatti, nella pronuncia sulla ricevibilità del già citato caso *Guerra contro Italia*⁹¹⁹, dove era stata lamentata anche la violazione dell'articolo 10, la Commissione rilevava: *“l'importance que, dans les domaines interdépendants de la protection de l'environnement et de la santé et du bien-être des individus, revêt désormais l'information du public”*.

Da quanto sopra consegue che deve intendersi quale diritto fondamentale non solo il diritto di accesso all'informazione ambientale, ma anche il diritto ad essere informati adeguatamente dei pericoli derivanti dall'esecuzione di particolari attività inquinanti.

Così l'istituzione CEDU ha rilevato *“l'importance d'un droit à la information dans ce domaine découle de sa raison d'être, qui est celle de protéger le bien-être et la santé des personnes concernées, cest à-dire indirectement des droits qui sont visés par d'autres dispositions de la Convention”*⁹²⁰

In altre parole, la Commissione ha fissato l'importanza dell'informazione ambientale, perché una sua corretta diffusione può essere strumentale a prevenire i danni derivanti da particolari attività che possono mettere in pericolo l'ambiente e che, a loro volta, possono pregiudicare il godimento di altri diritti convenzionalmente protetti, come l'articolo 8 CEDU.

Quindi l'articolo 10 impone un obbligo a carico degli Stati non solo di carattere negativo ma anche di carattere positivo, e lo tutelerebbe da entrambi i versi. Lo Stato dovrebbe, quindi, permettere innanzitutto l'accesso ad ogni informazione sensibile, ma dovrebbe anche procedere ad organizzare un flusso informativo tutte le volte che la mancata divulgazione di

⁹¹⁸Vedi paragrafi precedenti, nonché la direttiva U.E.(CEE) n. 90/313

⁹¹⁹Ricorso r.g. 14967/89. Pronuncia del 29.06.99.

⁹²⁰*Caso Guerra contro Italia*, confronta rapporto sull'ammissibilità della Commissione, paragrafi 40 e seguenti.

notizie sensibili possa tradursi nella creazione di pericoli ed eventi lesivi posti a carico di singoli soggetti e comunità umane, ravvisandosi, in questo senso, il diritto all'informazione ambientale, *ex* articolo 10 CEDU.

La Corte EDU, diversamente dall'opinione della Commissione e decidendo il caso *Guerra contro Italia*, ha invece ritenuto non integrata la violazione dell'articolo 10, perché “*le libellé de l'art 10, et le sens s'attachant couramment aux mots utilisés, ne permettent pas de déduire qu'un Etat se trouve dans l'obligation positive de fournir des informations, sauf lorsqu'une personne demande exige delle même des informations dont le gouvernement dispose à l'époque considérée*”⁹²¹

Nonostante l'affermazione secondo cui non fosse stata integrata, nel caso esaminato, la fattispecie dell'articolo 10, la Corte EDU ha ugualmente riconosciuto, di fatto, il diritto all'informazione ambientale. La stessa infatti si è pronunciata nel senso di ritenere che l'omessa attività informativa nei confronti delle popolazioni interessate riguardante i pericoli connessi alle attività industriali a rischio, ai piani di sicurezza e d'urgenza, nonché alle procedure d'emergenza, comporta in via diretta la violazione dell'articolo 8 della CEDU: la campagna di informazione ambientale, a parere della Corte EDU, avrebbe dovuto animare l'operato dello Stato per rendere effettivo il godimento del diritto tutelato dall'articolo 8 della CEDU.⁹²²

La Corte EDU, pertanto, si affianca alla pronuncia della Commissione e anche se, diversamente da quest'ultima, non riconosce il diritto all'informazione ambientale quale declinazione dell'articolo 10 della CEDU, procede comunque ad affermarlo quale declinazione del diritto all'ambiente salubre, a corollario, come già detto, del diritto al rispetto della vita privata e familiare, *ex* articolo 8 CEDU⁹²³

Le evoluzioni giurisprudenziali in tema di diritto all'informazione ambientale non si sono limitate alle pronunce citate, pertanto verranno in seguito riprese anche per valutare possibili margini di applicazione dell'articolo 10 CEDU al caso di Taranto.

4.2. L'applicazione degli strumenti della RSI alle situazioni di pericolo ambientale: cenni sulle esperienze statunitense ed europea a confronto

Il lavoro fin qui svolto ha permesso di analizzare i principali atti in materia di RSI elaborati dalle organizzazioni internazionali ed europee maggiormente rappresentative, nonché ha

⁹²¹Segue: caso *Guerra contro Italia*, confronta paragrafo 56.

⁹²²Un altro caso degno di nota è quello vertente tra *LCB e U.K.*, r.g. 2341/94, pronuncia del 9.6.98.

⁹²³Mauer Libori: *il diritto all'informazione ambientale in Europa*. Nella rivista *Diritto e gestione dell'ambiente*, periodico numero 3 del 2001.

permesso di effettuare una ricognizione degli strumenti di tipo privatistico e volontario di cui si sono dotate alcune imprese al fine di orientare la propria condotta su una strada maggiormente sostenibile.

Come è noto, tuttavia, le iniziative sostanziali in tema di RSI, sia privatistiche che pubblicistiche, a volte non sono sufficienti ad evitare la creazione di danni ambientali, pertanto occorre analizzare, pur brevemente, anche le effettive possibilità di risarcimento offerte dalle esperienze di alcuni Stati.

Tornando all'attività dello Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite, John Ruggie, va rilevato come il *framework "Protect, Respect, Remedy"* abbia analizzato anche il tema dei rimedi, ovvero dell'accesso agli strumenti giudiziari⁹²⁴.

A parere dello Rappresentante Speciale, i rimedi possono condurre a infliggere diverse tipologie di sanzioni, quali, per esempio, "*apologies, restitution, rehabilitation, financial or non-financial compensation and punitive sanctions*"⁹²⁵.

Oltre alla tutela ambientale, che può essere apprestata da vari settori del diritto, come quello penale, diventa tuttavia essenziale per le vittime incardinare un procedimento di natura civile, quale luogo naturale dove poter chiedere il risarcimento dei danni patiti in conseguenza del comportamento illegittimo delle imprese.

Il tema della responsabilità civile viene poi ad essere maggiormente importante nei casi in cui gli ordinamenti non garantiscono, con i propri sistemi normativi, l'effettivo perseguimento delle responsabilità penali delle imprese, potendo quindi, appunto, apprestare unicamente una tutela di tipo risarcitorio sul piano civile⁹²⁶.

Sotto tale profilo il rimedio del risarcimento dei danni diventa l'unica possibilità per i soggetti che hanno patito un danno di ottenere adeguata giustizia.

Tra le varie possibilità offerte dagli ordinamenti interni, senz'altro è degno di nota il sistema statunitense, dove l'argomento della responsabilità delle persone giuridiche e fisiche, per atti commessi in violazione di diritti umani ed ambientali che hanno comportato un danno a soggetti stranieri, è incardinato nell'*Alien Tort Statute*⁹²⁷,

⁹²⁴Si richiamano a tale riguardo i paragrafi precedenti, dove è stato analizzato il lavoro del rappresentante ed il framework *Protect, Respect, Remedy*.

⁹²⁵Cfr. il framework richiamato nei precedenti paragrafi.

⁹²⁶Commissione U.E.: *Studio del sistema giuridico sui diritti umani e l'ambiente riferibile alle imprese U.E. che operano al di fuori del territorio europeo*. Il lavoro è stato svolto insieme alla collaborazione dell'Università di Edimburgo. Confronta paragrafo 167 dello studio, dove viene rilevato che non sono molti i Paesi del mondo ad avere innestato delle fattispecie di reato nei propri codici penali.

⁹²⁷Hufbauer: *International Implications of the Alien Tort Statute*. In *Journal of International Economic Law*, 2004, pagine 240 e seguenti; Amy Howe, *An introduction to the Alien Tort Statute and corporate liability: In Plain English*, 2017. Steinhardt D'Amato, *The Alien Tort Claims Act: an analytical anthology*. Ardlsey NY, 1999. Bradley Curtis, *The Alien Tort Claims Act and Article III*, in *Virginia Journal, International Law*, 2002, 586. Stephens, *The curious history of the Alien Tort Statute*, in *Notre Dame Law*

Il complesso normativo prevede che “*U.S. district courts shall have jurisdiction of any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the U.S.*”⁹²⁸.

L'esperienza statunitense sembra avere molti aspetti degni di interesse nell'apprestare i corretti rimedi risarcitori alle vittime che hanno lamentato a violazione di diritti fondamentali, con conseguente possibilità di suggerire una proficua imitazione giurisprudenziale in altri Paesi del mondo.

4.2.1. L'interpretazione dell'Alien Tort Statute nella giurisprudenza statunitense

L'*Alien Tort Statute* è una sezione normativa del *corpus* giuridico statunitense che afferma che “*the district courts shall have original jurisdiction of any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States*”, interpretata con il fine di permettere ai cittadini stranieri di ottenere rimedi giurisdizionali di fronte alle Corti U.S.A., per violazioni commesse in territorio extra-statunitense⁹²⁹.

Il sistema dell'*Alien Tort Statute* viene elaborato tra il diciottesimo ed il diciannovesimo secolo⁹³⁰ ed è stato innovato dall'attività della giurisprudenza che ha superato l'impostazione di diritto secondo la quale la competenza statunitense si riteneva dovesse radicarsi solo per le violazioni compiute al momento dell'emanazione dell'atto, ossia molte decine di anni fa, arrivando a diventare un sistema tutt'oggi applicato⁹³¹.

Infatti, per merito della giurisprudenza, l'estensione applicativa dell'*Alien Tort Statute* è stata allargata fino ad includere le richieste di risarcimento danni per violazione del diritto internazionale, cagionate sia autonomamente dai privati, nella specie le imprese, sia in accordo con i governi dei Paesi stranieri⁹³².

Rev., vol. 89, 2014.

⁹²⁸Vedi successivo paragrafo.

⁹²⁹Corte d'Appello (II Circ.): causa *Filartiga e altri contro Americo Norberto*, R.g. 6090/79, pronuncia del 30.06.1980.

⁹³⁰L'origine concettuale dell'ATR è incerta ed a tale proposito il giudice Freindly, nel caso *IIT v. Vencap Ltd* ha osservato che “*this old but little used section is a kind of legal Lohengrin [...] no one seems to know whence it came*”. Dodge, *The Historical origins of the Alien Tort Statute, A response to the “originalist”*, in 19 *Hastings Int and Comp. L. Review*. 1996, pag. 220.

⁹³¹Blum: *Federal jurisdiction over international human rights claims* che tratta dell'evoluzione giurisprudenziale dello Statute in seguito alla sopra citata pronuncia. In *International Law Journal* del 1982.

⁹³²Green: *International Human Rights litigation in U.S.A. Courts*. Leiden, 2008.

A partire dal caso *Filartiga v. Pena-Irala* del 1980⁹³³, la disposizione dell'*Alien Tort Statute* ha ricominciato ad essere applicata, a fondamento dell'attribuzione alle corti federali della giurisdizione in materia di risarcimento del danno subito da cittadini stranieri a causa di comportamenti integranti “*violation of the law of nations*”, quando gli eventi fossero stati realizzati fuori dal territorio statunitense, ad opera sia di cittadini americani sia di stranieri⁹³⁴. In estrema sintesi, i giudici U.S.A. hanno considerato le violazioni realizzate dalle imprese all'estero quali violazioni dei principi universali internazionali a cui anche gli U.S.A. aderiscono, e questo collegamento è ritenuto sufficiente a fondare la competenza delle corti statunitensi: riguardo alla legge da applicare, ad opinione dei giudici⁹³⁵, le norme andrebbero individuate considerando anche le consuetudini e le prassi nazionali e locali, in forza del principio dello *stare decisis* tipico dei sistemi di *Common Law*⁹³⁶.

⁹³³Decisione n. 630 F.2d 876, 2d Circ. 1980, consultabile sul sito internet International Crimes Database. Si legga Blum Steinhardt, *Federal Jurisdiction Over International Human Rights Claims: The Alien Tort Claims After Filartiga v. Pena Itala*, in 22 Harv. Int. LJ 1981, pag 52; Bradley Goldsmith, *Customary International Law as Federal Common Law: a critique of the modern position*, in 110 harv. Rev. 1997. Così Malaguti Salvati, sul caso *Filartiga v. Pena Irala*, in *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, opera citata, pag. 52: “[...] nella lettura scientifica è invalso il termine *F cubed cases*, ove la tripla F indica i casi nell'ambito dei quali la qualità di *Foreign* pertiene sia agli attori, sia ai convenuti, sia ai fatti dannosi realizzati appunto all'estero. Nel menzionato caso [...] la Corte d'appello degli Stati Uniti, secondo circuito, riconobbe la propria competenza (pronunciandosi in favore degli attori) appunto su una vicenda connotata dalle caratteristiche descritte. Più precisamente, il procedimento fu instaurato da due cittadini paraguayani, padre e figlia. Quest'ultima, giunta negli Stati Uniti per richiedere asilo politico, una volta appreso della presenza nel territorio statunitense di Americo Pena Irala, anch'egli cittadino del Paraguay, lo aveva denunciato, richiedendo alla Corte dell'Eastern District di New York di condannarlo per aver torturato fino alla morte il giovane Filartiga (rispettivamente figlio e fratello degli attori) quando, ad Asuncion, Pena Irala rivestiva la carica di Ispettore della Polizia Locale. A fronte di un giudizio di primo grado concluso per carenza di giurisdizione, gli attori ricorsero alla Corte d'Appello basando, il principale argomento volto ad affermare la competenza del giudice americano, sull'ATS applicabile, come già scritto, in caso di illeciti commessi “in violation of the law of nations or a treaty of the United States”. Poichè gli attori non sostenevano che “their action arises directly under a treaty of the United States”, la questione di giurisdizione impose alla Corte di verificare se gli atti di tortura, contestati al convenuto, costituissero una violazione della law of nations. La Corte rispose positivamente, precisando come la tortura violasse le “norms of the international law of human rights, and hence the law of nations”, ciò alla luce della condanna universale della tortura riscontrabile in numerosi accordi internazionali, nonché in virtù della rinuncia alla tortura come strumento di politica ufficiale esplicitata, almeno in linea di principio, da quasi tutte le nazioni del mondo”.

⁹³⁴Colangelo, *The Alien Tort Statute and the law of nations in Kiobel and beyond*, in 44 Geo. Int. 2014. Bellia Clark, *The Alien Tort Statute and the law of nations*, in 78 U Chi. Rev., 2011. Così Malaguti Salvati, sul caso *Filartiga v. Pena Irala*, in *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, opera citata, pag. 53: (segue) “[...] allo stesso modo la sentenza garanti risposta al secondo necessario quesito [...] teso a valutare se ad un cittadino straniero fosse concesso presentare un ricorso di natura civilistica di fronte alle Corti Federali degli Stati Uniti. [...] il percorso argomentativo svolto nella sentenza ha rappresentato una pietra miliare nella giurisprudenza statunitense in materia di tutela dei diritti dell'uomo, cui è stato dato seguito con una notevole serie di casi, nei quali la rilevanza dell'ATS è emersa non solo per la sua capacità di essere impiegato al cospetto di efferati reati, ma in special modo per la sua attitudine ad offrire potenzialmente a ciascun attore straniero uno strumento di accesso all'efficace sistema giudiziario americano.”

⁹³⁵Suprema Corte U.S.A., caso *Sosa contro Alvarez*, pronuncia del 29.06.05.

⁹³⁶Così AmyHowe, *An introduction to the Alien Tort Statute and corporate liability: In Plain English*, 2017: nel caso *Jesner v. Arab Bank (PLC)* afferma che: “The ATS went mostly unused until 1980, when a Paraguayan doctor and his daughter filed a lawsuit in the United States against Americo Pena-Irala, a former Paraguayan police official living in New York. The plaintiffs, Joel and Dolly Filartiga, alleged that Pena-Irala had kidnapped Joel's son and Dolly's brother, Joelito, and tortured him to death in retaliation for Joel's opposition to the Paraguayan government. The Filartigas argued that the ATS gave U.S. courts

Ancora, la norma da utilizzare dovrebbe essere aderente al “*Restatement of the law third*”⁹³⁷, che al paragrafo 112 imprime valore di precedente autorevole alle pronunce della Suprema Corte aventi ad oggetto i profili interpretativi del diritto internazionale.

In questo modo, i giudici U.S.A. hanno potuto dichiarare la propria competenza nel trattare le cause che avevano quali parti in giudizio le imprese multinazionali, chiamate a rispondere della violazione del diritto internazionale in tema di diritti umani⁹³⁸.

jurisdiction over their lawsuit; the U.S. Court of Appeals for the 2nd Circuit agreed, observing that torture violates the law of nations. In the years since the Filartiga decision, plaintiffs increasingly relied on the ATS as the basis for lawsuits filed in U.S. courts seeking compensation for human-rights violations that occurred overseas. These lawsuits were brought not only against foreign government officials, but also against multinational corporations for their role in “aiding and abetting” human-rights violations by foreign governments. The defendants in these lawsuits pushed back against what they saw as efforts to make the United States, as Chief Justice John Roberts once put it, the “moral custodian” of the world. In 2004, the Supreme Court indicated that the kinds of claims that could be brought under the ATS are relatively limited. In Sosa v. Alvarez-Machain, the court ruled that the ATS itself is only jurisdictional – that is, it merely gives courts the power to hear cases, but does not itself provide a cause of action. The court also concluded that the drafters of the ATS would have intended any such cause of action to come from the common law, which is not enacted by the legislature but instead formulated by judges. And the common law at the time would have allowed lawsuits alleging “a narrow set of violations of the law of nations” – violations of safe-passage guarantees, violations of an ambassador’s rights, and piracy – that could have had serious repercussions for foreign relations. Claims brought under the ATS now, the court cautioned, should go forward only if they both are widely accepted as a violation of international norms and can be defined as specifically 18th-century wrongs like piracy. The court added two additional caveats. First, it noted, “the determination whether a norm is sufficiently definite to support a cause of action should (and, indeed, inevitably must) involve an element of judgment about the practical consequences of” allowing litigants to rely on that norm. Second, courts considering claims under the ATS should also take into account not only whether international law recognizes the norm that has allegedly been violated, but also whether international law would allow this particular defendant to be held liable for violating it, “if the defendant is a private actor such as a corporation or individual.” The ATS returned to the Supreme Court nearly a decade later, in Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co. The lawsuit was filed by Nigerians living in the United States, who alleged that Royal Dutch and its related companies had solicited help from the Nigerian government to suppress opposition from local residents to the companies’ environmental practices, leading to serious human-rights abuses by Nigerian government forces. The U.S. Court of Appeals for the 2nd Circuit dismissed their complaint, ruling that corporations cannot be held liable under the ATS. The Supreme Court agreed to review the case and even heard oral argument, but the justices then asked the two sides to address another question: whether claims can be brought under ATS for conduct that occurs in another country. In an opinion by Roberts, the court reasoned that the principles underlying the general presumption that U.S. law does not apply outside the United States extend fully to the ATS. Because the conduct at the heart of the Nigerian plaintiffs’ claims happened outside the United States, the court concluded, U.S. courts did not have the authority to hear the case. Although the court in Kiobel did not decide whether corporations can be held liable under the ATS, that question is now squarely back before it in Jesner v. Arab Bank. The plaintiffs in the case, who are not U.S. citizens, contend that Arab Bank “violated the law of nations insofar as it financed terrorism, and also insofar as it directly and indirectly engaged in genocide and crimes against humanity.” In their view, the text of the ATS confirms that it can be used to hold corporations liable for violations of the law of nations. When Congress enacted the law, the plaintiffs observe, it was “unquestionable” that corporations could be held liable for torts, and nothing has changed since then. Indeed, although the ATS clearly puts restrictions on who can be a plaintiff in a lawsuit under the ATS – only “aliens” – it does not do so for defendants, even though Congress did limit classes of defendants in other provisions of the same act. The history and purpose of the ATS, the plaintiffs continue, reinforce that the ATS applies equally to corporations. Congress passed the Judiciary Act, they explain, to ensure that federal courts had jurisdiction over lawsuits alleging violations of the law of nations, such as an assault on a French diplomat. There is no reason to believe that Congress wanted to avoid foreign-relations problems created by individuals but not by corporations. More generally, the plaintiffs add, it is essential to be able to hold corporations liable to compensate for and deter ATS violations. “When an individual acts on behalf of an entity,” they reason, “it often is necessary to hold the entity accountable to provide an ‘adequate remedy’ and to meaningfully deter future misdeeds.” And in cases

Mentre per la tutela dei diritti umani, quindi, *nulla questio*, per quanto concerne la tutela ambientale è il caso di rilevare che in alcune occasioni la giurisprudenza U.S.A. ha pronunciato disattendendo lo spirito dell'*Alien Tort Statute* e considerando che la realizzazione di danni di natura ambientale non costituisca una violazione dei principi di diritto internazionale: al più, secondo i giudici statunitensi, una siffatta violazione andrebbe inquadrata in un contesto normativo ancora poco strutturato, pertanto non universale e privo

*like these involving terrorism financing, they conclude, "corporate liability is the only meaningful option" to address the wrongdoing: Even if you can identify the individuals involved (which is itself a difficult task), "securing jurisdiction and collecting judgments against them would be even more difficult." The plaintiffs have support from a wide range of "friends of the court," including a bipartisan brief from Senators Lindsey Graham and Sheldon Whitehouse. The senators emphasize that the ATS is the only avenue for civil lawsuits "against financial entities that use U.S. operations to aid terrorist attacks on foreign nationals overseas." Indeed, they stress, specific allegations that Arab Bank "used its U.S. office to launder funds for Hamas are at the very core of this case." And if defendants like Arab Bank cannot be sued under the ATS for their U.S.-based transactions, it will create "a dangerous gap that terrorists and their funders may exploit." Pointing to the Supreme Court's 2004 decision in *Sosa*, Arab Bank counters that the plaintiffs' claims can go forward only if they can show "that corporate liability is universally recognized in international law." But this, the bank emphasizes, they have not done, as they have failed to "point the Court to a single instance of a corporation being held liable by an international tribunal under customary international law." And indeed, the bank adds, even U.S. law does not allow corporations to be held liable in similar areas of the law – such as private lawsuits under the Supreme Court's 1972 decision in *Bivens v. Six Unknown Named Agents*, seeking damages for civil-rights violations in the United States. And the bank dismisses the senators' suggestion "that the decision below will 'create a troubling gap in U.S. global counterterrorism efforts'" as "pure hyperbole." Other remedies are available to combat terrorism, it suggests, including federal criminal law – which bars material support to terrorists – and federal regulations and sanctions programs. Moreover, the bank emphasizes, those remedies allow prosecutors and regulators to exercise "discretion in an area fraught with foreign policy considerations" – discretion, they add, "to which the Plaintiffs' bar in a private suit will pay no heed." The U.S. Chamber of Commerce and other business groups echo some of the bank's arguments against corporate liability. They tell the justices that ATS lawsuits against corporations have run rampant in recent decades, pointing the court to "more than 150 ATS lawsuits against U.S. and foreign corporations doing business in two dozen industry sectors," arising out of corporate activity in "more than 60 countries." Allowing corporations to be sued under the ATS could create an imbalance that Congress certainly could not have intended, they add, because a related federal law – the Torture Victims Protection Act – only allows lawsuits against individuals. A ruling for the plaintiffs in this case, the business groups argue, would mean that noncitizens could bring lawsuits against U.S. corporations for torture but U.S. citizens could not. The federal government takes a middle ground in its brief, filed in late June. It rejects the bank's argument that the ATS forecloses corporate liability. But at the same time, it is skeptical that the lawsuits in this case should go forward, arguing that the mere fact that the bank may have routed foreign transactions in dollars through the bank's U.S. branch does not establish the kind of connection to the United States that the Supreme Court requires. The purpose of the ATS, the government contends, is to ensure that private lawsuits for damages can be brought "in circumstances where other nations might hold the United States accountable if it did not provide a remedy." But the "dollar's prevalence as the currency of choice for unlawful actors does not," the government concludes, "in itself present such a circumstance."*

⁹³⁷La lettura del testo è reperibile in internet nel massimario dell'*International Law Journal*.

⁹³⁸Weintraub, *International Litigation and Forum non conveniens*, in 29 *tex. Int.*, 1994. Goldsmith, *International Dispute resolution: the regulation of forum selection*, 1997. Robertson, *Transnational Litigation and Institutional Choice*, 51 *BC Rev*, 2010. ATS è diventato un cosiddetto "magnet forum": Così Malaguti Salvati, sul caso *Filartiga v. Pena Irala*, in *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, opera citata, pag. 54: (segue) "[...] a seguito della pronuncia *Filartiga*, difatti, si verificò un amplissimo ricorso alle corti federali statunitensi per azioni civili aventi ad oggetto violazioni dei diritti umani avvenute nelle più diverse parti del mondo, in particolar modo nelle zone ove lo Stato non è in grado di fornire idonei rimedi giurisdizionali. A fronte di tale afflusso, sia per le sue implicazioni economiche e politiche, sia per le criticità legate alla sua mole, si realizzò, per contro, una tendenza volta a scoraggiare detti ricorsi, tendenza promossa dagli interventi della Suprema Corte degli Stati Uniti, la quale si esprime per la prima volta in merito all'ATS nel caso *Sosa v. Alvarez Machain* del 2004 e

di disposizioni particolareggiate⁹³⁹, dal momento che tutti gli strumenti internazionali che si sono occupati della materia, come effettivamente è stato appurato anche con l'analisi dei paragrafi precedenti, hanno al limite un valore di indirizzo e non hanno mai preteso di possedere alcuna forza impositiva.

L'evoluzione giurisprudenziale delle corti degli Stati Uniti ha permesso di elaborare, nel corso della sua maturazione, due macro aree relative a disposizioni che, se violate, possono fondare la giurisdizione statunitense: la prima macro area comprende disposizioni di diritto internazionale che possono essere violate solo da parte di privati, come le imprese multinazionali, quando eseguono le loro attività sotto la bandiera del Paese estero; la seconda macro area comprende disposizioni di diritto internazionale che possono essere violate dai privati a prescindere dalla presenza o meno di un collegamento con un governo straniero, radicando ugualmente la giurisdizione U.S.A.

Quanto alla prima area, i giudici U.S.A. ritengono che, sebbene l'ente privato si trovi soggetto alla giurisdizione estera, nelle ipotesi nelle quali non sia possibile perseguire effettivamente l'autore della violazione nel Paese straniero e quando si verta in tema di violazioni particolarmente efferate, sarebbe possibile giudicare i casi sulla base dell'*Alien Tort Statute*.

Quanto alla seconda area, che amplia notevolmente la giurisdizione U.S.A., la giurisprudenza statunitense, a partire dal caso *Kadic contro Karadzic*⁹⁴⁰, ha evidenziato come il diritto internazionale non richieda che i crimini internazionali siano considerati rilevanti solo se commessi da enti sovrani, ma vengono in rilievo anche quando commessi da soggetti ed enti privati.

Seguendo tale impostazione sarebbe possibile concludere con una imputazione diretta della responsabilità anche alle imprese multinazionali, intese come persone giuridiche, ree di crimini particolarmente gravi: tale orientamento è divenuto costante a partire dal caso del 2005 *Doe contro Unocal Corporation*, cui hanno fatto seguito nel 2009 i casi *Wiwa v. Royal*

successivamente nel celebre caso *Kiobel* del 2013. La sentenza "Sosa" si espresse in senso contrario al risarcimento richiesto. In quell'occasione, la Suprema Corte adottò una concezione restrittiva delle ipotesi in cui potesse ritenersi sussistente una violazione del diritto internazionale valida ai fini dell'applicazione dell'ATS, chiarendo come le corti "should require any claim based on the present day law of nations to rest on a norm of international character accepted by the civilized world and defined with a specificity comparable to the features of the 18th century paradigms", ossia dei paradigmi risalenti all'epoca di emanazione dell'ATS (1789), individuati dalla Suprema Corte nelle fattispecie della "violation of safe conducts, infringement of the rights of ambassadors and piracy", e conseguentemente impiegati nei procedimenti successivi come termini di comparazione per valutare se determinati fatti possedessero le caratteristiche per costituire "violation of the law of nations".

⁹³⁹ Altre sentenze che vale la pena menzionare e che si sono occupate dell'argomento sono quelle relative ai casi *Aguinda contro Texaco* del 16.08.02 e *Beneal contro Mac Moran e altri*, del 9.04.97.

⁹⁴⁰ Court of appeals (II Circ.) caso *Kadic vs Karadzic*, pronuncia del 13.10.95.

Dutch Petroleum, Wiwa v. Anderson, Wiwa v. Shell Petroleum Development Company, dove le Corti hanno dichiarato la propria competenza a giudicare su pratiche di lavoro forzato⁹⁴¹.

Nel caso *Doe contro Unocal Corporation*, tali pratiche erano state compiute da una impresa in Myanmar, controllata da una *holding* soggetta al diritto statunitense, anche se il Paese estero non era stato coinvolto nella vicenda⁹⁴²: ad opinione dell'organo d'appello investito della lite, la controllante statunitense era responsabile delle violazioni commesse dalla propria controllata, aprendo quindi alla possibilità di giudicare nei confronti di enti privati sulla base del diritto internazionale. I giudici, nel caso in esame, hanno ritenuto che la multinazionale fosse complice della propria controllata, sostanziosamente la condotta irresponsabile nel permettere, direttamente o anche indirettamente, mediante l'omesso controllo, la realizzazione dei fatti, lesivi di diritti tutelati sul piano internazionale⁹⁴³.

Per quanto concerne una descrizione maggiormente dettagliata del concetto di complicità, alcune organizzazioni internazionali hanno cercato di elaborare dei criteri condivisi, a partire dalla definizione di complicità immediata, ossia il comportamento di una impresa che “*knowingly assists a State in violating the customary international law principles contained in the Universal Declaration of Human Rights could be viewed as directly complicit in such a violation*”⁹⁴⁴.

Tra gli esempi pratici possono annoverarsi, per esempio, i casi in cui una controllante favorisca o fornisca aiuto materiale alla propria controllata nel trasferimento di soggetti, quando la natura delle circostanze lasci presumere che tali soggetti andranno incontro a violazioni di diritti umani. L'elemento psicologico che fonda la responsabilità dell'impresa, in questo caso, sarebbe costituito dalla consapevolezza degli effetti del proprio intervento rispetto alla realizzazione dell'evento⁹⁴⁵.

Tuttavia la responsabilità della controllante può assumere rilevanza anche quando si sostanzia in forme indirette di azioni od omissioni che permettano o favoriscano il compimento degli abusi, quando cioè le *holding* riescano in qualche misura ad avvantaggiarsi dei crimini

⁹⁴¹Winkler, *La responsabilità delle imprese multinazionali per violazioni dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza statunitense*, in Jus 2005. Newman, *Litigation Update: Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.* In 2 sustainable development law and policy 2002. Fellmeth, *Wiwa v. Royal Dutch petroleum: a new standard for the enforcement of international law in US Courts?* In 5.1. Yale Human Rights e Development, 2002.

⁹⁴²Court of appeals (IX Circ). caso Doe vs Unocal, pronuncia del 18.09.02.

⁹⁴³Analoghe conclusioni si rilevano nelle pronunce del 2011 della Corte d'Appello nei procedimenti John Doe VIII v. Exxon Mobil Corporation; Sarei V. Rio Tinto PLC e Flomo v. Firestone Natural Rubber Co. LLC, dove i giudici si sono espressi in senso favorevole all'applicazione dell'ATS a fattispecie nelle quali l'autore dell'illecito fosse una persona giuridica.

⁹⁴⁴Clapham: Categories of Corporate Complicity in Human Rights Abuses. In Hastings International and Comparative Law Review, anno 2001, pagine 338 e seguenti.

⁹⁴⁵Così è stato ritenuto nei casi dei Tribunali ad hoc: “*U.N. International Criminal Tribunal for Rwanda, Prosecutor vs Akayesu*” e “*U.N. International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia, Prosecutor vs Tadic*”.

commessi da altri soggetti: vengono in questo caso in rilievo, ad esempio, i crimini commessi da forze di polizia private, miranti a reprimere le attività di protesta della popolazione interessata contro i comportamenti dell'impresa.

Ancora, la complicità indiretta può sostanziarsi, come accennato, anche in pratiche omissive compiute dalla controllante, quando cioè accetti tacitamente i comportamenti tenuti in danno dei diritti fondamentali da parte di soggetti ad essa collegati, quali le controllate.

Quando, invece, l'accettazione delle pratiche illegittime riguarda soggetti privati non direttamente collegati all'impresa controllante, non è possibile elaborare un criterio di imputazione della responsabilità, tuttavia possono essere ritenuti violati altri tipi di obblighi, strettamente connessi al tema della RSI.

Si tratta, quindi, del dovere di attuare comportamenti socialmente accettabili e, quindi, ritenere sconvenienti quei comportamenti dell'impresa che accetti il compimento di efferati crimini commessi da soggetti terzi non direttamente collegati ad essa.

Scendendo ad analizzare l'aspetto soggettivo della complicità indiretta, è sufficiente che l'impresa si avveda delle conseguenze delle proprie azioni od omissioni rispetto all'evento causale, nella specie la realizzazione dell'evento lesivo⁹⁴⁶.

La strutturazione della responsabilità in tema di complicità delle imprese controllanti nella realizzazione di crimini efferati e nella violazione di diritti umani è quindi effettuata utilizzando i criteri tradizionali del diritto internazionale, insieme ai parametri che rendono possibile l'imputazione delle responsabilità penale utilizzati dalla maggior parte degli Stati.

Quanto esposto è stato l'orientamento seguito dalle Corti U.S.A. per alcuni anni, permettendo di giudicare le condotte delle multinazionali ritenute poste in violazione del diritto internazionale.

Va comunque rilevato come tale ammirevole orientamento, nel corso del suo sviluppo, abbia subito una rilevante battuta d'arresto, nel 2011.

Infatti, con il caso *Kiobel contro Royal Dutch Petroleum Co.*, l'organo giudiziario investito si è dichiarato incompetente a conoscere dei fatti criminosi contestati ad alcune imprese, dal momento che *“no corporation has ever been subject to any form of liability (wheter civil or criminal) under customary international law of human rights we hold that corporate liability is not a discernable norm of customary international that we may apply pursuant to ATS”*⁹⁴⁷.

La questione riguardava la possibilità che si potessero contestare direttamente dei fatti di reato all'impresa convenuta innanzi al giudice U.S.A., in quanto persona giuridica,

⁹⁴⁶Clapham: Categories of corporate complicity in Human Rights abuses. Opera citata.

⁹⁴⁷Court Of Appeals (II circ.), caso *Kiobel e altri vs Royal Dutch Petroleum Company, Shell Transport and Trading Company, Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd.*, pronuncia del 17.09.10.

precedentemente mai avanzata: i giudici del caso hanno dovuto dare una risposta al quesito di diritto, affermando che l'*Alien Tort Statute* permette ai giudici statunitensi di conoscere di controversie vertenti in tema di responsabilità civile contestate alle imprese, sulla base del diritto internazionale.

E' proprio partendo dall'analisi del diritto internazionale che i giudici non hanno individuato alcuna norma che indicasse una responsabilità delle persone giuridiche, muovendo dall'esame della prassi dei tribunali penali internazionali ed in particolare del processo di Norimberga, che ha giudicato solo nei confronti di persone fisiche: nei predetti casi storici, difatti, le persone giuridiche, quali organizzazioni sociali ed economiche, sono state chiamate in giudizio solo per permettere, di fatto, di perseguire i soggetti fisici che avevano un qualche ruolo in tali organizzazioni⁹⁴⁸.

I giudici U.S.A. hanno richiamato proprio il pensiero del Tribunale di Norimberga, secondo cui "*crimes against international law are committed by men, not by abstract entities*"⁹⁴⁹, nonché l'esperienza del diritto internazionale penale successiva, che si è ritrovata a giudicare solo nei confronti di persone fisiche, come nei casi dei "Tribunali ad hoc" o come negli atti che istituiscono organi giurisdizionali internazionali penali a competenza universale⁹⁵⁰.

Per i giudici U.S.A., pertanto, non vi sarebbero "*historical evidence of an existing or even nascent norm of customary international law imposing liability on corporations*"⁹⁵¹

Nonostante l'esistenza di alcuni trattati internazionali che affermano la responsabilità di imprese commerciali in rapporto a condotte precise, per perseguire gli illeciti compiuti dalle imprese, ad esempio in tema di inquinamento da idrocarburi⁹⁵², cionondimeno i giudici U.S.A. non hanno avallato tale spunto interpretativo, scegliendo quindi di non affermare una responsabilità generale sulla base di trattati che disciplinano particolari responsabilità in settori limitati⁹⁵³.

⁹⁴⁸Jessberger: On the origins of individual criminal responsibility under International Law for business activity. In *Journal of International Criminal Justice*, anno 2010, pagine 169 e seguenti.

⁹⁴⁹Tribunale di Norimberga, sentenza del 1.10.46, paragrafo 447.

⁹⁵⁰Sul punto si veda nel proseguo del lavoro l'analisi della proposta di estendere anche alle persone giuridiche la competenza della Corte Penale Internazionale.

⁹⁵¹Caso *Kiobel* contro *Royal*, Sentenza integrale consultabile nell'*International Crimes Database website*.

⁹⁵²Caso *Presbyterian Church of Sudan vs Talisman Energy Incorporation*: nella sentenza si legge che "If corporations can be liable for unintentional torts such as oil spills or nuclear accidents, logic would suggest that they can be liable for intentional tort such as complicity in genocide, slave trading, or torture".

⁹⁵³Così Malaguti Salvati, sul caso *Filartiga v. Pena Irala*, in *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, opera citata, pag. 56 -58 (segue) "[...] nel 2010 la Corte d'Appello del Secondo circuito, nel caso *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*, escluse la possibilità per le persone giuridiche di violare norme del diritto internazionale, concludendo che "international law has steadfastly rejected the notion of corporate liability for international crimes, and no international tribunal has ever held a corporation liable for a violation of the law of nations" e che "insofar as plaintiffs bring claims under the ATS against corporation, plaintiffs fail to allege violations of the law of nations, and plaintiffs claims fall outside the limited jurisdiction provided by the ATS". Quest'ultimo procedimento ha prodotto una pronuncia centrale nella storia dell'evoluzione interpretativa

Tale sentenza, corretta nella sua impostazione, ha comunque avuto il merito di alimentare il dibattito sulla teoria della responsabilità delle persone giuridiche, sorretta anche dall'opinione contraria al rigetto del ricorso per difetto di giurisdizione sostenuta da uno dei giudici⁹⁵⁴.

Il dibattito che è stato alimentato, insieme alle concrete possibilità offerte dall'*Alien Tort Statute*, permettono di registrare un effetto deterrente sulle condotte delle imprese, le quali in molti casi, per evitare le conseguenze delle sentenze, hanno scelto la strada della soluzione stragiudiziale delle controversie, il che permetterebbe di considerare lo stesso *Alien Tort Statute* un efficace strumento di RSI⁹⁵⁵.

Al riguardo, il caso che merita di essere segnalato è quello relativo al già accennato disastro ambientale di Bhopal. In questa occasione la controversia è stata portata innanzi le corti dell'India, in seguito alla dichiarazione di incompetenza della Corte di N.Y.: per evitare una pronuncia sul caso e per incontrare le istanze dei ricorrenti i ricorrenti, la multinazionale chiamata in causa ha riconosciuto alle vittime un risarcimento complessivo di quasi cinquecento milioni di dollari⁹⁵⁶.

Confrontando gli esiti di tali controversie, risulta decisamente efficace la possibilità di attivare lo strumento della macchina giudiziaria nei confronti delle multinazionali, soprattutto quando prevede il radicamento della giurisdizione U.S.A. per mezzo dell'*Alien Tort Statute*.

dell'ATS, quando, nel 2013, intervenne la celebre sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti, Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co. La pronuncia non risolse la questione originariamente sottoposta alla Corte inerente la responsabilità degli enti nel diritto internazionale, ma si pronunciò sul tema della extraterritorialità imprimendo una incisiva battuta d'arresto alle potenzialità dell'ATS. La più alta corte, difatti, chiarì come questa breve disposizione, al pari delle altre leggi del Congresso, fosse sottoposta alla "presumption against extraterritoriality", e dunque ne fosse precluso l'impiego per illeciti prodottisi al di fuori dei confini statunitensi. La sentenza, in vero, ha espresso un criterio che consente di recuperare l'extraterritorialità in determinati casi e precisamente nelle ipotesi in cui "the claims touch and concern the territory of the United States [...] with sufficient force to displace the presumption against extraterritorial application". Tale "forza" non fu ritenuta sufficiente nel caso "Kiobel" [...] lasciando tuttavia alle corti inferiori un parametro da impiegare per valutare, di volta in volta, se le violazioni lamentate presentino un legame sufficientemente stretto con gli Stati Uniti da consentire al giudice di affermare la propria competenza".

⁹⁵⁴ Caso Kiobel contro Royal, Sentenza integrale consultabile nell'International Crimes Database website.

⁹⁵⁵ Così Malaguti Salvati, sul caso *Filartiga v. Pena Irala*, in *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, opera citata, pag. 58 (segue) "Difatti, la giurisprudenza successiva all'intervento della Corte Suprema del 2013 ha appunto concentrato la propria attenzione sul "touch and concern test", impiegato come ultimo sostegno da quanti abbiano inteso avvalersi ancora dell'ATS. Anche in questa fase, tuttavia, la posizione tesa a restringere la portata dell'ATS non è venuta meno, come emerge dal recente caso *Chiquita* arrestatosi per carenza di giurisdizione sulla base del disposto della Corte d'Appello dell'undicesimo circuito, conservato dalla Suprema Corte che il 20 aprile 2015 ha rigettato il writ of certiorari, Ciò nonostante, si rileva come alcuni provvedimenti, successivi alla sentenza *Kiobel* del 2013, abbiano manifestato segnali di apertura che gli interpreti non hanno mancato di esaminare per considerare le future applicazioni dell'ATS, e la funzione di tutela e deterrenza che la norma potrà svolgere avverso i comportamenti non socialmente responsabili delle imprese".

⁹⁵⁶ Ciò a chiusura delle istanze pendenti, corrisposto dalla Union Carbon Carbide società holding statunitense della Union Carbon Carbide Indian Limited. Scovazzi: "Bhopal". In Ruiz *La práctica internacional en materia de responsabilidad por accidentes industriales catastróficos*, 2005, pagine 106 e seguenti. Vedi paragrafo 1.3. del presente lavoro.

Anche se molti casi si sono conclusi senza una pronuncia, proprio la scelta delle imprese di evitare sentenze dichiarative di responsabilità potrebbe rappresentare la testimonianza della autorevolezza di un adeguato sistema legislativo e giudiziario. I citati accordi transattivi, inoltre, sebbene abbiano impedito una pronuncia nel merito, possono comunque essere considerati quali passi in avanti verso la responsabilizzazione delle imprese in materia di tutela ambientale ed in materia di diritti umani, nei Paesi nei quali svolgono, di fatto, le proprie attività⁹⁵⁷.

4.2.2. L'affermazione della responsabilità civile delle imprese nella giurisprudenza inglese e olandese

Dopo l'esame dell'esperienza statunitense in tema di effettivi rimedi che consentono l'imputazione della responsabilità civile delle imprese multinazionali, è necessario accennare ad alcune sentenze pronunciate prevalentemente da giudici inglesi ed olandesi nei confronti di soggetti economici costituiti nei propri territori, responsabili di aver eluso i propri obblighi di controllo circa le attività condotte dalle proprie controllate. Ciò al fine di effettuare un opportuno confronto con l'esperienza statunitense.

Infatti, negli ultimi decenni sono stati portati dinnanzi alle Corti britanniche una serie di ricorsi intentati nei confronti di alcune multinazionali accusate di violazioni di diritti della persona umana, in particolare con l'accusa di aver cagionato danni alla salute. Sebbene tali casi saranno richiamati solo brevemente, gli stessi permettono sia di rilevare quanto il tema della RSI sia determinante anche nel continente europeo, sia di effettuare alcune comparazioni con il sistema dell'*Alien Tort Statute* americano.

Tra i tanti, uno dei casi particolarmente rilevanti è l'intentata *class action* nei confronti della multinazionale Cape Plc., nel caso *Lubbe v. Cape Plc* (UKHL 41 sentenza del 20 luglio 2000) sottoscritta da migliaia di cittadini del Sud Africa, che hanno chiesto un risarcimento per aver subito gravi danni alla propria salute a causa di condotte attività estrattive di amianto: tale caso, come quelli statunitensi citati, si è risolto con un accordo transattivo⁹⁵⁸. Il caso affrontato dalla *House of Lord* ha postulato il principio secondo cui, in linea di principio, è possibile dimostrare che una società madre possiede un dovere di diligenza diretto nei confronti di chiunque sia danneggiato da una società controllata nel gruppo. La Camera dei Lord ha dichiarato all'unanimità che, sebbene il Sudafrica fosse il foro competente a giudicare il caso, era altamente probabile che la rappresentanza legale per i ricorrenti non

⁹⁵⁷Bonfanti: *Multinazionali, diritti umani e ambiente*. Opera citata, pagina 369.

⁹⁵⁸Court Of Appeal caso Lubbe vs Cape Plc del 1998. Court Of Appeal, Lubbe vs Cape Plc del 2000. Ward: *Towards a New Convention on Corporate Accountability?* In book of european and international law, 2001, pagine 105 e seguenti.

fosse disponibile. Gli esperti, producendo le proprie perizie, avevano infatti dimostrato che i ricorrenti, incardinando il caso in Sudafrica, sarebbero andati incontro ad un problema di diniego di giustizia, aggravato dall'impossibilità di attivare una *class action*.

In relazione all'individuazione delle responsabilità, Lord Bingham ha dichiarato che “*The issues in the present cases fall into two segments. The first segment concerns the responsibility of the defendant as a parent company for ensuring the observance of proper standards of health and safety by its overseas subsidiaries. Resolution of this issue will be likely to involve an inquiry into what part the defendant played in controlling the operations of the group, what its directors and employees knew or ought to have known, what action was taken and not taken, whether the defendant owed a duty of care to employees of group companies overseas and whether, if so, that duty was broken. Much of the evidence material to this inquiry would, in the ordinary way, be documentary and much of it would be found in the offices of the parent company, including minutes of meetings, reports by directors and employees on visits overseas and correspondence. [...] The second segment of the cases involves the personal injury issues relevant to each individual: diagnosis, prognosis, causation (including the contribution made to a plaintiff's condition by any sources of contamination for which the defendant was not responsible) and special damage. Investigation of these issues would necessarily involve the evidence and medical examination of each plaintiff and an inquiry into the conditions in which that plaintiff worked or lived and the period for which he did so. Where the claim is made on behalf of a deceased person the inquiry would be essentially the same, although probably more difficult*”⁹⁵⁹.

Un altro caso degno di menzione è quello relativo alla *class action* sottoscritta da decine di migliaia di persone fisiche contro la Trafigura, multinazionale anglo-olandese operante in Costa d'Avorio, accusata di aver cagionato gravi danni ambientali a causa dello sversamento di rifiuti tossici nel distretto della cittadina di Abidjan. In Olanda si è quindi aperto un procedimento contro la società Trafigura, per il reato di violazione della convenzione di Basilea, che regola l'esportazione e l'importazione dell'Europa e per l'Europa di materiale tossico, mentre a Londra uno studio legale ha organizzato una *class-action* a cui hanno partecipato circa 30.000 vittime ivoriane. La lite, in entrambi i casi, si è conclusa con un accordo transattivo riguardante sia il risarcimento dei ricorrenti, sia la bonifica dei territori compromessi⁹⁶⁰.

⁹⁵⁹Lubbe and Others and Cape Plc and Related Appeals (2000 UKHL 41 20th July 2000). Lord Bingham of Cornhill, Lord Steyn, Lord Hoffman, Lord Hope of Craighead, Lord Hobhouse of Woordborough – Opinions of the Lord of Appeal for Judgment. Vedi *dicta* di Lord Bingham, nella pronuncia reperibile nel data base delle pronunce UK (sito internet bailii).

Anche i tribunali olandesi sono stati investiti di una serie di ricorsi in tema di imputazione di responsabilità civile per danni ambientali e conseguenti effetti sugli esseri umani, come nel caso delle condotte commesse Royal Dutch e dalla Shell nelle proprie attività petrolifere, in territorio nigeriano⁹⁶¹. Le due imprese sono state oggetto di due distinte controversie, in un caso dinanzi alla Corte civile dell’Aja e nell’altro davanti all’Alta Corte di Londra.

Mentre il caso sottoposto all’Alta Corte londinese si è concluso con un accordo transattivo che prevedeva l’impegno della Shell a rifondere i ricorrenti di cui alla *class action*, con ammissione delle responsabilità relative al disastro ambientale⁹⁶², il caso olandese ha permesso una pronuncia sul ricorso fondato da una organizzazione ambientalista e da alcuni soggetti residenti nel territorio dello Stato nigeriano. Gli attori pretendevano un risarcimento dei danni causati dalle fuoriuscite di petrolio nell’ambiente, a seguito dell’inadempimento, da parte della società controllante, ai propri obblighi di vigilanza sulle attività poste in essere dalle proprie controllate in Nigeria. La Corte de L’Aja, pur rigettando alcuni dei ricorsi, ha accolto il ricorso intentato sulla base dell’avvenuto sversamento di sostanze inquinanti in uno dei villaggi nigeriani interessati, condannando per l’effetto la controllata nigeriana al risarcimento danni e dichiarandola responsabile di omessa attività di prevenzione e controllo relativamente alle attività petrolifere a rischio⁹⁶³.

E’ importante, tuttavia, rilevare, che nel territorio europeo non si registra un sistema normativo paragonabile all’*Alien Tort Statute*, che permette quindi di fondare la giurisdizione delle corti interne sulla base della violazione del diritto internazionale.

E’ proprio a causa di un tale *vulnus* che i Paesi europei hanno proceduto ad armonizzare le proprie legislazioni in tema commerciale, con la Convenzione di Bruxelles del 1968, mediante il quale è stata introdotta la possibilità per i tribunali dei Paesi dell’Unione europea di accertare la responsabilità civile di persone residenti nello stesso territorio europeo, quando accusate di aver cagionato danni a persone oppure a cose, e ciò a prescindere dal luogo in cui l’evento si è verificato, ben potendo essere anche un territorio extra europeo⁹⁶⁴.

⁹⁶⁰La questione è stata anche inserita in un rapporto del Consiglio ONU per i diritti umani: Human Rights Council “Report of the Special Rapporteur on the Adverse Effects of the Movement and Dumping of Toxic and Dangerous Products and Wastes on the Enjoyment of Human Rights”. Romanin Jakur: *Violazioni di diritti fondamentali a causa dello smaltimento di rifiuti tossici in territorio ivoriano: il caso della nave Probo Koala*. In *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, pagina 169.

⁹⁶¹Jagers: *Corporate Human Rights Obligations: The Feasibility of Civil Recourse in the Netherlands*. In *Brooklyn Journal of International Law*, 07-08, pagine 884 e seguenti.

⁹⁶²Sul tema si analizzi il lavoro dell’United Nations Environmental Programme, *Environmental Assessment in Ogoniland*, 2011.

⁹⁶³Court Of The Hague: *Vereniging Milieudefense vs Royal Dutch Shell PLC, Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd.*

⁹⁶⁴Cfr. Convenzione di Bruxelles del 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (versione consolidata), in *Gazzetta Ufficiale* n. C 027 del 26 gennaio 1998.

La Convenzione citata è confluita nel Regolamento europeo n. 44 del 2001 che, al terzo punto dell'articolo 5, prevede che una persona domiciliata in uno dei Paesi dell'Unione possa essere convenuta “*in materia di illeciti civili dolosi o colposi, davanti al giudice del luogo in cui l'evento doloso è avvenuto o può avvenire*”⁹⁶⁵.

La disposizione comporta, per l'effetto, che il convenuto possa essere chiamato in causa dal ricorrente alternativamente innanzi i tribunali dell'uno o dell'altro Paese⁹⁶⁶. Il quinto punto dello stesso articolo contempla un'ulteriore ipotesi, ovvero la possibilità per il ricorrente di chiamare in causa la sua controparte in qualsiasi luogo ove si trovi una sede secondaria dell'attività d'impresa⁹⁶⁷.

Questo aspetto amplia notevolmente le possibilità di scelta del ricorrente riguardo al foro nel quale intentare il procedimento civile, potendo quindi fondare il giudizio in Paesi nei quali non si trovi ubicata la sede principale dell'attività d'impresa.

Infatti, i criteri che radicano la giurisdizione previsti dal regolamento in commento permettono agli organi giurisdizionali degli Stati membri dell'Unione di dichiarare la propria competenza sulle controversie civili in tema di risarcimento danni, quando abbiano ad oggetto le attività di imprese multinazionali domiciliate in uno dei Paesi U.E., ovvero le attività di imprese controllate, a prescindere dal territorio di domiciliazione delle vittime o dalla nazionalità delle stesse⁹⁶⁸.

Questo regolamento potrebbe avere punti in comune con l'*Alien Tort Statute*, dal momento che può offrire una base legale ad azioni di risarcimento danni cagionati a seguito di lesioni di diritti fondamentali, compiuti nel territorio extracomunitario dove le imprese hanno scelto di domiciliarsi⁹⁶⁹.

Rispetto al modello statunitense, tuttavia, la disciplina europea non esplicita quale debba essere il diritto sostanziale da applicare alle cause di responsabilità nei confronti delle multinazionali: il giudice competente dovrà quindi utilizzare la legge del luogo in cui è stato compiuto l'evento, così come stabilito dal regolamento “Roma II”⁹⁷⁰

⁹⁶⁵Regolamento U.E. 44/01, articolo 5, punto 3. La definizione di domiciliazione di una persona giuridica è fornita, sulla base dell'articolo sessanta, a seconda del luogo in cui si trova la sua sede principale, la sua amministrazione centrale oppure il suo centro operativo e gestionale.

⁹⁶⁶Corte di Giustizia U.E. *Réunion européenne SA e altri*, R.g. C.51.97, pronuncia del 27.10.98, paragrafo 28.

⁹⁶⁷Regolamento U.E. 44/01, articolo 5, punto 5.

⁹⁶⁸ Fasciglione: *La responsabilità delle società multinazionali per violazioni dei diritti fondamentali nell'U.E.*. Giuffrè editore. Padova, 2010, pagina 467.

⁹⁶⁹Fasciglione: *La responsabilità delle società multinazionali per violazioni dei diritti fondamentali nell'U.E.* Opera citata, pagina 451.

⁹⁷⁰Regolamento U.E. 864/07 sulla legge applicabile alle obbligazioni extra-contrattuali, chiamato “Roma II”.

Il sistema europeo stabilisce comunque un'applicazione innovativa del principio del foro non convenzionale, ovvero la possibilità per gli organi giurisdizionali di dichiararsi incompetenti nei casi in cui la controversia sarebbe più proficuamente trattata innanzi diverso foro, quando ad esempio vengono in rilievo particolari interessi pubblici e privati ⁹⁷¹: nel sistema dell'Unione europea è quindi stabilita una limitazione rispetto all'applicazione del foro non convenzionale, a differenza del sistema previsto dall'*Alien Tort Statute*, dove la dichiarazione di incompetenza può essere giustificata in via eccezionale, sulla base di un corretto contemperamento degli interessi in causa, considerando anche l'esistenza di meccanismi processuali adeguati nel Paese che si ritiene essere quello effettivamente competente⁹⁷².

Questa limitazione alla dichiarazione di competenza può rappresentare un punto critico del sistema europeo, oltre al fatto che la disciplina dell'Unione europea prevede la necessaria presenza del convenuto in un Paese membro quale requisito per fondare la giurisdizione, comportando per l'effetto difficoltà di carattere sistemico.

E' opportuno comunque registrare che, in parziale risposta alle criticità riscontrate, nell'area europea sta proseguendo il dibattito circa la possibilità di imputare una responsabilità di tipo penale alle persone giuridiche, andando oltre il noto principio "*societas delinquere non potest*"⁹⁷³.

Tale percorso è stato avviato con l'"*Azione comune in materia di lotta al traffico di esseri umani e sfruttamento sessuale dei minori*"⁹⁷⁴, mediante la quale si è proceduto ad uniformare il diritto penale dei Paesi membri per quanto riguarda la tipizzazione di condotte criminose relative al settore privato, potenzialmente lesive di diritti umani.

Ma l'ambito che più di tutti è coinvolto in questo processo di sviluppo è proprio quello relativo alla tutela ambientale, dove al livello europeo è stata adottata la "*Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale*"⁹⁷⁵, i cui principi sono stati traslati in una serie di strumenti legislativi di carattere vincolante. L'aspetto preminente della Convenzione deve essere ricercato nella possibilità di imputare una responsabilità penale anche agli enti e

⁹⁷¹Waples: *The Adequate Alternative Forum Analysis in Forum Non Conveniens Reform*. In Connecticut Law Review, 2004, pag. 124.

⁹⁷²Cuniberti: *Forum non conveniens e convenzione di Bruxelles: il caso Owusu dinanzi alla Corte di giustizia*. In Diritto del commercio internazionale, 2006.

⁹⁷³Fasciglione: *La responsabilità delle società multinazionali per violazioni dei diritti fondamentali nell'U.E.*. In Caligiuri *La tutela dei diritti fondamentali in UE tra sovranità statale e ordinamenti sovraordinati*, pagina 468.

⁹⁷⁴Consiglio U.E. "Joint Action adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children" del 24.02.97.

⁹⁷⁵Consiglio d'Europa: "*Convenzione sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale*", del 4.11.1998. Consultabile sul sito internet ufficiale del Consiglio d'Europa.

alle persone giuridiche ree di aver compiuto violazioni delle norme poste a tutela dell'ambiente.

Queste iniziative hanno influenzato anche il dibattito all'interno degli Stati membri, i quali stanno verificando eventuali margini di applicazione di una tale responsabilità per procedere, eventualmente, ad una modifica dei propri *corpus* normativi, storicamente fondati sulla responsabilità personale delle persone fisiche.

Le violazioni di diritti umani, la creazione di danni ambientali o il compimento di crimini internazionali, sono strettamente riconducibili alla tutela penale, mediante la quale un soggetto potrebbe rispondere delle proprie condotte anche davanti ad un foro internazionale.

L'eventuale tipizzazione delle condotte criminose compiute dalle imprese consentirebbe di raggiungere obiettivi di diverso tipo: da un lato consentirebbe ai soggetti che lamentano le violazioni di ottenere un risarcimento dall'ente chiamato in giudizio, mentre dall'altro lato aumenterebbe il disvalore sociale dell'impresa che compie determinate azioni, dal momento che configurare quale crimine internazionale una condotta attribuibile all'impresa è un fatto certamente di maggior rilievo rispetto alla qualifica di illecito civile compiuto ai danni di diritti fondamentali della persona umana o ai danni dell'ambiente⁹⁷⁶.

4.3. Le proposte di codificazione internazionale di ipotesi di responsabilità penale delle imprese

Il tema della responsabilità penale delle imprese è stato già discusso davanti i Tribunali di Norimberga⁹⁷⁷ e Tokyo⁹⁷⁸: nello specifico il primo ha valutato la possibilità di imputare la responsabilità delle persone giuridiche, sulla base della possibilità offerta dall'articolo 9 della Carta istitutiva, che riconosceva ai giudici la prerogativa di dichiarare che una data organizzazione avesse carattere criminoso⁹⁷⁹. Le conseguenze di tale dichiarazione sono state disciplinate nel successivo articolo 10, che stabiliva “*in cases where a group or organization is declared criminal by the Tribunal, the competent national authority of any Signatory shall have the right to bring individual to trial for membership therein before national, military or occupation courts. In any such case the criminal nature of the group or organization is considered proved and shall not be questioned*”⁹⁸⁰.

⁹⁷⁶Jägers: *Corporate Human Rights Obligations*: Opera citata, pagina 221.

⁹⁷⁷Carta del Tribunale di Norimberga, adottata in data 8.10.45.

⁹⁷⁸Carta del Tribunale di Tokyo, adottata in data 9.01.46.

⁹⁷⁹Vedi sopra, articolo 9: “*at the trial of any individual member of any group or organization the Tribunal may declare, in connection with any act of which the individual may be convicted, that the group or organization of which the individual was a member was a criminal organization*”

⁹⁸⁰Confronta Carta del Tribunale Internazionale Militare, articolo 10.

L'affermazione della responsabilità, pertanto, avrebbe comportato che anche le persone fisiche facenti parte dell'organizzazione fossero dichiarati imputabili dal Tribunale, quando le stesse avevano conoscenza degli obiettivi illeciti e delle condotte perpetrate dall'organizzazione nel complesso.

In un caso il Tribunale ha effettivamente dichiarato la responsabilità criminale di una impresa, ossia quando è stato accertato il suo coinvolgimento nel compimento di crimini internazionali durante la seconda guerra mondiale⁹⁸¹ e ciò perché, ad opinione dell'accusa, l'impresa ha rappresentato lo strumento mediante il quale le persone fisiche ad essa legate hanno potuto commettere atti criminali⁹⁸². Tuttavia, l'impresa non era stata chiamata in causa e pertanto la dichiarazione costituiva solo un mezzo per affermare la responsabilità penale degli imputati.

A partire dagli anni novanta, come è noto, sono stati istituiti particolari tribunali internazionali, miranti a giudicare su gravi violazioni dei diritti umani in conseguenza di alcuni conflitti in alcuni territori, nello specifico in Jugoslavia e in Ruanda, oltre che quelli istituiti successivamente in Libano ed in Sierra Leone. Tali fori sono stati istituiti per conoscere controversie che riguardano unicamente le “*natural persons*”, ossia le persone fisiche⁹⁸³, a prescindere dal ruolo rivestito da alcune imprese nel teatro di guerra, con la conseguenza che, anche in tali casi, nessuna ipotesi di responsabilità penale delle imprese è stata accolta.

Tuttavia, l'ipotesi che un tribunale penale internazionale potesse avere giurisdizione anche sulle imprese è stata al centro della discussione che ha portato alla firma dello Statuto di Roma, con il quale la comunità internazionale ha istituito la Corte Penale Internazionale⁹⁸⁴.

I rappresentanti della posizione francese hanno proposto l'inserimento nello Statuto di una norma che consentisse di attribuire una responsabilità penale anche alle persone giuridiche, ispirata proprio ai dibattiti generati dal Tribunale di Norimberga.

La proposta, che mirava ad enucleare tale responsabilità nell'articolo 23, paragrafo cinque, prevedeva testualmente: “*without prejudice to any individual criminal responsibility of natural persons under this Statute, the Court may also have jurisdiction over a juridical*

⁹⁸¹Caso Ig Farben: caso 57 Tribunale militare internazionale.

⁹⁸²Clapham: *The Question of Jurisdiction over Multinational Corporations under International Criminal Law*. In Kamminga “Liability of Multinational Corporations under International Law”, opera citata, pagina 171.

⁹⁸³Il Segretario generale ONU ha precisato che “*the ordinary meaning of the term ‘persons responsible for serious violations of international humanitarian law’ would be natural persons to the exclusion of juridical persons*”. Confronta documento S-93-25704.

⁹⁸⁴Clapham: *The Question of Jurisdiction over Multinational Corporations under International Criminal Law*. In Kamminga “Liability of Multinational Corporations under International Law”, opera citata, pagina 179.

person for a crime under this Statute. Charges may be filed by the Prosecutor against a juridical person, and the Court may render a judgement over a juridical person for the crime charged, if: (a) The charges filed by the Prosecutor against the natural person and the juridical person allege the matters referred to in sub paragraphs b and c; and (b) The natural person charged was in opposition of control within the juridical person under the national law of the State where the juridical person was registered at the time the crime was committed; and (c) The crime was committed by the natural person acting on behalf of and with the explicit consent of that juridical person and in the course of its activities; and (d) The natural person has been convicted of the crime charged. For the purpose of this Statute, "juridical person" means a corporation whose concrete, real, or dominant objective is seeking private profit or benefit, and not a State or other public body in the exercise of State authority, a public international body or an organisation registered and acting under the national law of a State as a non-profit organisation"⁹⁸⁵.

La proposta contemplava la possibilità di condannare, oltre agli individui, anche gli enti economici ad essi collegati, quando gli stessi soggetti incriminati rivestivano un ruolo centrale nella catena di comando dell'impresa.

La proposta è stata comunque rigettata dalla maggior parte degli altri Stati, i quali forse hanno ritenuto l'impostazione troppo audace, conducendo all'attuale formulazione dell'articolo 25 dello Statuto, che prevede la giurisdizione della Corte unicamente sui soggetti persone fisiche⁹⁸⁶.

E' opportuno, tuttavia, menzionare il ragionamento di una parte della dottrina, secondo la quale l'impostazione che ricollega la responsabilità delle persone giuridiche a quella delle persone fisiche sarebbe comunque riscontrabile negli enunciati approvati dello Statuto. Infatti, interpretando estensivamente alcuni precetti, sarebbe dunque possibile ritenere che la giurisdizione della Corte possa ampliarsi ad includere anche alle persone giuridiche ⁹⁸⁷.

Un primo enunciato che si presta a tale obiettivo è costituito dalla formulazione dell'articolo 25, numero tre, lettera (d), che attribuisce la responsabilità dell'individuo quando *"contribuisce in ogni altra maniera alla perpetrazione o al tentativo di perpetrazione di tale reato da parte di un gruppo di persone che agiscono di comune accordo. Tale contributo*

⁹⁸⁵ONU repertorio A-Conf-183-C.1-WGGP-L.5 del 3.07.98.

⁹⁸⁶Statuto della Corte penale internazionale. Articolo venticinque (traduzione italiana): "1. La Corte è competente per le persone fisiche in conformità al presente Statuto. 2. Chiunque commette un crimine sottoposto alla giurisdizione della Corte è individualmente responsabile e può essere punito secondo il presente Statuto".

⁹⁸⁷Clapham: *The Question of Jurisdiction over Multinational Corporations under International Criminal Law*. In Kamminga "Liability of Multinational Corporations under International Law", opera citata, pagina 145.

deve essere intenzionale e, a seconda dei casi: i) mirare a facilitare l'attività criminale o il progetto criminale del gruppo, nella misura in cui tale attività o progetto comportano l'esecuzione di un crimine sottoposto alla giurisdizione della Corte; oppure ii) essere fornito in piena consapevolezza dell'intento del gruppo di commettere il reato"⁹⁸⁸, permettendo quindi di immaginare una responsabilità collettiva, oltre a quella fondata sulla responsabilità personale⁹⁸⁹.

Ma vi è un'altra previsione che parimenti è degna di essere evidenziata e che, nel medesimo senso, potrebbe aprire la strada ad una futura interpretazione estensiva della teoria della responsabilità penale. Infatti, l'articolo 21, numero uno, lettera (c), prevede che l'organo giudicante internazionale applica "i principi generali di diritto ricavati dalla Corte in base alla normativa interna dei sistemi giuridici del mondo, compresa, ove occorra, la normativa interna degli Stati che avrebbero avuto giurisdizione sul crimine, purché tali principi non siano in contrasto con il presente Statuto, con il diritto internazionale e con le norme ed i criteri internazionalmente riconosciuti"⁹⁹⁰.

Pertanto, nell'ipotesi in cui alcuni ordinamenti interni dovessero elaborare la responsabilità delle persone giuridiche, la Corte potrebbe a sua volta effettuare lo stesso percorso, interpretando estensivamente l'enunciato dell'articolo 25, numero tre, lettera (d) che qualifica la responsabilità quale "perpetrazione di tale reato da parte di un gruppo di persone che agiscono di comune accordo"⁹⁹¹.

Ad ogni buon conto, al di là dei futuri sviluppi della giurisprudenza della Corte, è opportuno rilevare che la questione della responsabilità delle imprese è stata proposta anche in alcuni trattati internazionali⁹⁹², come la Convenzione Internazionale sull'eliminazione del crimine dell'*apartheid*⁹⁹³, che ha qualificato l'*apartheid* quale crimine internazionale, considerando responsabili tutti gli enti collettivi, oltre agli individui, che si rendano colpevoli o complici di condotte illegali. Parimenti, la Convenzione di Basilea sul controllo del movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi⁹⁹⁴, considera illegale il traffico e lo spostamento

⁹⁸⁸Statuto della Corte penale internazionale, articolo 25, sul sito internet ufficiale della Corte.

⁹⁸⁹Traduzione italiana dell'art. 25. Sull'argomento si veda Knoops: *Transposition of Criminal Liability Modes onto Private Corporations*. In Adams *La responsabilité pénale des personnes morales en Europe*. Bruxelles, 2008, pagina 334.

⁹⁹⁰ Statuto della Corte penale internazionale, articolo 21, sul sito internet ufficiale.

⁹⁹¹Knoops: *Transposition of Criminal Liability Modes onto Private Corporations*. In Adams *La responsabilité pénale des personnes morales en Europe*. Bruxelles, 2008, pagina 335

⁹⁹²Mauro: *Il principio di giurisdizione universale e la giustizia penale*. Giuffrè editore, Padova, 2012, pagina 99.

⁹⁹³"Convenzione internazionale sull'eliminazione e repressione del crimine di apartheid", Assemblea Generale ONU del 30.11.73. Sul sito Diritto Internazionale.

⁹⁹⁴"Convenzione di Basilea sul controllo del movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi". Sul sito Diritto Internazionale.

transfrontaliero di rifiuti pericolosi, in assenza delle dovute autorizzazioni, commesso da qualsiasi persona, intesa sia come persona fisica che giuridica, raccomandando agli Stati firmatari della Convenzione di adoperarsi a livello interno per reprimere tale traffico⁹⁹⁵.

Precedentemente è stato citato il settore della lotta alla corruzione, quale esempio virtuoso di una cooperazione rafforzata tra Paesi che sincronicamente agiscono con una politica comune verso l'esterno: orbene, nella Convenzione penale sulla lotta alla corruzione⁹⁹⁶, all'articolo 18 è stabilito che *“1. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to ensure that legal persons can be held liable for the criminal offences of active bribery, trading in influence and money laundering established in accordance with this Convention, committed for their benefit by any natural person, acting either individually or as part of an organ of the legal person, who has a leading position within the legal person, based on:– a power of representation of the legal person; or– an authority to take decisions on behalf of the legal person; or– an authority to exercise control within the legal person; as well as for involvement of such a natural person as accessory or instigator in the above-mentioned offences. 2. Apart from the cases already provided for in paragraph 1, each Party shall take the necessary measures to ensure that a legal person can be held liable where the lack of supervision or control by a natural person referred to in paragraph 1 has made possible the commission of the criminal offences mentioned in paragraph 1 for the benefit of that legal person by a natural person under its authority. 3. Liability of a legal person under paragraphs 1 and 2 shall not exclude criminal proceedings against natural persons who are perpetrators instigators of, or accessories to, the criminal offences mentioned in paragraph 1”*⁹⁹⁷. Per persona giuridica, ai sensi della Convenzione, deve intendersi qualsiasi soggetto che abbia tale qualifica ai sensi del diritto interno, con esclusione di enti aventi carattere pubblico⁹⁹⁸. Anche la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione stabilisce, all'articolo 2, una responsabilità degli enti collettivi privati, prevedendo che ogni Stato firmatario della Convenzione debba adoperarsi per assicurare l'imputazione della responsabilità degli enti nelle ipotesi di fatti corruttivi ai danni di un pubblico ufficiale straniero⁹⁹⁹.

Tutti gli strumenti esaminati contengono la previsione di un generale impegno per gli Stati firmatari di rendere operativa, nel proprio ordinamento, l'imputazione della responsabilità

⁹⁹⁵Confronta articolo 9 della sopra citata Convenzione.

⁹⁹⁶Consiglio d'Europa: “Convenzione penale sulla lotta alla corruzione”. Sul sito internet ufficiale.

⁹⁹⁷Confronta articolo 18 della sopra citata Convenzione.

⁹⁹⁸Confronta articolo 1 della Convenzione.

⁹⁹⁹Vedi “Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni internazionali”. Così l'articolo 2: *“ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie, secondo i propri principi giuridici, per stabilire la responsabilità delle persone giuridiche in caso di corruzione di un pubblico ufficiale straniero”*.

delle persone giuridiche per le condotte lesive degli interessi protetti dagli stessi strumenti, il che permette di registrare una tendenza diffusa sul piano internazionale volta a dirigersi verso un completo riconoscimento della responsabilità delle persone giuridiche e, quindi, anche e soprattutto delle imprese.

4.4. Considerazioni di sintesi

In definitiva in alcuni settori del diritto internazionale sembra essere stata già riconosciuta la responsabilità delle imprese multinazionali sia sul piano civile che sul piano penale, quando le stesse pongono in atto comportamenti pregiudizievoli di alcuni diritti internazionalmente riconosciuti.

La Corte Penale Internazionale, attraverso la proposta della delegazione francese e attraverso l'attività di interpretazione dottrinale delle clausole dello Statuto, lascia aperte molte domande sul proprio ruolo: resta il fatto che, attualmente, non esiste un foro internazionale che si dichiari espressamente competente a conoscere delle controversie che abbiano ad oggetto l'imputazione della responsabilità delle persone giuridiche.

Ciò tuttavia apre ad un netto distinguo tra norme di natura sostanziale e norme di natura processuale. Difatti il tema della giurisdizione deve essere necessariamente separato dal tema a proposito dell'esistenza di norme di diritto internazionale applicabili alle imprese commerciali, perché una norma potrebbe comunque esistere *“even though there is no forum where it could be enforced”*¹⁰⁰⁰.

In definitiva, l'assenza di meccanismi processuali volti a perseguire la responsabilità delle persone giuridiche non postula che le imprese non siano obbligate a rispettare i principi internazionali in materia di diritti umani e di tutela ambientale.

Pertanto, nonostante l'assenza di uno strumento mediante il quale imputare penalmente alle imprese la violazione di diritti fondamentali, lo sviluppo del diritto internazionale penale evidenzia come nella comunità internazionale siano previste alcune forme di imputazione della responsabilità delle persone giuridiche.

Venendo a discutere proprio di responsabilità di persone giuridiche e persone fisiche che, mediante attività d'impresa, si rendono colpevoli o complici di abusi commessi ai danni dei diritti umani e dell'ambiente, è il caso di analizzare ora uno dei casi che potrebbe rappresentare un paradigma dell'argomento: quello di Taranto.

¹⁰⁰⁰Nerlich: *Core Crimes and Transnational Business Corporations*. In *Journal of International Criminal Justice*, 2010. Pagina 889 e seguenti.

Capitolo III:
Profili di responsabilità sociale d'impresa in rapporto alla tutela dell'ambiente
nel caso di Taranto

1. Il caso di Taranto

1.1. Introduzione al caso

Ilva è una società di diritto privato il cui nome è associato anche ad uno stabilimento siderurgico situato nelle immediate vicinanze, se non proprio a ridosso, della città di Taranto. L'Ilva prende il *nomen* latino dell'isola d'Elba, un'isola ricca di giacimenti ferrosi che ha alimentato agli inizi del secolo scorso i primi altoforni in Italia¹⁰⁰¹.

L'impianto di Taranto, che viene chiamato genericamente Ilva, è stato inaugurato all'inizio degli anni sessanta, diventando in poco tempo la più grande acciaieria del continente, con una superficie di circa quindici milioni di metri quadrati: lo stesso impianto è definito a ciclo integrale, *id est* un sistema produttivo dove avviene l'intera filiera di trasformazione, dalla materia prima all'acciaio, mediante l'utilizzo di cinque altiforni per produrre la ghisa.

Il gruppo Riva nel 1995 ha acquistato l'impianto di Taranto, che fino ad allora era sotto il controllo pubblico e chiamato Italsider, continuando anche nei decenni successivi a produrre acciaio nella città dei due mari. Solo nel novembre 2018, a conclusione di una gara internazionale disposta a seguito del commissariamento della struttura, la proprietà è passata ad Arcelor Mittal e l'azienda ha preso il nome di Arcelor Mittal Italy.

L'Ilva è conosciuta non solo per l'imponente capacità produttiva del suo stabilimento, ma anche e soprattutto per essere un sito ad altissimo rischio di inquinamento, a causa delle emissioni di sostanze nocive che vengono prodotte durante il ciclo di lavorazione dell'acciaio, con conseguenze patite in primo luogo dai lavoratori dello stabilimento e in maniera non meno grave dagli abitanti della città di Taranto, in particolare dai residenti dei quartieri Tamburi e Borgo che si trovano alle porte del perimetro industriale.

In particolare, sarebbero altamente inquinanti i circa settanta ettari di parchi minerari e le *cockerie*, che sono collocati in aree esterne senza alcuna copertura di sicurezza, circostanza questa che favorisce la veicolazione per via area delle polveri contenenti sostanze dannose come il benzo(a)pirene, oltre all'emissione, da parte dei camini, di diossina, una sostanza contaminante tra quelle maggiormente pericolose per l'ambiente e la vita stessa.

¹⁰⁰¹Il presente lavoro offrirà solo una sintesi della storia dell'Ilva di Taranto, soprattutto evidenziando i tratti che offrono spunti di riflessione rispetto all'argomento trattato. Per una completa analisi della storia si legga Angelo Bonelli *Good Morning Diossina, Taranto, un caso italiano ed europeo*. Green European Foundation, 2014

Nonostante fossero stati da tempo alimentati dubbi circa la pericolosità degli agenti nocivi prodotti dallo stabilimento nell'aria, nel terreno e nel mare, e fossero pervenute istanze da parte della società civile alle autorità amministrative competenti, è solo nell'anno 2012 che la questione è stata portata all'attenzione dell'opinione pubblica nazionale ed internazionale, quando cioè sono state depositate presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Taranto due perizie, una chimica ed una epidemiologica, nell'ambito dell'incidente probatorio che ha portato al processo diversi esponenti del *management* societario ed alcuni personaggi noti al mondo della politica, culminato con il sequestro degli impianti e l'ammissione della società alla procedura dell'amministrazione straordinaria, con una riduzione coatta della capacità produttiva dello stabilimento, mediante la chiusura di alcuni altiforni¹⁰⁰².

Il caso di Taranto permette di considerare come le criticità ambientali debbano essere risolte tempestivamente, perché lasciare che le problematiche ambientali si sedimentino può condurre a una situazione difficilmente risolvibile con i mezzi ordinari a disposizione.

Aggiungasi a quanto sopra che la mancanza di considerazione dell'ambiente può compromettere anche la possibilità di un intero territorio di programmare il proprio futuro economico, radicalizzando le scelte industriali nei confronti dell'ambiente e rendendo i cittadini incapaci di realizzare la possibilità di uno sviluppo ecologicamente sostenibile.

Invece, *“grazie al suo carattere trasversale, la politica ambientale può diventare un gioco a somma positiva in termini di opportunità produttive, qualificazione di comparti tradizionali, occupazione, bilancia dei pagamenti e riduzione dei consumi di risorse naturali scarse”*¹⁰⁰³.

Lo studio del caso può condurre ad elaborare alcune conclusioni generali riguardo alla scelta di una città di legare le proprie sorti a quelle di un'unica imponente attività industriale, oltre a consentire una valutazione concreta di alcuni degli strumenti di RSI analizzati e volti alla protezione ambientale, così come applicabili al caso di specie.

1.2. Le evidenze delle perizie scientifiche

Prima di procedere alla narrazione delle vicende che riguardano il polo tarantino fin dall'iniziale insediamento dell'impresa nel territorio oltre cinquant'anni fa, è opportuno analizzare, seppur brevemente, le già citate perizie del 2012, perché sono misura della gravità della situazione tarantina e della mancanza di una strategia ambientale che interessasse il territorio a partire dalla progettazione dello stabilimento.

¹⁰⁰²Sempre sull'argomento si legga Angelo Bonelli *Good Morning Diossina, Taranto, un caso italiano ed europeo*. Opera citata.

¹⁰⁰³ Lewanski: *Governare l'ambiente. Protagonisti processi della politica ambientale*. Bologna. Edizioni Il Mulino, 1997, pagina 240.

La perizia chimica ha messo in luce come l'impatto dello stabilimento sull'atmosfera fosse quantificabile in circa settecento tonnellate totali annue di polveri. I periti, in risposta ad alcuni quesiti formulati dalla magistratura, hanno accertato che lo stabilimento siderurgico produceva una quantità impressionante di materiale inquinante, sia allo stato aeriforme che allo stato solido, pregiudizievole della salute degli operai dell'Ilva e della popolazione residente nei quartieri limitrofi. Inoltre, la consulenza ha accertato che gli animali da pascolo dei terreni agricoli nelle vicinanze dell'impianto erano irrimediabilmente contaminati dalla diossina, tanto che la magistratura ne ha dovuto disporre l'abbattimento¹⁰⁰⁴.

La perizia ha anche accertato l'assenza di meccanismi di campionamento continuativi che potessero monitorare la frequenza delle emissioni, evidenziando che *“nella maggior parte delle aree e delle fasi di processo sono emesse quantità di inquinanti notevolmente superiori a quelle che sarebbero emesse in caso di adozione da parte di Ilva delle già citate BAT”*¹⁰⁰⁵; ossia le migliori tecnologie che l'impresa avrebbe potuto e dovuto installare nelle proprie attività e che avrebbe permesso una sensibile riduzione della sua capacità inquinante.

La perizia chimica precede una successiva analisi, che ha permesso di accertare, all'interno del procedimento penale, gli aspetti epidemiologici legati alle emissioni dell'Ilva¹⁰⁰⁶: il lavoro, infatti, ha verificato la correlazione tra gli agenti inquinanti prodotti dall'impianto e la concentrazione di determinate malattie tra la popolazione tarantina. Rispondendo al quesito circa le patologie maggiormente legate all'inquinamento causato dal siderurgico, i periti hanno rilevato che *“gli inquinanti si presentano in concentrazioni più elevate in prossimità dell'impianto, in particolare nei rioni Tamburi, Borgo, Paolo VI e Statte. Le concentrazioni sono variabili nel tempo e dipendono fortemente dalla direzione del vento”*.

La consulenza, quindi, individua nella popolazione un aumento statistico nella contrazione di patologie legate al sistema respiratorio e cardiocircolatorio, derivanti dall'esposizione agli agenti inquinanti prolungata nel tempo, dichiarando che *“gli effetti, acuti e cronici, possono comportare una diminuzione della speranza di vita ed un aumento della mortalità generale”*¹⁰⁰⁷.

Le sostanze inquinanti che possono creare problemi alla salute umana sono di diversa natura, tra cui la diossina, e gli effetti possono comportare la contrazione di una moltitudine di

¹⁰⁰⁴Confronta la perizia dei Dottori Sanna, Monguzzi, Santilli, Felici disposta dal G.I.P. del Tribunale Penale di Taranto, Dott.ssa Todisco, disponibile nelle risorse del sito internet della testata giornalistica Repubblica.

¹⁰⁰⁵Sempre secondo la perizia dei Dottori Sanna, Monguzzi, Santilli, Felici disposta dal G.I.P. del Tribunale Penale di Taranto, Dott.ssa Todisco, disponibile nelle risorse del sito internet della testata giornalistica Repubblica.

¹⁰⁰⁶Perizia dei Dottori Forastiere, Biggeri e Triassi disposta dal G.I.P. del Tribunale Penale di Taranto, Dott.ssa Todisco, disponibile nelle risorse del sito internet della testata giornalistica Repubblica.

¹⁰⁰⁷Come sopra citata.

malattie cancerogene. La consulenza procede oltre, fornendo una verifica del numero di morti e ricoveri, correlati a tali malattie, che possono essere ricondotte alle attività del siderurgico, anche sulla base della localizzazione dei soggetti interessati: a tale proposito, per quanto riguarda il quartiere Borgo ed il quartiere Tamburi, situati a ridosso dell'area industriale, la perizia rileva *“un'associazione tra inquinamento ed eventi sanitari osservabile e documentabile solo per questa popolazione [...] le stime per la città intera sono in generale attenuate a causa di una misclassificazione che considera contemporaneamente sia gli esposti che i non esposti”*.

Ancora, la perizia conduce una verifica sulla correlazione tra l'esposizione agli agenti inquinanti e le malattie croniche riscontrate in soggetti residenti nelle città di Taranto, Statte e Massafra. Inoltre, secondo lo studio, esisterebbe anche una correlazione diretta tra la situazione di povertà in cui versano i soggetti residenti nelle aree confinanti al polo industriale e la situazione commerciale abitativa nei pressi dello stabilimento, dove il prezzo di mercato delle abitazioni civili ha subito una fortissima contrazione nel corso degli anni¹⁰⁰⁸. Infatti, secondo i periti, *“a questa stratificazione si associano differenze importanti di salute e di probabilità di morte. Il tasso di mortalità e ricovero tra le classi più basse è del 20% superiore rispetto a quello dei più abbienti”*.

Riguardo ai lavoratori dell'Ilva, lo studio ha accertato che agli operai che erano collocati all'interno del perimetro industriale, a partire dagli anni sessanta, era possibile constatare *“un eccesso di mortalità per patologia tumorale (+11%), in particolare per tumore dello stomaco (+107%), della pleura (+71%), della prostata (+50%) e della vescica (+69%). Tra le malattie non tumorali sono risultate in eccesso quelle neurologiche (+64%) e quelle cardiache (+14%)”*.

La consulenza ha verificato altresì l'assenza di investimenti effettuati dall'impresa per prevenire la realizzazione di questa tipologia di danno, concludendo che *“l'esposizione continuata agli inquinanti dell'atmosfera emessi dall'impianto siderurgico ha causato e causa nella popolazione fenomeni degenerativi di apparati diversi dell'organismo umano che si traducono in eventi di malattie e morte”*¹⁰⁰⁹.

Appurato il gravissimo impatto del siderurgico sugli esseri umani e sull'ambiente, le cui conseguenze sono tuttora in corso, l'analisi del caso consente di rilevare come le possibili

¹⁰⁰⁸ A tale proposito si veda la sentenza della Corte d'Appello di Lecce n. 45 del 31 gennaio 2018, dove i magistrati procedono a quantificare la svalutazione nel tempo degli immobili situati in prossimità dell'Ilva, a causa della vicinanza agli impianti. Secondo i Giudici del gravame, che hanno respinto il ricorso del siderurgico contro la class action dei proprietari degli immobili, questi ultimi hanno diritto al risarcimento determinato in via equitativa pari al 20% del valore degli immobili al momento della richiesta.

¹⁰⁰⁹ Questa e tutte le precedenti citazioni virgolettate sono estratte dalla perizia epidemiologica, sopra indicata.

violazioni in tema di diritti essenziali sia stata perpetrata in un arco temporale troppo consistente, ossia oltre mezzo secolo. Permette, inoltre, di verificare l'esistenza di limiti e potenzialità applicative degli strumenti di RSI esaminati in precedenza¹⁰¹⁰. Proprio fini delle considerazioni in tema di RSI è opportuno analizzare il caso che ci occupa in tutto lo sviluppo del suo arco temporale, dalla nascita del sito sotto la veste pubblica, alla privatizzazione dello stesso, all'intervento della magistratura che ha condotto al commissariamento della struttura e all'attivazione della procedura concorsuale *ex Legge Marzano*, per arrivare, infine, a considerare alcune possibilità di recupero del territorio sotto la nuova gestione di Arcelor Mittal.

¹⁰¹⁰Come anticipato, il presente paragrafo rappresenta solo una sintesi della storia Ilva di Taranto, legata agli argomenti che possono risultare d'interesse per il lavoro. Per una analisi accurata della storia si legga Angelo Bonelli *Good Morning Diossina, Taranto, un caso italiano ed europeo*. Green European Foundation, 2014

2. L'Italsider e la gestione pubblica

2.1. La nascita dello stabilimento

La storia industriale di Taranto inizia nell'immediato dopoguerra, nel 1948, quando l'ingegnere Oscar Sinigaglia¹⁰¹¹, presidente della Società Finanziaria Siderurgica "Finsider", facente parte dell'IRI¹⁰¹², ha avviato un piano di risanamento della siderurgia italiana basato sull'abbattimento dei costi attraverso la produzione all'interno di stabilimenti di imponenti dimensioni: il progetto ha quindi selezionato e ammodernato i siti più efficienti, disponendo per l'effetto la chiusura di quelli non rispondenti ai requisiti richiesti¹⁰¹³.

Negli anni successivi, da una parte, è aumentata la domanda di beni prodotti in tutto o in parte in acciaio, mentre dall'altra parte è tornato di interesse pubblico il tema dello sviluppo delle regioni del Sud Italia, il che ha fatto emergere la necessità di un rilancio industriale del Mezzogiorno, culminato con l'annuncio, nel 1957, della volontà di costruzione di un nuovo polo siderurgico in Puglia¹⁰¹⁴.

Con la Legge n. 634 del 1957 viene quindi istituito il Consorzio ASI (Aree di Sviluppo Industriale), venendo disposta l'erogazione di importanti contributi finanziari per promuovere i progetti industriali del Mezzogiorno: la possibilità di accedere a tali finanziamenti ha immediatamente interessato la classe politica tarantina, all'epoca impegnata a risolvere importanti problemi occupazionali del territorio.

Difatti, all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, non vi erano ancora particolari istanze volte alla tutela dell'ambiente tarantino, per cui il progetto di installare un'industria siderurgica che potesse risolvere i problemi occupazionali ionici non ha trovato particolari resistenze: il Consorzio ASI nel 1960 ha quindi istituito un tavolo di lavoro coinvolgendo il Comune, la Provincia, alcuni comuni limitrofi e la Camera di Commercio territoriale, al fine di regolare il processo di sviluppo industriale sul territorio, conducendo la Finsider ad avviare i primi lavori di installazione industriale nell'area tarantina dal 1960 al 1964, terminati con l'accensione del primo altoforno e la nascita dell'Italsider¹⁰¹⁵.

¹⁰¹¹Insignito del titolo di Cavaliere del Lavoro nel 1952 dall'allora Presidente della Repubblica.

¹⁰¹²Istituto per la Ricostruzione Industriale inaugurato da Mussolini nel 1933.

¹⁰¹³Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*. Bologna, edizioni Il Mulino 1991.

¹⁰¹⁴Ivi, pag. 88. Annuncio dato attraverso l'impegno del Presidente de Consiglio Fanfani di dare mandato all'IRI per costruire il polo nella città di Taranto.

¹⁰¹⁵Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*. Bologna, edizioni Il Mulino 1991. L'Italsider nasce ufficialmente come società nel 1961.

L'Italsider è nata dalla fusione tra la società Cornigliano e Ilva¹⁰¹⁶, racchiudendo nel controllo societario anche i siti di Marghera, San Giovanni Valdarno, Trieste, Lovere e Novi Ligure, diventando, quindi, la controllante di tutto il settore siderurgico italiano¹⁰¹⁷.

L'approvvigionamento di materie prime necessarie al funzionamento delle industrie siderurgiche passava attraverso la partecipazione in società in India, Liberia, Mauritania, Canada e Spagna per le miniere estrattive e Stati Uniti, Germania e Est Europa per il carbone, mediante il trasporto navale fornito dalla Sidermar, società del gruppo Italsider¹⁰¹⁸.

Gli anni '60 sono stati un periodo di generale crescita economica, per cui anche la popolazione tarantina ha accolto positivamente le nuove iniziative industriali, guardando ai benefici economici del breve periodo senza considerare l'impatto sulla salute e sull'ambiente portato dal nuovo sviluppo industriale nel medio e nel lungo periodo.

2.2. Il “raddoppio” del siderurgico

Nel frattempo in Francia, nei pressi della città di Marsiglia, veniva elaborato il progetto di un centro siderurgico che ambiva a diventare punto di riferimento nel Mediterraneo, con l'apporto delle società francesi Sacilor e Usinor, con le quali l'italiana Finsider non era riuscita a trovare un accordo partecipativo: per affrontare il problema della concorrenza francese, l'IRI nel 1969 avvia un nuovo programma di espansione industriale, elaborato dal Comitato Tecnico Consultivo per la Siderurgia e approvato nel 1970 dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica¹⁰¹⁹.

Tale programma di espansione interessa i nuovi dirigenti dell'Italsider, Ernesto Manuelli e Mario Marchesi, subentrati all'ingegnere Sinigaglia, i quali si adopereranno per consentire nuove iniziative industriali dal 1959 al 1971: ogni impianto produttivo viene quindi potenziato e specializzato in produzioni particolari, da Taranto a Cornigliano, da Bagnoli a Piombino, l'ampliamento è accompagnato dall'installazione di nuove tecnologie automatizzate, che hanno l'effetto di non consentire un aumento dei livelli occupazionali proporzionale all'aumento delle capacità industriali localizzate.

Nel caso di Taranto il progetto di espansione è noto anche come il “raddoppio dell'Ilva”: tale intervento, più che raddoppiare, in effetti triplica l'estensione dell'industria ionica, passando

¹⁰¹⁶Quest'ultimo nome, come è noto, ritornerà al momento della privatizzazione del 1990.

¹⁰¹⁷Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*. Bologna, opera citata.

¹⁰¹⁸Ivi, pagina 137 e ss.

¹⁰¹⁹Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*. Bologna, opera citata.

da 528 ettari a oltre 1500 ettari, ossia il doppio dell'estensione della città di Taranto (con gli anni arriverà ad espandersi fino a circa il triplo dell'estensione della città)¹⁰²⁰.

L'ampliamento dell'impianto tarantino, questa volta, viene osteggiato da alcuni *stakeholders* che iniziano a percepire la pericolosità sul piano ambientale di una tale operazione, e tra questi vi è il Comune di Taranto che, a mezzo della Giunta Comunale, nel 1971 nega la licenza edilizia per i lavori di ampliamento, ottenuta comunque dall'Italsider a seguito dell'intervento del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno¹⁰²¹.

2.3. L'emersione del problema ambientale

La percezione dei rischi generati dall'espansione industriale incontrollata si riversa sul territorio nazionale, come dimostrato dall'emanazione della Legge n. 615 del 1966, ossia la cosiddetta “legge nazionale antismog” che, dopo tre decreti attuativi del 1971¹⁰²², assegna alle Province il monitoraggio sui livelli di inquinamento atmosferico prodotto dagli stabilimenti industriali. Tra i decreti attuativi, il Decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 1971 regola i sopralluoghi negli stabilimenti e i limiti tollerati delle emissioni inquinanti, ma non stabilisce nel dettaglio le sanzioni per i soggetti inadempienti; con lo stesso Decreto viene anche istituito il Comitato Regionale per l'Inquinamento Atmosferico, il quale tuttavia si asterrà dall'intervenire nel bacino ionico tarantino¹⁰²³. Nondimeno è proprio la Provincia ad essere il primo soggetto istituzionale ad attivarsi nella difesa ambientale del territorio tarantino: nel 1971, con le nuove attribuzioni ricevute dalla sopra citata legge, la stessa organizza un convegno sul tema “inquinamento ambientale e salute pubblica a Taranto” che porta al dibattito numerosi amministratori, studiosi, capitani d'industria e ambientalisti.

Il problema ambientale viene sollevato nel 1972 anche dai sindacalisti della CGIL, CISL e UIL, i quali promuovono la cosiddetta “Vertenza Taranto”, conclusa nel 1974 con un accordo con l'Italsider. Il negoziato riguardava la cosiddetta “disoccupazione di ritorno”, ossia il problema dei lavoratori che, a seguito delle operazioni volte ad espandere il sito industriale, si erano ritrovati senza occupazione al momento della fine dei lavori di appalto. In questa occasione, in relazione al tema ambientale, nella contrattazione con l'Italsider i sindacati portano anche il problema dell'eco-compatibilità degli impianti e, seguito dell'accordo, viene introdotto un coefficiente di “rimpiazzo tecnico”, il quale indica il numero di lavoratori per

¹⁰²⁰Ivi. L'ampliamento giunge ad affacciarsi sul mare e per completarlo viene distrutta l'isola di San Nicolicchio, all'epoca utilizzata dai pescatori per le proprie attività.

¹⁰²¹Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*. Bologna, opera citata. Pag. 231: la concessione è stata rilasciata dal Comune nell'ottobre 1971 “*in precario*”.

¹⁰²²Riscaldamento domestico (dpr 1391-70); impianti industriali (dpr 322-71), veicoli diesel (323-71).

¹⁰²³Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango 2009, p. 112 e ss.

ogni posto di lavoro che, aumentando, permette la diminuzione del tempo di esposizione agli agenti inquinanti; inoltre viene istituito un Servizio di Sicurezza Lavoro e un Servizio per l'Igiene del Lavoro e Ambientale. Per quanto riguarda gli interventi tecnici, viene previsto un abbassamento e messa in sicurezza degli ammassi delle *cockerie*, ossia cumuli di carbone che vengono dispersi nell'aria dall'azione degli agenti atmosferici, arrivando ad interessare la popolazione del quartiere Tamburi¹⁰²⁴.

Nel 1970, intanto, vengono istituite le regioni¹⁰²⁵, a cui fa seguito la Legge 319 del 1976, ossia la cosiddetta “Legge Merli”, che disciplina gli scarichi degli insediamenti industriali¹⁰²⁶, seguita a sua volta dalla Legge 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, che affida alle USL compiti di prevenzione e tutela dell'igiene ambientale¹⁰²⁷.

Nel 1979, l'INAIL fornisce le prime statistiche sugli infortuni all'interno del polo industriale, tra i quali quelli derivanti dall'esposizione ai fumi, ai gas ed alle polveri: la Provincia di Taranto interviene fissando alcune stazioni di rilevamento sul territorio, consentendo l'elaborazione di un primo allarmante *report* sullo stato dell'ambiente nella città ionica¹⁰²⁸.

La risposta alle criticità evidenziate è debole da parte delle istituzioni, le quali, insieme alla comunità tarantina, ancora non hanno compreso pienamente gli effetti dell'installazione e dell'ampliamento del polo siderurgico, sebbene intanto siano passati molti anni dalla sua inaugurazione.

La magistratura inizia ad interessarsi del caso di Taranto all'inizio degli anni ottanta, indagando i vertici dell'Italsider per eventuali ipotesi di reato legati al tema ambientale, tuttavia la legislazione dell'epoca è piuttosto limitata, transitando dal disposto dell'articolo 674 del Codice Penale, riguardante il “gettito pericoloso di cose” che viene utilizzato perché sanziona “*chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere, imbrattare o molestare personale, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti*”, con la conseguenza di considerare l'accumulo dei materiali di risulta del siderurgico e la liberazione dei contenuti nocivi quale “gettito pericoloso di cose”.

Nel processo, che vede imputato il direttore dello stabilimento, sono chiamati a testimoniare rappresentanti della popolazione residente nel quartiere Tamburi, Città Vecchia e Paolo VI,

¹⁰²⁴Il problema dei Parchi Minerari, in realtà, non è stato mai risolto, essendo tuttora uno dei problemi che la nuova gestione deve affrontare.

¹⁰²⁵Legge 281/1970 “provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario”.

¹⁰²⁶Tale Legge ha affidato alla Regione Puglia il compito di predisporre i Piani Regionali di Risanamento delle Acque, restando tuttavia inapplicata per la mancanza dei decreti attuativi e per la mancanza di adeguate risorse economiche.

¹⁰²⁷Legge 833 del 23.12.1978, legge di riforma del sistema sanitario.

¹⁰²⁸Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango 2009, p. 115 e ss.

ossia le aree maggiormente esposte alle emissioni nocive, e si costituiscono quale parte civile alcune associazioni ambientaliste: lo stesso si conclude con una condanna del direttore a 15 giorni di reclusione, successivamente cassata dal giudice di legittimità che non condivide l'impostazione sull'utilizzo dell'articolo 674 del Codice Penale¹⁰²⁹.

In ogni caso, la vicenda giudiziaria è stata *“l'occasione in cui Taranto scopre che cosa sono i parchi minerali all'interno dell'Italsider, a quali banali interventi di routine si riduca, nei fatti, l'attività di manutenzione dello stabilimento, e come alla tutela della salute e dell'ambiente vengano puntualmente preferiti gli obiettivi di bilancio e di produzione”* e viene evidenziato l'errore commesso nell'installare, a ridosso di una città, un siderurgico *“in fase di successivo, rapido e prevedibile sviluppo”*¹⁰³⁰.

Nel 1986 viene istituito il Ministero dell'Ambiente con la Legge 349, la quale, all'articolo 7, si dedica alla gestione delle situazioni che possono cagionare pericoli all'ambiente ed all'essere umano, focalizzandosi su quegli *“ambiti territoriali e gli eventuali tratti marittimi prospicienti caratterizzati da gravi alterazioni degli equilibri ambientali nei corpi idrici, nell'atmosfera o nel suolo, e che comportano rischio per l'ambiente e per la popolazione”*, prevedendo per tali aree il rilascio di una dichiarazione di elevato rischio di crisi ambientale che *“avviene sulla base di una relazione preliminare predisposta dal Ministero dell'Ambiente, tesa ad individuare i fattori di rischio, le motivazioni dell'opportunità e dell'urgenza”*. Il rilascio di tale dichiarazione ha quale effetto la predisposizione e l'attuazione, da parte del Ministero d'intesa con le Regioni, di un Piano di risanamento dell'area per ridurre le cause di inquinamento e per monitorare l'evoluzione dell'ambiente interessato.

Taranto viene interessata dalla dichiarazione di area ad elevato rischio di crisi ambientale con il DPCM del 30 novembre 1990, insieme ai comuni di Statte, Massafra, Montemesola e Crispiano e comprende, oltre all'Italsider, anche un cementificio, la Cementir, ed una raffineria, la Agip; tuttavia il consequenziale Piano di risanamento vedrà la luce solo nel 1998.

Alla fine degli anni '80, intanto, l'Italsider viene posta in liquidazione assieme ad altre società, come la Finsider, diventando Ilva S.p.A., società di diritto privato acquistata dal Gruppo Riva qualche anno più tardi: nonostante la crescente sensibilizzazione sul tema ambientale da parte dell'opinione pubblica e la costituzione di importanti realtà associative ambientaliste, come Peacelink nel 1991, la privatizzazione si rende inevitabile in quanto, arrivati a questo punto e nonostante la fallimentare gestione pubblica, Taranto è ormai

¹⁰²⁹Carlo Vulpio, *la città delle nuvole*, Milano, Verdenero, 2012, p. 119.

¹⁰³⁰Ibidem. Così Vulpio nella sua opera.

considerata una di quelle città a “vocazione industriale” che non può più separare il proprio destino da quello dell'industria ivi localizzata.

3. L'Ilva e la privatizzazione

3.1. La vendita degli impianti e la dichiarazione di “area a rischio ambientale”

Per comprendere la decisione di trasmettere la proprietà del siderurgico dalla mano pubblica alla mano privata, occorre considerare il contesto dell'epoca: negli anni '80 il mercato europeo unico e i crescenti vincoli imposti dall'allora comunità europea iniziavano a creare qualche attrito nella gestione dell'impresa pubblica, considerando il divieto degli aiuti di Stato e il vincolo della viabilità economica alle imprese.

Già tra il 1978 e il 1982, il Gruppo IRI registra una perdita pari al 9%¹⁰³¹, così il governo italiano, sotto la presidenza di Romano Prodi¹⁰³², avvia un processo di privatizzazione volto a razionalizzare ulteriori aiuti di stato e puntando a ridurre i costi occupazionali, il tutto per dare la possibilità alle imprese italiane di continuare ad essere competitive sul nuovo mercato europeo.

Infatti, nel 1980, con la Decisione 257/80, nota come “Codice degli Aiuti”, la Comunità Economica Europea fissa stringenti parametri relativi alla possibilità di utilizzare i finanziamenti interni a favore di imprese pubbliche e un anno più tardi, con la Decisione 2320/81, la stessa consente l'erogazione dei finanziamenti subordinandoli al taglio delle capacità produttive delle imprese, dal momento che in quel periodo era stato quantificato nella CEE un eccesso di produzione nel settore siderurgico pari a 50 milioni di tonnellate¹⁰³³. E' proprio in questo contesto che si inserisce la decisione di trasformare l'Italsider in Ilva S.p.A., mediante la liquidazione di alcune società pubbliche nel 1988¹⁰³⁴, con l'approvazione da parte dell'IRI di un piano di ristrutturazione a mezzo di aiuti di stato dal valore di circa cinquemila miliardi di lire.

Per arrivare all'asta di vendita del siderurgico, tuttavia, occorrerà attendere ancora alcuni e anni e, nel 1995, la trattativa tra l'IRI e il Gruppo Ilva¹⁰³⁵ arriva alla sua conclusione.

Come accennato, con il DPCM del 30 novembre 1990, la città di Taranto era stata dichiarata “area a rischio di crisi ambientale”, tuttavia il consequenziale Piano di risanamento previsto dalla Legge n. 349/1986 sarà avviato solo nel 1998, a seguito di una ulteriore dichiarazione

¹⁰³¹Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*. Bologna, opera citata. Pag. 401 e ss.

¹⁰³²Si tratta del quinquennio 1982-1987.

¹⁰³³Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*. Bologna, opera citata. Pag. 401 e ss. La CEE ha pubblicato nel 1983 gli “obiettivi generali acciaio 1985”, evidenziando l'eccesso di produzione nella misura indicata.

¹⁰³⁴Tra queste, oltre l'Italsider, anche la Finsider, Nuova Deltasider e Terni Acciai Speciali.

¹⁰³⁵Il Gruppo Riva viene fondato nel 1954 ed è un gruppo siderurgico con sede a Milano, composto da due capogruppo chiamate Riva Acciaio S.p.A. E Ilva S.p.A.: oggi il gruppo è una multinazionale con 36 siti produttivi di cui 17 dislocati in Germania, Francia, Belgio, Spagna, Grecia, Tunisia e Canada.

rilasciata con il DPCM del 30 luglio 1997: nelle more, nel 1995, avviene la vendita dello stabilimento, per cui il tema ambientale, insieme alle istituzioni locali come Comune e Provincia, resta fuori dal tavolo delle trattative; solo l'associazione ambientalista "Caretta Caretta", al momento dell'asta, è l'unico soggetto a denunciare lo sversamento, nel Mar Grande, di alcune sostanze pericolose provenienti dallo stabilimento.

Nel 1996, la nascente Ilva pubblica il suo primo piano industriale¹⁰³⁶ e la Regione Puglia inizia ad utilizzare lo strumento denominato "Atto di Intesa"¹⁰³⁷ per stabilire le relazioni tra il siderurgico e il contesto pubblico circostante, costituito dagli enti locali, considerando l'ormai evidente problema ambientale.

3.2. Il Piano di risanamento e la stagione delle intese

Il 1998 è un anno determinante per la città di Taranto, sia per l'atteso Piano di risanamento del siderurgico, ex Legge n. 349/1986, sia perché, nel luglio dello stesso anno, il Senato della Repubblica approva il documento XVII n. 8 a corollario dell'indagine svolta dalla Commissione permanente in materia di lavoro e previdenza sociale sugli impianti ionici. Tale indagine porta a conoscenza dell'opinione pubblica (i) gli attriti esistenti tra il *management* aziendale e i sindacati rappresentativi; (ii) casi di *mobbing* ai danni della salute psicofisica degli operai nella cosiddetta "palazzina Laf"; (iii) la perdurante presenza dell'amianto negli stabilimenti. La Commissione delega, quindi, i Ministeri competenti a sollecitare un'azione correttiva da parte degli organi periferici, quali Regione, Provincia e Comune, i quali, tuttavia, restano inerti a fronte delle gravi inadempienze denunciate.

Finalmente, con il DPR del 23 aprile 1998¹⁰³⁸ viene pubblicato il Piano di risanamento ambientale promosso dal Ministero dell'Ambiente per la Puglia: tale documento contempla diversi interventi, anche finanziari, volti a ridurre i fenomeni di inquinamento, mediante l'installazione di moderni impianti eco-compatibili e attraverso un miglioramento dell'attività di monitoraggio della salute dell'ambiente e della salute umana¹⁰³⁹.

L'attuazione del Piano, insieme alle misure previste dal primo "Atto di Intesa", nonché gli interventi concordati tra l'IRI e l'Ilva al momento della vendita del siderurgico, vengono disattesi: la paralisi conduce nel 2000 il Ministero dell'Interno a nominare il Presidente della

¹⁰³⁶Il piano prevede investimenti per cinquecento miliardi di lire al fine di innovare gli impianti secondo le migliori tecnologie relative all'ecocompatibilità e alla sicurezza sul posto di lavoro. Nello stesso contesto si inserisce la volontà dell'Ilva di rimuovere tutti i materiali in amianto, considerata l'acclarata pericolosità degli stessi.

¹⁰³⁷Il primo atto di intesa viene siglato tra le parti nel 1997: lo stesso non prevede né limiti di tempo per ottemperare agli accordi né sanzioni in caso di inadempienza.

¹⁰³⁸Publicato in GU del 30 novembre 1998, n. 280.

¹⁰³⁹Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009, p. 53.

Regione Puglia quale Commissario delegato per l'emergenza ambientale, di fatto avocando quelle competenze che fino ad allora erano attribuite a Comune e Provincia nella messa in esecuzione del Piano di risanamento ambientale del 1998.

Nonostante la privazione delle competenze ambientali, con l'elezione del sindaco Rossana Di Bello nel 2000, il Comune di Taranto assume nuove iniziative in materia: tra queste si segnalano la creazione della commissione consiliare "Ambiente ed Ecologia", deputata ad indagare sullo stato dell'ambiente e sulla salute della popolazione tarantina, nonché gli interventi del Presidio Multizonale di Prevenzione dell'ASL tarantina, che pubblica dei *report* riguardanti l'inquinamento generato nelle *cockerie* 3-4-5 e 6¹⁰⁴⁰.

Inoltre, gli studi effettuati arrivano a interessare la magistratura tarantina, che realizza a sua volta una perizia sull'inquinamento prodotto dal siderurgico, invitando le istituzioni competenti ad assumere le adeguate iniziative¹⁰⁴¹.

In risposta a tali istanze, il 6 febbraio 2001 il Sindaco Rossana Di Bello sigla un'ordinanza di chiusura delle batterie 3-4-5 e 6, da eseguirsi in un periodo compreso tra 15 e 90 giorni dalla notifica, in alternativa alla possibilità di ridurre la produzione per consentire degli interventi di messa a norma delle denunciate *cockerie*: inizia così la cosiddetta "Vertenza Ambiente".

L'Ilva impugna l'ordinanza dinanzi al TAR, mentre nel 2001 la magistratura tarantina, dati delle perizie alla mano, emette alcuni avvisi di garanzia all'indirizzo del Presidente del Gruppo Riva e ad altri due dirigenti, permettendo l'inizio dell'inchiesta con il sequestro preventivo delle batterie 3 e 4, accese nel 1964, e la 5 e la 6, accese nel 1970¹⁰⁴². Nel luglio 2002, la magistratura condanna in primo grado il *management* aziendale, ordinando lo spegnimento delle *cockerie* indicate nell'ordinanza del Sindaco Rossana Di Bello del 6 febbraio 2001.

Nel frattempo, da parte dell'opinione pubblica arrivano istanze affinché venga attivata l'ARPA¹⁰⁴³, la quale tuttavia inizierà a raccogliere dati sulle emissioni solo alcuni anni più tardi, a seguito di una riorganizzazione dello stesso ente di monitoraggio regionale: le iniziative dell'opinione pubblica diventano dirimenti, dal momento che iniziano ad organizzarsi sotto la veste dell'associazionismo ambientale locale, unico vero contraltare,

¹⁰⁴⁰La cockeria è un impianto costituito da una serie di forni composti di varie celle, strette e allungate, contigue in batteria. Le stesse contengono carbone fossile e vengono riscaldate esternamente con la temperatura che raggiunge i 1300 gradi centigradi per circa quindici ore. Durante questo processo lo zolfo ed altre sostanze tossiche si liberano nell'aria causando inquinamento, mentre il prodotto finito assume le qualità ideali per essere lavorato nell'altoforno.

¹⁰⁴¹Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009, p. 54.

¹⁰⁴²Carlo Vulpio, *la città delle nuvole*, Milano, Verdenero, 2012, p. 82.

¹⁰⁴³Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, istituita con la Legge Regionale 6/1999, all'epoca non ancora operativa. Organo tecnico della Regione, è preposta all'esercizio di attività e compiti in materia di prevenzione e tutela ambientale ai fini della salvaguardia dell'ambiente in rapporto alla salute pubblica.

oltre alla magistratura, agli accordi tra l'Ilva e le istituzioni locali a partire dal 2002, con l'avvio della cosiddetta “stagione delle intese”.

Tale stagione si concretizza nella stipula di quattro accordi di intesa, concordati tra l'Ilva e le istituzioni locali, nella specie Comune, Provincia e Regione, per pianificare interventi di messa a norma del polo industriale. Gli interventi vengono, inoltre, negoziati tenendo presente le nuove normative e gli strumenti di RSI che in quel periodo venivano emessi sul piano internazionale, ossia considerando l'Autorizzazione Integrata Ambientale¹⁰⁴⁴ e le *Best Available Techniques*¹⁰⁴⁵.

Dal punto di vista concreto, la “stagione delle intese” inizia con l'istituzione di un tavolo regionale di trattativa sotto la vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico, avente il fine di programmare gli interventi di messa a norma degli impianti a carico del Gruppo Riva: l'intesa del 2002 prevede appunto che l'Ilva si adegui alle *Best Available Techniques*, presupposto necessario affinché possa essere concessa l'Autorizzazione Integrata Ambientale, sebbene la procedura per il rilascio di quest'ultima prenda avvio solo nel 2007.

Intanto nel corso del 2003 e del 2004 vengono concordati altri tre “atti di intesa”, simili a quello del 2002, ma aggiornati sotto il profilo degli interventi e dei tempi di esecuzione.

Tali “atti di intesa”, pur apprezzabili nel tentativo di giungere ai migliori risultati attraverso la negoziazione, come rilevato dalla Regione Puglia nel 2009, porteranno a “*risultati limitati, perché ad interventi di natura prettamente tecnica si alternano interventi e atti programmatori a lungo termine*”, considerando anche che “*molti problemi di natura tecnica vengono affrontati in maniera poco convincente*”¹⁰⁴⁶.

Intanto, il procedimento penale avviato nel 2001 giunge al suo secondo grado di giudizio e nel 2004 la Corte d'Appello di Lecce emette una condanna *ex art.* 674 del Codice Penale per “gettito pericoloso di cose” a carico degli imputati Emilio Riva e Luigi Capogrosso¹⁰⁴⁷, sentenza confermata anche in Cassazione il 25 ottobre 2005, dove secondo i giudici di

¹⁰⁴⁴ Acronimo AIA. Si veda: Paolo Cagnoli, *AIA- Autorizzazione Integrata Ambientale*, Palermo, Edizioni Flaccovio 2015, pag. 10: è un'autorizzazione di cui necessitano alcune imprese per adeguarsi ai principi di Integrated Pollution prevention and control (IPPC) emanati dall'UE a partire dal 1996. Le fonti normative sono la Direttiva 96/61/CE, la Direttiva 2008/1/CE, la Direttiva emissioni industriali 2010/75/CE (IED). La prima Direttiva ha fissato nel 2007 l'anno di adeguamento oltre il quale determinate tecniche produttive non potessero più operare in assenza dell'AIA. La procedura IPPC-IED prevede l'obbligo di informazione e partecipazione dei cittadini ed il coinvolgimento delle amministrazioni con i gestori degli impianti, per consentire un miglioramento delle condizioni ambientali. Le AIA sono inoltre collegate alle VIA (valutazioni di impatto ambientale) e alle AUA (autorizzazioni uniche ambientali), che incorporano in un unico atto diverse tipologie di autorizzazioni ambientali.

¹⁰⁴⁵ Acronimo BAT: si tratta di uno degli strumenti di RSI volto ad adeguare la tecnologia obsoleta dello stabilimento alle migliori tecnologie in quel momento disponibili, rispettose del principio ambientale e miranti ad elevare i livelli di tutela della salute pubblica.

¹⁰⁴⁶ Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, Opera citata, pagina 56.

¹⁰⁴⁷ Rispettivamente AD e direttore dello stabilimento.

legittimità sarebbe “*provato che dallo spargimento di polveri nocive provenienti dai parchi minerari erano derivati al territorio ingenti danni patrimoniali, con pregiudizio concreto della qualità della vita, della collettività, sotto il profilo dell'alterazione, del deterioramento, della distruzione in tutto o in parte dell'ambiente*”¹⁰⁴⁸.

3.3. L'azione delle associazioni ambientaliste

Proprio durante il 2005, l'associazione ambientalista PeaceLink porta a conoscenza dell'opinione pubblica il fatto che, secondo il Registro Europeo delle Emissioni, l'Ilva di Taranto avrebbe il primato per l'emissione di diossine in tutto il territorio europeo, circostanza confermata al momento dell'attivazione dell'ARPA da parte della Regione Puglia a partire dal 2007, che evidenzierà la gravità delle emissioni nocive provenienti dagli impianti ionici¹⁰⁴⁹.

Dal 2007, i vertici dell'Ilva subiscono un'ulteriore processo penale per omissione di cautele contro gli infortuni sul lavoro, gettito pericoloso di cose, violazione di norme antinquinamento e danneggiamento aggravato di beni pubblici¹⁰⁵⁰.

Come accennato, a partire dallo stesso anno, l'ARPA viene riorganizzata da parte della Regione Puglia, potendo iniziare la sua attività di monitoraggio attraverso la pubblicazione dei primi dati sull'emissione di diossine e IPA; nello stesso tempo l'associazione PeaceLink, l'UIL Taranto ed il Comitato contro il rigassificatore pubblicano un proprio *report* avente ad oggetto l'inquinamento tarantino¹⁰⁵¹.

Intanto, il caso di Taranto diviene di interesse pubblico diffuso, anche grazie alle testate giornalistiche a copertura nazionale, le quali informano i cittadini che, sulla base dei dati del 2002 dell'*European Pollutant Emission Register*, nella città di Taranto viene rilasciata nell'aria circa il 30% della diossina totale nazionale¹⁰⁵².

In realtà, dallo studio di PeaceLink¹⁰⁵³, depositato in Tribunale il 27 febbraio 2008, contenente informazioni confermate dalla Regione Puglia nella sua pubblicazione del 2009¹⁰⁵⁴, sulla base dei dati del Registro dell'Inventario Nazionale delle Emissioni e loro

¹⁰⁴⁸Carlo Vulpio, *La città delle nuvole*, Milano, Verdenero, 2012, pagina 124.

¹⁰⁴⁹Liliana Cori, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express, 2011, pag. 44.

¹⁰⁵⁰Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, Opera citata, pagina 56. Vedi anche articoli sul sito internet Peacelink n. 02/2007.

¹⁰⁵¹Cfr. Dossier 2007 PeaceLink, consultabile sul sito internet ufficiale dell'associazione ambientalista.

¹⁰⁵²Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009, pagina 17.

¹⁰⁵³Cfr. Dossier 2007 PeaceLink, consultabile sul sito internet ufficiale dell'associazione ambientalista.

¹⁰⁵⁴Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009, pagina 18.

Sorgenti, le cui informazioni sono integrate con l'*European Pollutant Emission Register*, la situazione è molto più grave di quella già preoccupante descritta inizialmente¹⁰⁵⁵.

Secondo lo studio, infatti: (i) Taranto viene considerata “sorgente di contaminazione nazionale”, con l'emissione di diossina pari al 90,3% del totale nazionale; (ii) l'Ilva supererebbe di 93 volte il parametro soglia che il Registro INES fissa per la diossina in 1 grammo per il siderurgico; (iii) l'origine delle emissioni principali di diossina andrebbe ricercata nell'impianto di agglomerazione, oltre alle emissioni derivanti dalle cokerie e dal parco minerario; (iv) i controlli sulle emissioni non sarebbero sufficienti, così come i sistemi di copertura e messa in sicurezza dei parchi e i sistemi di contenimento dei fumi; (v) l'aumento delle emissioni potrebbe essere dovuto al fatto che parte della produzione dell'Ilva di Genova è stata dislocata, a seguito della chiusura di quest'ultima, negli stabilimenti tarantini¹⁰⁵⁶.

Nel frattempo, sempre nel 2008, la Regione stanziava 10 milioni di euro, in attuazione della delibera CIPE n. 3/2006, per la riqualificazione parziale del quartiere Tamburi, a ridosso dell'Ilva; mentre l'11 aprile 2008 viene concordato un Accordo di Programma per il rilascio dell'AIA, stabilito in 300 giorni dalla data della stipula.

L'opinione pubblica tarantina, intanto, inizia a discutere la possibilità di indire un referendum cittadino sulla chiusura dello stabilimento, anche attraverso la manifestazione del 29 novembre 2008, dove scendono in piazza nel capoluogo di provincia circa ventimila persone e una ventina di associazioni ambientaliste, per denunciare l'emergenzialità della situazione di inquinamento nel territorio.

La risposta istituzionale a tale movimento, nonché sintesi dell'intera storia tarantina, può essere rappresentata da una dichiarazione dell'allora Presidente della Repubblica: *“nel corso di un incontro al Quirinale, rispondendo ad una domanda di alcuni studenti di Taranto, dissi che bisogna rendersi conto che per tanto tempo il problema numero uno è stato il problema del lavoro, di creare posti di lavoro, specialmente nel Mezzogiorno d'Italia e sembrava che la strada maestra fosse quella di costruire fabbriche. In questo senso ho peccato anch'io: mi ricordo che mi diedi molto da fare e partecipai alle battaglie perché si costruisse il grande impianto siderurgico a Taranto. Abbiamo imparato, dopo, che bisognava essere più prudenti,*

¹⁰⁵⁵ Inventario Nazionale delle Emissioni e loro Sorgenti e European Pollutant Emission Register sono registri costituiti nel seno della Direttiva 96/61/CE, ossia la direttiva IPPC. Hanno il compito di diffondere le informazioni, integrandole tra loro, per coinvolgere governi, aziende e l'opinione pubblica, per consentire in particolare a quest'ultima la possibilità esercitare il proprio diritto di accesso alle informazioni ambientali.

¹⁰⁵⁶ Cfr. Dossier 2007 PeaceLink, consultabile sul sito internet ufficiale dell'associazione ambientalista.

*e che bisognava mettere sul conto anche tutte le conseguenze negative dell'industrializzazione. Ma si è dovuto passare da quell'esperienza, per capirlo*¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁷Parole di Giorgio Napolitano, cfr. Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango, opera citata, pagina 81.

4. La catastrofe ambientale ed i percorsi correttivi individuati

4.1. La Decisione n. 2004/259/CE e la cosiddetta Legge Anti-Diossina

Le iniziative provenienti dal piano sovranazionale hanno avuto un ruolo significativo nello sviluppo degli interventi normativi della Regione Puglia.

Nel 2004, infatti, l'Unione europea approva la Decisione n. 259 del 19 febbraio 2004, nota come “Protocollo di Aarhus”, che costituisce un parametro normativo di riferimento per arginare i fenomeni di circolazione di agenti inquinanti, mediante un'azione a livello globale, come previsto dalla Convenzione di Aarhus¹⁰⁵⁸.

La Decisione ha quale obiettivo quello di limitare, ridurre o eliminare gli scarichi, nonché le emissioni e le fuoriuscite di agenti inquinanti organici persistenti, mediante la richiesta di adeguare gli impianti in un arco temporale di due anni per i nuovi e di otto anni per quelli più datati, fissando un limite di emissioni pari a 0,4 nanogrammi di agenti inquinanti per metro cubo. La stessa normativa, inoltre, prevede un'implementazione dei sistemi di monitoraggio degli agenti inquinanti ed un miglioramento delle *Best Available Techniques*, con il fine di ottenere impianti maggiormente rispettosi del principio ambientale.

Dal punto di vista della veicolazione delle informazioni ambientali, la normativa richiede un miglioramento dei canali di comunicazione e invita le istituzioni a collaborare per raggiungere gli obiettivi di riduzione dei livelli di inquinamento riscontrati, nei limiti fissati: infatti, come la Convenzione di Aarhus, anche il Protocollo evidenzia l'importanza della partecipazione del pubblico alle decisioni di carattere ambientale, mediante l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali.

La Regione Puglia recepisce i parametri fissati dal Protocollo con la Legge regionale n. 44 del 2008, meglio nota come “Legge Anti-Diossina”, approvata il 16 dicembre 2008 dal Consiglio Regionale: tale Legge fissa per il territorio regionale i limiti di emissioni di diossine e furani secondo i valori riportati dallo stesso Protocollo.

In conseguenza di quanto sopra, anche l'Ilva sarebbe stata tenuta a ridurre rapidamente le proprie emissioni, fino a raggiungere la soglia del parametro europeo fissato in 0,4 nanogrammi per metro cubo, tuttavia la stessa ha minacciato strette occupazionali per evitare tale adeguamento.

Il Ministero dell'Ambiente, nel 2009, istituisce quindi un tavolo di negoziazione tra Ilva, istituzioni locali e sindacati, per evitare le ripercussioni occupazionali annunciate dai vertici aziendali, informando, inoltre, la Regione Puglia della sua intenzione di adire la Corte

¹⁰⁵⁸Per l'analisi della Convenzione si vedano i paragrafi precedenti dedicati.

Costituzionale per presunta incostituzionalità della legge regionale di recepimento del Protocollo di Aarhus, nell'ipotesi in cui non si fosse trovato un accordo¹⁰⁵⁹.

L'accordo, in effetti, viene raggiunto nel febbraio 2009 mediante l'accettazione di un Protocollo d'intesa volto a dilatare i tempi di messa in esecuzione della Legge regionale n. 44 del 2008 e l'Ilva viene invitata a portare i suoi livelli di inquinamento nel limite di 2,5 nanogrammi entro il giugno 2009, per arrivare al limite europeo di 0,4 entro il 31 dicembre 2010.

Il controllo sull'abbassamento delle emissioni viene quindi affidato all'ARPA e, a seguito della pubblicazione di un Piano di Fattibilità da parte dell'Ilva che avrebbe messo in esecuzione l'accordo. Infine, il 28 dicembre 2011, il Presidente della Regione annuncia il raggiungimento dei valori europei di riferimento negli impianti.

Nonostante una Legge regionale certamente audace nel voler pretendere l'adeguamento degli impianti Ilva alla normativa europea prevista dal Protocollo di Aarhus, sebbene non abbia avuto quale espresso presupposto la tutela della salute, come invece sarebbe stato possibile fare dal momento che questa è materia di esclusiva competenza regionale, *ex* articolo 117 della Costituzione, deve essere rilevato come sia stato duramente contestato il metodo di campionamento dei dati dell'ARPA in relazione alle soglie di inquinamento prodotte dall'Ilva in quegli anni. Infatti il metodo di rilevamento non consentiva un costante monitoraggio dei livelli di inquinamento, bensì prevedeva che, ad appuntamenti fissi e con cadenza regolare, l'Ilva venisse sottoposta alla campionatura, con la conseguenza di avere dei risultati falsati e non corrispondenti alla realtà effettiva dei livelli di inquinamento prodotti.

Inoltre, il metodo di raccolta prevedeva l'esame di una sola tipologia di agente inquinante, ossia la diossina, mentre era noto che gli agenti inquinanti riversati nell'aria erano di varia tipologia e tutti di assoluta dannosità per l'ambiente e la salute umana.

E' in questo contesto di polemica che si inserisce il rilascio dell'AIA del 4 agosto 2011 agli impianti tarantini, duramente criticato dall'opinione pubblica, in larga parte costituita dall'associazionismo ambientale: infatti, fin dal 2008, gli stessi movimenti ambientalisti avevano pubblicato i risultati delle proprie indagini sui prodotti caseari degli allevamenti limitrofi all'industria tarantina, che evidenziano dei livelli di contaminazione intollerabili per la salute umana, tanto da attivare l'intervento delle autorità sanitarie¹⁰⁶⁰.

Nell'autunno 2008, quindi, le autorità sanitarie, riscontrando dei livelli di contaminazione degli animali al di sopra dei limiti consentiti per la sopravvivenza della salute umana, che dagli stessi trae fonte di alimentazione, ha disposto l'abbattimento di oltre un migliaio di capi

¹⁰⁵⁹Regione Puglia, *Vivere con la Fabbrica*, 2009, opera citata, pagina 56.

¹⁰⁶⁰Vedi paragrafo 6.1.

di bestiame: l'Istituto Zooprofilattico di Teramo aveva ricevuto l'incarico di effettuare i controlli e i dati raccolti e pubblicati nel 2009 dimostrano come gli agenti nocivi fossero ormai entrati irrimediabilmente nella catena alimentare umana¹⁰⁶¹.

È da sottolineare come la drammaticità della situazione riscontrata abbia condotto alla creazione di uno strumento di RSI applicabile al caso di specie: si evidenzia, infatti, l'iniziativa locale dell'Istituto di Istruzione Superiore “Augusto Righi” di Taranto, il quale, il 10 e il 12 ottobre 2011, ha presentato al Senato della Repubblica un disegno di legge per la creazione di un marchio “*Dioxin Free*”, che permette all'opinione pubblica di conoscere, sulla base di specifiche etichette, se gli alimenti acquistati siano controllati e liberi dalla presenza di diossina.

Per concludere: la “Legge anti-diossina” è stata certamente apprezzabile, sebbene abbia avuto alcune difficoltà di esecuzione dovute alla particolarità del caso Ilva, nondimeno, insieme alla Convenzione di Aarhus ed al Protocollo, dimostra che il percorso intrapreso dai meccanismi di RSI si rileva certamente utile nel persuadere le imprese ad assumere comportamenti maggiormente responsabili.

4.2. L'intervento della magistratura e il fermo degli impianti

Come anticipato, il 27 febbraio 2008 l'associazione ambientalista PeaceLink deposita in Tribunale un proprio *report* contenente un quadro allarmante riguardo la situazione ambientale ionica, in particolare dando evidenza di alcune campionature effettuate sui prodotti caseari degli allevamenti circostanti il perimetro aziendale, il che avrà quale esito un'ulteriore indagine da parte dell'Istituto Zooprofilattico di Teramo, che risconterà elevati livelli di diossina e che condurrà all'abbattimento di migliaia di capi di bestiame contaminati. Tale iniziativa condurrà i magistrati tarantini a commissionare uno studio tecnico nell'ambito di un processo volto ad accertare la correlazione tra il rilascio delle sostanze inquinanti provenienti dallo stabilimento tarantino e le ripercussioni in termini di salute umana: il 27 gennaio 2012 viene quindi depositata una prima perizia chimica e il 1 marzo 2012 viene depositata una seconda perizia epidemiologica: entrambe le perizie dimostrano l'esistenza di una correlazione ineludibile tra l'inquinamento prodotto dall'Ilva e i danni sulla salute umana e sull'ambiente circostante¹⁰⁶².

L'indagine effettuata permetterà di chiudere le indagini preliminari il 30 marzo 2012, con una richiesta di rinvio a giudizio per il *management* dell'Ilva: le evidenze riscontrate nelle perizie

¹⁰⁶¹Liliana Cori, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express, 2011, pagine 115 e ss.

¹⁰⁶²I risultati delle perizie sono analizzati nel primo paragrafo del presente capitolo.

iniziano, quindi, a rendere sempre più possibile un intervento di sequestro degli impianti da parte della magistratura.

Nel frattempo, il 24 luglio 2012, la Regione Puglia approva la Legge Regionale n. 21/2012, denominata “salva-Ilva” da parte degli ambientalisti, contenente “*norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate a rischio ambientale*”¹⁰⁶³: la novità contenuta nel testo normativo è rappresentata dalla previsione della preventiva valutazione del danno sanitario e dell'affermazione del rimedio “chi inquina paga”. L'ARPA, l'ASL e l'ARES sono gli enti investiti dei poteri di controllo nei confronti delle imprese, che avranno l'onere di predisporre entro 30 giorni dalla contestazione un piano contenente le misure da eseguire per ridurre i fenomeni inquinanti, pena la sospensione dell'attività ed il blocco degli impianti.

Nell'estate 2012, viene presentato un piano di risanamento richiesto dall'Assessorato alla qualità dell'ambiente, dall'Arpa Puglia e dall'ASL di Taranto, contenente interventi per riportare la qualità dell'aria del quartiere Tamburi entro limiti tollerabili per la salute umana, poi confluito nella delibera n. 1944 del 2 ottobre 2012 della Giunta regionale, evidenziando la pericolosità dell'area soprattutto nei giorni dell'anno durante i quali il vento soffia in direzione nord-ovest, i cosiddetti “*wind days*”, che veicolano le sostanze nocive contenute nei parchi minerari e i materiali di risulta delle *cockerie* nella direzione dello stesso quartiere¹⁰⁶⁴.

Tale intervento non frena l'azione della magistratura: il 26 luglio 2012 viene disposta la custodia cautelare per otto indagati, tra i quali Emilio Riva, Nicola Riva e Luigi Capogrosso, ed il sequestro senza facoltà d'uso finalizzato al risanamento dei parchi minerari, delle *cockerie*, dell'impianto di agglomerazione, degli altiforni, delle acciaierie e dell'impianto gestione rottami ferrosi. Si dispone, inoltre, lo spegnimento degli altiforni e il blocco di specifiche lavorazioni degli impianti, per le cui operazioni vengono nominati gli Ing. Barbara Valenzano e Ing. Barbara Laterza, dell'ARPA Puglia, e l'Ing. Claudio Lo Frumento, del dipartimento provinciale ambientale di Bari, mentre per sovrintendere alle operazioni di ricollocazione lavorativa viene nominato il commercialista Dott. Mario Tagarelli. Il 7-20 agosto 2012, il Tribunale del Riesame conferma il sequestro degli impianti, concedendo la facoltà d'uso finalizzata al solo risanamento ambientale, modificando, inoltre, la compagine del gruppo dei custodi giudiziari.

¹⁰⁶³ Il testo è consultabile nella GU della Regione Puglia del periodo oppure nel sito internet “*inchiostraverde*”.

¹⁰⁶⁴ Gli interventi richiesti sono: (i) riduzione dell'emissione di Benzo(a)pirene da applicare al processo di cottura del coke durante i Wind Days, con una riduzione del 10%; (ii) operazioni di ripresa dei materiali, di filmatura dei cumuli e di bagnatura delle piste, di riduzione della velocità dei veicoli. Per l'anno sono richieste misure strutturali permanenti, come la copertura dei parchi minerari.

La risposta politica all'intervento della magistratura prende avvio con la Legge regionale n. 18/2012, denominata “*legge di assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012*” che dispone all'art. 4 un piano straordinario salute-ambiente in favore del territorio provinciale di Taranto, al fine di contrastare le criticità riscontrate nelle perizie della magistratura. Tale intervento normativo avrà quale corollario un tavolo istituito tra il Ministero dell'Ambiente, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico, il Comune, la Provincia e la Regione, che porterà a firmare il 26 luglio 2012 un Protocollo di intesa per l'area di Taranto, con lo stanziamento di 350 milioni di euro, ripartiti tra il pubblico e il privato, per le operazioni di risanamento ambientale¹⁰⁶⁵.

Il 22 ottobre 2012, il Ministro della Salute presenta il rapporto “*ambiente e salute a Taranto: evidenze disponibili e indicazioni di sanità pubblica*”, contenente i risultati dello Studio Sentieri relativamente al periodo 2003-2009, in collaborazione con il Registro Tumori Puglia-ASL di Taranto per quanto riguarda il biennio 2007-2007¹⁰⁶⁶.

In seguito a tali iniziative e non senza critiche, il 27 ottobre 2012 viene rilasciata la nuova AIA, con un comunicato del Ministero dell'Ambiente¹⁰⁶⁷, avente durata di anni sei, stabilendo “*l'applicazione anticipata al 2012 delle prescrizioni europee, che entreranno in vigore nel 2016, per l'impiego delle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio, pubblicate nella G.U. dell'Unione europea l'8 marzo 2012 n. L70*”.

4.3. I decreti “salva-Ilva” e i dubbi di legittimità costituzionale

Il 26 novembre 2012, a seguito di ulteriori indagini della magistratura, viene disposto il sequestro dell'impianto dei prodotti finiti e semilavorati e lo stesso giorno l'Ilva annuncia il fermo della stessa “area a freddo”: l'ulteriore iniziativa giudiziaria induce il Presidente del Consiglio Mario Monti, di concerto con il Ministro dell'Ambiente Clini e il Ministro dello Sviluppo Economico Passera, ad emanare il Decreto n. 207 del 3 dicembre 2012, specifico

¹⁰⁶⁵Il Protocollo è consultabile sul sito ufficiale del governo italiano: “*protocollo d'intesa per interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto*”, Roma, 26 luglio 2012.

¹⁰⁶⁶Lo studio evidenzia l'incidenza dei tumori in un eccesso del 30% per gli uomini tarantini rispetto al resto della provincia. Più precisamente gli eccessi sono: il 50% per il tumore del polmone, il 100% per il mesotelioma e per i tumori del rene e delle altre vie urinarie, il 30% per il tumore alla vescica, testa e collo, 40% per il tumore maligno del fegato, il 60% per il linfoma non Hodgkin, oltre il 20% per il colon-retto e la prostata e 90% per il melanoma cutaneo. Per le donne residenti nei comuni di Taranto e Statte l'eccesso per i tumori è pari al 20%. Nello specifico: 24% per i tumori alla mammella; 80% del corpo utero superiore; 48% polmone; 21% colon-retto; 75% fegato; 43% linfoma non Hodgkin e 100% stomaco superiore. Per quanto riguarda la mortalità, il progetto Sentieri accerta che nel periodo considerato, per gli uomini i decessi sono in eccesso del 14% per ogni causa; 14% ogni tumore; 14% malattie circolatorie; 17% malattie respiratorie; 33% tumori polmonari e 419% mesoteliomi pleurici. Per le donne: 8% per ogni causa; 13% per ogni tumore; 4% per malattie circolatorie; 30% tumori polmonari; 211% mesotelioma pleurico. Lo studio, quindi, evidenzia l'emergere “*con chiarezza di uno stato di compromissione della salute e della popolazione residente a Taranto*”.

¹⁰⁶⁷GU serie generale 252/12.

per il caso di Taranto, approvato rapidamente da entrambe le camere e “*recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”, successivamente convertito nella Legge n. 231 del 24 dicembre 2012. Il Decreto punta a salvaguardare i livelli occupazionali e la produzione degli impianti, considerati di “interesse strategico nazionale” ed il passaggio chiave del decreto prevede che la continuità produttiva possa essere prevista “*anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestri sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono [...] l'esercizio dell'attività d'impresa*”.

Tale Decreto, noto come “salva-Ilva” e adombrato fin da subito da dubbi di costituzionalità¹⁰⁶⁸, avrà quale effetto la restituzione della proprietà all'azienda da parte della magistratura tarantina, che depositerà, in data 31 dicembre 2012, presso la Corte Costituzionale, il proprio ricorso contro il Decreto per conflitto d'attribuzione sui poteri dello Stato; tuttavia il 9 aprile 2013 la Consulta si pronuncerà nel confermare la legittimità costituzionale della Legge n. 231/2012 con la sentenza n. 85/2013.

La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione perché “*la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e una previsione legislativa (art. 1 del d.l. n. 207/2012) determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento – dichiarato, nei modi previsti dalla legge, di interesse strategico nazionale – abbia procurato inquinamento all'ambiente, al punto da provocare l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo*”¹⁰⁶⁹.

In seguito, ulteriori decreti, sempre nominati “salva-Ilva”, sono stati emessi dal governo e convertiti in legge dalle camere: (i) decreto n. 61/2013 “*la responsabilità di gestire le varie misure previste dalle autorizzazioni integrate ambientali è posta in capo ad un commissario straordinario*”; (ii) decreto n. 136/2013 “*il commissario straordinario ha la facoltà di*

¹⁰⁶⁸Sulla rivista “diritto penale contemporaneo” già il 12 e il 17 dicembre 2012 i giuristi Alessandro Morelli e Angioletta Sperti evidenziano le motivazioni che condurrebbero il decreto ad essere dichiarato incostituzionale.

¹⁰⁶⁹Corte Costituzionale, Sentenza n. 85/2013.

escludere il 20% di interventi migliorativi, a sua scelta, dal totale delle prescrizioni dell'AIA da rispettare entro il 2016"; (iii) decreto n. 1/2015 *"il commissario straordinario e i suoi incaricati ricevono l'immunità penale e amministrativa per quanto adottato in attuazione del piano ambientale previsto dall'AIA"*; (IV) decreto n. 98/2016 *"il termine ultimo per l'attuazione del piano ambientale viene esteso di 18 mesi e l'immunità per le condotte poste in essere in attuazione del piano viene estesa anche agli acquirenti o affittuari e loro delegati"*. Alcuni di questi decreti contenevano, quindi, anche disposizioni riguardanti l'immunità penale e amministrativa concessa ai gestori degli impianti, circostanza questa duramente criticata dall'associazionismo ambientalista.

Ancora, a seguito di un incidente sul lavoro del 2015, la magistratura ha disposto un nuovo sequestro degli impianti Ilva, cui ha fatto seguito l'intervento del Governo per paralizzarne gli effetti mediante l'articolo 3 del Decreto Legge del 4 luglio 2015 n. 92, recante *"misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale"*, sul quale è stato richiesto un accertamento di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 2, 3, 4, 32 co. 1, 31 co. 2 e 112 della Costituzione. Tale disposizione, contenuta in un nuovo cosiddetto decreto "salva-Ilva", è stata inserita allo scopo di permettere la prosecuzione dell'attività produttiva di impianti di interesse strategico nazionale, sottoposti a sequestro preventivo in relazione a reati contro la sicurezza sul lavoro, a condizione che l'azienda predisponga un piano di adeguamento degli impianti agli standard normativi vigenti. Tale norma sarà dichiarata incostituzionale dalla Consulta il 23 marzo 2018, motivando la sentenza n. 58/2018 sulla base del fatto che il legislatore, pur in presenza di sequestri dell'autorità giudiziaria, vero è che ha la facoltà di intervenire per consentire che gli impianti di interesse strategico nazionale continuino le proprie attività, ma ciò a condizione che vengano tenute in debita considerazione, e tra loro bilanciate, sia le esigenze dell'ambiente, della salute e dell'incolumità dei lavoratori, sia le esigenze di prosecuzione delle attività economiche: nel caso in esame l'illegittimità della norma risiede nell'aver omesso tale analisi comparativa, preferendo la prosecuzione dell'attività all'incolumità e alla salute dei lavoratori. In un passo della sentenza, infatti, la Corte afferma che *"il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse della prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.). Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata*

non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività di impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost, si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”¹⁰⁷⁰.

Né il decreto né la pronuncia di illegittimità avranno ripercussioni sull'Ilva, dal momento che già nel settembre 2015 la Procura di Taranto restituirà gli impianti alla proprietà in forza di una istanza presentata dalla società, che subordinava la restituzione all'adempimento di determinate prescrizioni in materia di sicurezza.

4.4. Dal commissariamento all'assegnazione degli impianti ad Arcelor Mittal

Nel frattempo la mobilitazione dell'opinione pubblica e dell'associazionismo ambientale condurrà all'indizione di un referendum cittadino, fissato alla data del 14 aprile 2013: tale referendum consultivo invita la cittadinanza a rispondere al quesito “*volete voi cittadini di Taranto, al fine di tutelare la vostra salute e quella dei lavoratori, proporre la chiusura dell'area a caldo dell'Ilva, maggiore fonte di inquinamento, con conseguente smantellamento dei parchi minerari?*”. Alle urne si recheranno solo il 19,55% degli aventi diritto, con il risultato di non raggiungere il quorum previsto nella misura del 50%.

In seguito, il 4 giugno 2013, il Governo approva il Decreto n. 61, mediante il quale viene disposto il commissariamento dell'Ilva, mentre nel marzo 2014, su proposta dei nominati commissari Enrico Bondi e Edo Ronchi, il Governo approva il DPCM contenente il Piano ambientale dello stabilimento di Taranto che chiude il riesame delle precedenti AIA del 2011 e del 2012. Sempre nel 2014, i commissari Bondi e Ronchi vengono sostituiti da Piero Gnudi e Corrado Carrubba.

A partire dal gennaio 2015, infine, l'Ilva S.p.a. viene considerata “*impresa strategica di interesse nazionale*”, venendo quindi ammessa all'Amministrazione Straordinaria per le grandi imprese in crisi, ex Legge Marzano, introdotta con il Decreto Legge n. 347 del 2003 e modificata con il Decreto Legge n. 134 del 2008: l'Ilva e le sue controllate vengono quindi affidate ad un collegio commissariale composto da Piero Gnudi, Enrico Laghi e Corrado Carruba. In seguito, il 30 ottobre 2013, l'indagine “Ambiente Svenduto” della magistratura arriva alla sua chiusura, dando inizio al maxi-processo che vedrà imputati, oltre al *management* dell'Ilva, anche l'ex Presidente della Regione Puglia Nichi Vendola, l'ex commissario dell'Ilva Enrico Bondi, il direttore dell'ARPA Giorgio Assennato, il sindaco di Taranto Ippazio Stefano ed altri esponenti degli enti locali.

¹⁰⁷⁰Corte Costituzionale, sentenza n. 58/2018.

Ancora, il 30 settembre 2017, la Regione Puglia ed il Comune di Taranto, insieme alle associazioni ambientaliste, impugnano presso il TAR Puglia il DPCM del 29 settembre 2017 con cui viene disposta la proroga dell'AIA e l'immunità penale dei gestori fino al 2023; contestualmente il 27 gennaio 2018 PeaceLink, Giustizia per Taranto e Fondo Antidiossina impugnano il medesimo Decreto con richiesta di sospensione mediante un Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica.

Infine, il 5 giugno 2017, il Ministero dello Sviluppo Economico porta alla firma il decreto di aggiudicazione dell'Ilva al Gruppo AM Investco Italy, composto da Arcelor Mittal Italy Holding al 51%, Arcelor Mittal SA al 31% e Marcegaglia Carbon Steel S.p.A. al 15%. Si è così aperta la procedura di negoziazione prevista dalla normativa tra i commissari e gli acquirenti, con la previsione di un investimento di 1,25 miliardi di euro destinati al Piano Ambientale, ma lo stesso è stato criticato perché sposta al 2023 i tempi di erogazione e difetta di sostanziali innovazioni tecnologiche (BAT) nelle proposte di modifica degli impianti, oltre a prevedere l'ipotesi di riaccensione di uno degli altiforni maggiormente pericolosi¹⁰⁷¹.

Nel novembre 2018, dopo l'intervento del Governo per siglare i patti con gli acquirenti, la proprietà del siderurgico diviene formalmente di Arcelor Mittal, assumendo il nome di Arcelor Mittal Italy e le storiche insegne dell'Ilva vengono definitivamente rimosse dagli impianti per fare posto a quelle della nuova proprietà¹⁰⁷².

¹⁰⁷¹Le critiche sono arrivate dall'ARPA Puglia, vedi articolo de Il Fatto Quotidiano del 5 settembre 2017.

¹⁰⁷²Taranto, si è chiusa un'era: smontata la scritta Ilva. L'impianto ora è Arcelor Mittal, vedi articolo de il Fatto Quotidiano del 8 novembre 2018.

5. La valutazione del caso di Taranto alla luce degli strumenti di RSI

5.1. La procedura di infrazione dell'Unione europea

Nel 2013, le associazioni ambientaliste PeaceLink e Fondo Antidiossina presentano a Bruxelles una denuncia per l'emergenza ambientale e sanitaria a Taranto, che avrà per conseguenza una lettera di messa in mora del 16 settembre 2013 nei confronti dell'Italia da parte della Commissione Europea. Essa concederà all'Italia due mesi per rispondere, prima del deferimento alla Corte di Giustizia U.E., ipotizzando il mancato rispetto delle direttive europee da parte dell'Ilva di Taranto per *“mancata riduzione degli elevati livelli di emissioni non controllate generate durante il processo di lavorazione dell'acciaio”*.

Più precisamente, la lettera di messa in mora segnala l'inadempimento dell'Italia nei confronti della Direttiva 2010/75/UE sulle emissioni e della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale ed in particolare del principio *“chi inquina paga”*.

Il 16 aprile 2014, la Commissione invierà all'Italia un parere motivato *ex art. 258 TFUE*, nel quadro dell'aperta procedura di infrazione, perché *“le analisi mostrano che il terreno, le acque di superficie e le falde acquifere sono pesantemente inquinate con effetti potenzialmente molto gravi sulla salute della popolazione, soprattutto per gli abitanti di Taranto. Le autorità italiane non hanno preso le misure necessarie per evitare che questo accada e per bloccare questa situazione”*¹⁰⁷³, contestando inoltre (i) la mancata copertura dei siti di stoccaggio dei minerali e dei materiali polverulenti; (ii) la mancata adozione di provvedimenti volti alla minimizzazione delle emissioni gassose dagli impianti di trattamento dei gas; (iii) la mancata adozione di misure per il controllo dell'emissione di particolato con il flusso di vapore acqueo in uscita dalle torri di spegnimento e per la riduzione delle emissioni di polveri per le acciaierie¹⁰⁷⁴.

Oltre al problema ambientale e alle ripercussioni sulla salute pubblica, la Commissione procede anche per la presunta illegittimità di alcuni aiuti di Stato e, con un comunicato del 21 dicembre 2017, la stessa afferma di aver concluso l'indagine sulle misure di sostegno a favore dell'Ilva, con dichiarazione di illegittimità di due di queste, ordinandone il recupero: *“La Commissione europea ha completato l'indagine approfondita sulle misure di sostegno a favore del produttore di acciaio Ilva S.p.A. ed ha concluso che due prestiti che l'Italia ha concesso all'Ilva nel 2015 comportavano aiuti di Stato illegali. L'Italia deve ora procedere al recupero presso l'Ilva di tale indebito vantaggio, quantificabile in circa 84 milioni di euro*

¹⁰⁷³Così un portavoce della Commissione: vedi articolo Reuters del 15 aprile 2014, sul sito internet ufficiale.

¹⁰⁷⁴Procedura n. 2177 del 2013. Si veda anche Camera dei Deputati, Audizione del Ministro dell'Ambiente Galletti, sullo stato e sulle conseguenze della procedura di infrazione UE in materia ambientale n. 33 del 1 marzo 2016.

[...] *La presente decisione in materia di aiuti di Stato non interferisce con l'attuazione delle misure ambientali essenziali per porre rimedio all'inquinamento del sito Ilva di Taranto. Essa non interferisce nemmeno con la procedura di vendita degli attivi dell'Ilva, in relazione alla quale la Commissione sta attualmente conducendo un'altra indagine, per verificarne la compatibilità con le norme dell'UE in materia di concentrazioni [...] Per molti anni l'Ilva ha disatteso le norme ambientali, causando gravi problemi all'ambiente e alla salute pubblica nell'area di Taranto. Dal 2013 la Commissione porta avanti nei confronti dell'Italia un procedimento d'infrazione per non aver garantito il rispetto da parte dell'Ilva della legislazione dell'UE in materia di norme ambientali. Ciò significa che la Commissione verifica scrupolosamente se i vincoli ambientali vengono rispettati. La Commissione continua ad insistere sul fatto che, come è stato concordato con le autorità italiane nel 2016-2017, gli interventi di bonifica necessari per proteggere la salute degli abitanti e l'ambiente delle aree circostanti devono essere realizzati senza indugi. Data l'urgenza della situazione, già la decisione di apertura della Commissione del 2016 - così come la decisione odierna - prevede alcune salvaguardie e la chiarezza che permettono all'Italia di procedere all'attuazione delle misure di bonifica. L'odierna decisione lascia altresì impregiudicata l'applicazione del principio "chi inquina paga". Nell'ambito dell'indagine in materia di aiuti di Stato e durante l'intera procedura di vendita, la Commissione ha operato in stretta collaborazione con le autorità italiane per garantire che in futuro l'impianto risulti valido sotto il profilo commerciale, offra posti di lavoro sostenibili e rispetti l'ambiente, senza indebiti vantaggi provenienti da risorse statali. Le offerte presentate durante la procedura di vendita dimostrano il notevole interesse degli investitori del mercato per la modernizzazione dello stabilimento e per il miglioramento della sua efficienza ambientale, mentre gli aiuti di Stato illegali erogati hanno avuto l'unico scopo ed effetto di mantenere in attività l'impresa, senza migliorarne le condizioni economiche e ambientali. Guardando al futuro, sarà essenziale che il nuovo piano ambientale elaborato dai potenziali acquirenti risulti conforme al diritto dell'UE in materia, in particolare alla direttiva sulle emissioni industriali. Nel frattempo, sono stati raccolti fondi sufficienti esenti da aiuti di Stato, che rimangono a disposizione dell'Ilva per gli interventi urgenti di bonifica, necessari per proteggere la salute degli abitanti e l'ambiente delle aree circostanti*"¹⁰⁷⁵.

Infine, nel luglio 2016, una delegazione della Commissione europea per l'ambiente ha visitato il siderurgico, concludendo che “nonostante i progressi fatti, il rispetto delle norme a tutela dell'ambiente è ancora lontano. L'obiettivo finale deve essere quello di conciliare la

¹⁰⁷⁵ Comunicato del 21 dicembre 2017 della Commissione Europea, sul sito internet ufficiale “europa .eu”

*protezione della salute della popolazione civile con lo sviluppo socio economico dell'area. Ciò sarà possibile solo attraverso il completo rispetto da parte di Ilva della normativa ambientale*¹⁰⁷⁶.

5.2. I ricorsi alla Corte EDU e il mancato utilizzo dell'art. 10 CEDU

Dopo aver ripercorso gli eventi che hanno caratterizzato il caso di Taranto, si rende opportuno analizzare i ricorsi instati innanzi la CEDU, sia per chiudere il quadro della ricostruzione storica, sia per valutare possibili margini di applicazione dell'articolo 10 CEDU al caso esaminato. La domanda a cui cercherà di rispondere il presente paragrafo è se sia possibile rinvenire nel caso Ilva di Taranto un problema riguardante l'aspetto informativo, nei termini di seguito descritti.

Considerate le vicende storiche e giudiziarie descritte, ed i ricorsi instati da parte di alcuni cittadini del capoluogo di provincia ionico avanti la Corte EDU, occorre soffermarsi su possibili margini di applicabilità dell'articolo 10 CEDU, sotto il profilo passivo, al caso Ilva di Taranto: tale articolo tutela il diritto all'informazione e prevede che *“[o]gni persona ha diritto alla libertà d’espressione. Tale diritto include la libertà d’opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive”*.

Dalla lettura della norma emerge, con ogni evidenza, che è riconosciuto dalla Convenzione EDU un diritto all’informazione protetto sia dal lato attivo, inteso come libertà di informare, diffondere presso il pubblico notizie, fatti, informazioni; sia dal lato passivo, ove è previsto il diritto di ogni persona a *“ricevere [...] informazioni”*.

Inoltre, lo stesso articolo proibisce essenzialmente a un governo di frapporre ostacoli che possano pregiudicare il diritto di ricevere informazioni. Tali informazioni sono intese in modo aperto: è quindi possibile ricondurre nell'alveo di tale nozione anche le informazioni di carattere ambientale.

Tuttavia, innanzi alla Corte EDU, e innanzi alla Commissione prima di essa, il percorso giurisprudenziale per giungere al riconoscimento e alla tutela del diritto all’informazione ambientale ha seguito una autonoma logica e ha preso in considerazione i diversi enunciati contenuti nella Convenzione EDU.

¹⁰⁷⁶Report della missione della Commissione del Parlamento Europeo ENVI a Taranto, 13-15 luglio 2016. Si veda anche il report della missione d'inchiesta del Dipartimento Petizioni del Parlamento Europeo del 17-19 luglio 2017 a Taranto, disponibile sul sito ufficiale “eurparl.europa.eu”

Al fine di analizzare l'iter argomentativo che ha condotto alla possibilità di interpretare il diritto all'informazione, ex articolo 10 CEDU, in chiave ambientale, è opportuno ripercorrere il sentiero tracciato da alcune pronunce della Corte di Strasburgo che si sono occupate di verificare l'ammissibilità del diritto all'informazione ambientale, in quanto strumentale non solo alla salvaguardia dell'ambiente, in sé considerato, ma anche degli altri diritti umani protetti dalla Convenzione EDU.

Il caso *Guerra e altri contro Italia* appare essere il più significativo: la vicenda, accennata in precedenza, aveva ad oggetto il ricorso di quaranta cittadine del comune di Manfredonia, che hanno lamentato la violazione di alcune fattispecie CEDU per il fatto che una fabbrica, posta nelle vicinanze del Comune e considerata ad elevato rischio, nel corso del suo ciclo produttivo aveva emesso ingenti quantità di materiale inquinante nell'atmosfera.

Le ricorrenti, in questo caso, avevano lamentato direttamente la violazione dell'articolo 10 CEDU, dal momento che *“tale diritto comprende la libertà di ricevere informazioni [...] contenuta nel paragrafo 1 dell'art. 10 e deve essere interpretato come il riconoscimento di un vero e proprio diritto a ricevere informazioni delle persone appartenenti a popolazioni che sono state o possono essere interessate da un'attività industriale, o di altra natura, dannosa per l'ambiente”*¹⁰⁷⁷.

Tale interpretazione aveva trovato sponda favorevole nel rapporto della Commissione che ha accolto il ricorso nella citata prospettiva, evidenziando il carattere fondamentale *“dans les domaines interdépendants de la protection de l'environnement et de la santé et du bien-être des individus, revêt désormais l'information de public”*¹⁰⁷⁸.

L'importanza di tale pronuncia riposa nel fatto che la stessa ha aperto la strada ad una eventuale ammissibilità della tutela dell'ambiente anche in chiave preventiva, riconoscendo la funzione dell'articolo 10 CEDU quale enunciato posto a presidio del diritto di ricevere dalle autorità tutte le necessarie informazioni di carattere ambientale, atte ad evitare i possibili danni derivanti dall'esposizione a situazioni di rischio.

Proprio secondo la Commissione una tale interpretazione avrebbe garantito la tutela anticipata del diritto al rispetto della vita privata e familiare e dello stesso diritto alla vita, contemplati, rispettivamente, dagli articoli 8 e 2 della Convenzione EDU, le cui lesioni si possono verificare anche a mezzo dell'omessa divulgazione di informazioni corrette alle popolazioni che si trovano esposte ai rischi connessi alle attività industriali considerate ad elevato rischio. Le informazioni ambientali che uno Stato dovrebbe diffondere, pertanto,

¹⁰⁷⁷Cfr. *Caso Guerra c. Italia*, ricorso 14967/89, passaggi del ricorso in Repertorio CEDU e nelle stesse pronunce della Commissione e della Grande Camera della Corte del 19 febbraio 1998.

¹⁰⁷⁸Cfr. pronuncia della Commissione sul ricorso n. 14967/89.

dovrebbero garantire una corretta veicolazione di dati legati alle conseguenze connesse all'esposizione agli agenti inquinanti, alle misure di sicurezza adottate dallo Stato interessato e dovrebbero focalizzarsi anche sui piani di emergenza organizzati per evitare l'aggravarsi del rischio, nonché sulle modalità di esecuzione degli stessi.

Nonostante la citata apertura della Commissione, la Corte EDU ha interpretato diversamente le fattispecie convenzionali, accogliendo il ricorso limitatamente alla violazione dell'articolo 8, considerando che la libertà di ricevere le informazioni “*vieta essenzialmente ad un governo di impedire a qualcuno di ricevere le informazioni cui altri aspirano o possono consentirgli di fornirle*”¹⁰⁷⁹.

In altre parole, tale diritto, secondo la Corte EDU, non imporrebbe obblighi positivi a carico dello Stato, interpretando quindi l'articolo 10 in un'ottica maggiormente restrittiva. Essa ha ritenuto, inoltre, che le emissioni nocive provenienti da un'industria inquinante avessero un'incidenza diretta solo sul diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare, e che minacce all'ambiente potessero gravare sul benessere delle persone e privarle del godimento del proprio diritto al domicilio, tanto da nuocere alla loro vita privata e familiare, ritenendo quindi insussistente la violazione dell'articolo 10, ma ritenendo integrata quella dell'articolo 8.

La successiva giurisprudenza CEDU si è collocata in una una posizione intermedia tra l'interpretazione innovativa proposta dalla Commissione e l'interpretazione della Corte EDU. Nel caso *L.C.B. contro Regno Unito*¹⁰⁸⁰, la Corte EDU ha stabilito che l'esercizio del diritto all'informazione in chiave ambientale obbliga gli Stati a predisporre una procedura che permetta a chiunque di avere accesso alle informazioni sensibili da cui dipenda la tutela dei propri diritti umani. La Corte, in questo caso, ha stabilito che grava sullo Stato l'obbligo positivo di preservare la qualità dell'ambiente, perché funzionale all'effettivo godimento del diritto previsto dall'articolo 8 CEDU. Inoltre, a parere della Corte, il diritto all'informazione così affermato si declina non solo dal lato attivo, ma anche nel lato passivo, concretandosi nella possibilità di ricevere informazioni adeguate che possano garantire una tutela adeguata a fronte di pericoli derivanti dalle attività inquinanti. Pertanto, con tale pronuncia, la Corte EDU ha riconosciuto sul piano sostanziale il diritto all'informazione ambientale, con i relativi obblighi positivi a carico degli Stati, senza collocarlo, tuttavia, entro l'orizzonte formale dell'articolo 10, ma qualificandolo come prerequisito del godimento dei diritti protetti dall'articolo 8.

¹⁰⁷⁹Cfr. pronuncia della Grande Camera del 19 febbraio 1998, vedi riferimenti precedenti sul ricorso.

¹⁰⁸⁰ CEDU, ricorso 23413/94, sentenza del 9 giugno 1998

Il caso *Tatar contro Romania*¹⁰⁸¹ presenta analogie con il caso Ilva, pertanto è opportuno farvi cenno: esso è stato originato dal ricorso di due soggetti di cittadinanza rumena che all'epoca dei fatti abitavano in una zona cittadina prossima a uno stabilimento di estrazione di materiale minerario, foriero di emissioni tossiche. I ricorrenti, invocando l'articolo 2 CEDU, hanno lamentato che il sistema tecnico utilizzato dall'impresa mineraria fosse lesivo per la loro salute. Gli stessi hanno inoltre eccepito un comportamento omissivo delle autorità della Romania a fronte della denunciata situazione critica, con ciò depositando numerosi ricorsi e reclami a cui lo Stato interessato non aveva prestato le dovute attenzioni, soprattutto in seguito ad un incidente verificatosi nel sito minerario che aveva cagionato lo sversamento di ingenti quantità di sostanze inquinanti nel bacino idrico circostante. I ricorrenti hanno vieppiù prodotto alcuni studi tecnici che documentavano il superamento dei livelli critici di inquinamento tollerati dalle varie convenzioni internazionali, oltre ad un rapporto ufficiale del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente che denunciava proprio le importanti conseguenze patite dal territorio a seguito dell'incidente nell'area mineraria e che conteneva al suo interno analoghi rilievi effettuati da parte dell'OMS.

I ricorrenti, quindi, hanno eccepito la mancata diffusione, da parte dell'autorità statale, di informazioni adeguate che potessero permettere loro di considerare la possibilità di cambiare domicilio, chiedendo infine che la Romania venisse condannata per violazione dell'articolo 8 CEDU, perché colpevole di aver esorbitato dal margine di discrezionalità concesso sulla materia e colpevole di non aver garantito il giusto temperamento tra l'interesse pubblico economico e il godimento dei diritti dei ricorrenti stessi.

La Corte EDU, nelle sue osservazioni preliminari, ha ritenuto che l'obbligazione positiva di adottare tutte le misure adeguate a garantire i diritti dei ricorrenti, comporta per lo Stato il dovere di realizzare un quadro legislativo e amministrativo che si proponga di approntare un'effettiva prevenzione dei danni all'ambiente e alla salute umana¹⁰⁸². I Giudici della Corte EDU hanno proseguito affermando che, nelle ipotesi in cui uno Stato si trovi ad affrontare questioni di politica ambientale ed economica, è corretto procedere a una normazione adatta alle specificità delle attività relative ai siti critici e ai rischi connessi: tale obbligo deve comportare l'autorizzazione, la messa in funzionamento, la gestione, la sicurezza e il controllo dell'attività potenzialmente dannosa.

Secondo la Corte EDU, il procedimento legislativo deve, inoltre, comprendere la realizzazione di indagini e studi, con l'obiettivo di prevenire e stimare gli effetti delle attività che possono causare un rischio per l'ambiente e per gli stessi diritti individuali: ciò anche per

¹⁰⁸¹ *Tatar contro Romania*, ricorso 67021/01, sentenza del 27 gennaio 2009.

¹⁰⁸² Così anche in *Budayeva c. Russia*, n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02

permettere il giusto equilibrio tra i diversi interessi. Nel caso in esame, secondo la Corte, non vi sarebbe alcun dubbio in riferimento al diritto di ciascun individuo di accedere alle conclusioni dei suddetti studi e alle altre informazioni che permettano di valutare i rischi derivanti dalle attività che hanno un impatto sull'ambiente, così come peraltro previsto da numerose convenzioni internazionali.

La Corte EDU ha quindi ritenuto che, nel caso in esame, a differenza degli altri casi simili sottoposti alla sua attenzione, avesse affrontato una particolare situazione critica, motivata dall'assenza di qualunque decisione interna ovvero di ogni altro documento amministrativo che rendicontasse il grado di danno che l'attività della società mineraria poteva arrecare alla salute umana e all'ambiente, stante l'inattività delle competenti autorità a fronte dei reclami e ricorsi proposti. In ragione di tali comportamenti omissivi, la Corte EDU, prendendo in considerazione le conclusioni dei rapporti ONU e OMS depositati dai ricorrenti, ha ritenuto che l'inquinamento generato dall'attività mineraria potesse cagionare un deterioramento della qualità della vita degli abitanti dei territori circostanti il sito produttivo e, più specificamente, ledere il benessere dei ricorrenti, privandoli del godimento del loro domicilio, in modo tale da compromettere la loro vita privata e familiare ai sensi dell'articolo 8 CEDU.

Anche se i ricorrenti non fossero riusciti a provare il nesso causale tra l'esposizione alle sostanze inquinanti e le malattie documentate, data l'incertezza scientifica e la pluralità di cause generative delle malattie respiratorie, considerando gli studi prodotti, secondo la Corte sarebbe stato dimostrato il fatto che il territorio dei ricorrenti fosse già un luogo pericolosamente inquinato in ragione sia dell'incidente ecologico, sia di un'attività industriale densamente produttiva.

Per conseguenza, la Corte EDU ha ritenuto che sussistesse un rischio attuale per la salute e per il benessere dei ricorrenti, che avrebbe imposto allo Stato un'obbligazione positiva di adottare delle misure adeguate a garantire i diritti degli interessati al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, oltre che per tutelare l'ambiente.

La Corte EDU ha quindi concluso affermando che la Romania si è resa inadempiente circa la sua obbligazione di valutare in chiave preventiva i rischi potenziali di un sito inquinante, non avendo, in aggiunta, adottato alcuna iniziativa per proteggere i residenti dei territori interessati dagli agenti inquinanti.

Nel sistema delle obbligazioni positive derivanti dall'articolo 8 della Convenzione EDU, per quello che qui interessa, la Corte ha sottolineato l'importanza del diritto del pubblico all'informazione, così come consacrato nella sua giurisprudenza.

La Corte EDU, inoltre, ha stabilito che l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale sono consacrati, a livello internazionale, dalla citata Convenzione di Aarhus¹⁰⁸³, così come dalla risoluzione numero 1430/05 dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sui rischi industriali, la quale ha rafforzato il dovere per gli Stati membri di migliorare la diffusione di informazioni di tale portata.

Com'è evidente, anche in questo caso la Corte ha considerato l'esistenza di un diritto all'informazione ambientale protetto nel lato passivo, evitando tuttavia di ricondurlo all'articolo 10 CEDU e scegliendo di apprestare la relativa tutela riferendosi ad altre fattispecie normative.

Dall'esame della rassegna giurisprudenziale precedente è possibile rilevare come gli indirizzi seguiti, prima dalla Commissione e dopo dalla Corte EDU, siano giunti alle medesime conclusioni.

La Commissione ha infatti evidenziato le caratteristiche espansive dell'articolo 10 CEDU nel caso *Guerra*, rilevando che “*dans les domaines interdépendants de la protection de l'environnement et de la santé et du bien-être des individus, revêt désormais l'information de public*”, con la conseguenza di considerare, quale diritto fondamentale, non solo il diritto all'informazione ambientale protetto sotto il lato attivo, ma anche il corrispondente diritto di ricevere informazioni adeguate a proteggere gli interessati dai rischi derivanti dall'esposizione ad attività inquinanti. Quindi, secondo la Commissione, “*l'importance d'un droit à la information dans ce domaine découle de sa raison d'être, qui est celle de protéger le bien-être et la santé des personnes concernées à-dire indirectement des droits qui sont vivés par d'autres dispositions de la Convention*”.

Aderendo a tale impostazione sarebbe possibile comprendere come l'importanza della tutela dell'informazione a carattere ambientale possa trovare la *ratio* nella propria caratteristica strumentale, atta ad prevenire la realizzazione di possibili danni derivanti da fonti inquinanti, che si tradurrebbero, per conseguenza, nella violazione di altri diritti protetti dalla Convenzione EDU. Secondo la Commissione, quindi, l'articolo 10 imporrebbe a carico degli Stati obblighi positivi, tra i quali la raccolta e la diffusione delle informazioni ambientali, la cui trasmissione può evitare *ex ante* il concretarsi di situazioni potenzialmente dannose.

Tuttavia, la Corte EDU, come anticipato, ha ritenuto di adottare un'interpretazione maggiormente limitata dell'articolo in commento, ritenendo che “*le libellé de l'art. 10, et le sens s'attachant couramment aux mots utilisés, ne permettent pas de déduire qu'un Etat se*

¹⁰⁸³Ratificata dalla Romania il 22 maggio 2000.

trouve dans l'obligation positive de fournir des informations, sauf lorsqu'une personne demanda-exige d'elle-même des informations dont le gouvernement dispose à l'époque considérée. C'est pourquoi, j'estime qu'il faut considérer qu'une telle obligation positive dépend de la condition suivante: les victimes potentielles du risque industriel doivent avoir demandé que certaines informations, preuves, essais, etc., soient rendus publics et leurs soient communiqués par un service gouvernemental donné. Si le gouvernement ne satisfait pas à une telle demande et n'explique pas son absence de réponse de façon valable, alors celle-ci doit être considérée comme une ingérence de sa part interdite par l'article 10 de la Convention''¹⁰⁸⁴. Pertanto, anche se la Corte EDU in tale pronuncia ha ritenuto che l'obbligo di fornire una tutela preventiva mediante la diffusione delle informazioni ambientali non fosse rinvenibile nel disposto dell'articolo 10 CEDU, la successiva giurisprudenza CEDU ha comunque sostanzialmente riconosciuto il diritto all'informazione ambientale, ritenendo che lo stesso precetto possa, in qualche caso, ritenersi un prerequisito di altri diritti fondamentali convenzionalmente previsti, come l'articolo 8 CEDU. Così tale diritto può considerarsi violato anche nell'ipotesi di omissione della corretta trasmissione di informazioni riguardante i pericoli connessi alle attività industriali pericolose, alle misure di sicurezza adottate, ai piani d'emergenza preparati ed alle modalità esecutive necessarie a fare fronte ad eventuali incidenti ambientali.

La Corte EDU ha continuato a seguire tale percorso argomentativo anche nelle pronunce successive, non richiamando, almeno per il momento, l'impostazione adottata dalla Commissione che apriva alla possibilità di tutelare pienamente il diritto all'informazione ambientale collocandolo nell'alveo dell'articolo 10 CEDU.

Orbene, i menzionati casi precedenti presentano rilevanti analogie con il caso dello stabilimento siderurgico tarantino, le cui emissioni hanno avuto nel corso degli anni un importante impatto ambientale, nonché rilevanti conseguenze rispetto alla salute degli abitanti delle zone limitrofe al polo industriale.

Sul sito, come già approfondito, sono state effettuate diverse perizie chimiche ed epidemiologiche, sia da parte di enti pubblici che privati, sia da parte dell'autorità giudiziaria nel corso di un procedimento penale volto ad accertare eventuali illeciti penali commessi da parte di soggetti a vario titolo interessati, tra i quali i gestori dello stabilimento e le autorità che avevano il compito di vigilare sulla tollerabilità o meno dei livelli di inquinamento dallo stesso prodotti. La maggior parte dei soggetti posti sotto osservazione erano residenti nei quartieri Tamburi e Borgo, vale a dire le zone della città limitrofe all'area industriale.

¹⁰⁸⁴Cfr. *Caso Guerra c. Italia*, ricorso 14967/89, sentenza della Grande Camera della Corte del 19 febbraio 1998.

Il Ministero della Salute, inoltre, con propri studi¹⁰⁸⁵, ha rilevato analogamente l'esistenza di patologie tumorali correlabili con le attività inquinanti dello stabilimento. Inoltre, il 26 settembre 2013 e il 14 aprile 2014, l'Italia è stata destinataria di due lettere di messa in mora da parte della Commissione europea, che ponevano dubbi riguardo al fatto che le autorità italiane, consentendo la prosecuzione delle attività negli impianti, non stessero garantendo l'adozione di misure adeguate per proteggere la salute umana e l'ambiente.

Tale circostanza rende il caso di Taranto affine ai casi citati portati all'attenzione della Commissione e della Corte, ed in particolare al citato caso *Tatar contro Romania*, ove i ricorrenti hanno eccepito di aver subito danni a causa della loro presenza abitativa nei pressi di uno stabilimento minerario altamente inquinante, come documentato da studi prodotti all'interno del procedimento, a fronte dell'inerzia dello stato rumeno e del comportamento passivo delle proprie autorità garanti.

La questione di Taranto è stata già portata all'attenzione della Corte con il caso *Smaltini contro Italia*¹⁰⁸⁶, relativo alla vicenda di una cittadina di Taranto deceduta il 21 dicembre 2012, a causa di una meningite che non poteva essere curata per via della leucemia contratta dalla donna. La ricorrente, con il proprio ricorso, ha eccepito che tale malattia era stata provocata dalle emissioni rilasciate dallo stabilimento siderurgico e che, nonostante il caso fosse già stato in precedenza portato per due volte all'attenzione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Taranto, le indagini furono archiviate, in quanto i magistrati avevano ritenuto insufficienti le prove di un nesso causale tra emissioni e malattia.

Nel ricorso, la ricorrente ha sostenuto che le autorità avrebbero violato il suo diritto alla vita tutelato dall'articolo 2 CEDU, perché sarebbe esistito un nesso provato di causa ed effetto tra le emissioni industriali del siderurgico e la malattia contratta. Ed è esattamente contro il provvedimento di archiviazione delle autorità interne che la ricorrente ha fatto ricorso a Strasburgo, sostenendo che la decisione avrebbe violato il diritto al rispetto della vita, perché i Tribunali italiani non avevano riconosciuto il nesso esistente tra le emissioni dell'Ilva e la sua malattia.

Tuttavia, i Giudici della CEDU non hanno rilevato anomalie nelle condotte dei magistrati interni, sostenendo che la ricorrente “*non è riuscita a dimostrare che le prove scientifiche acquisite dai tribunali per decidere del suo caso provassero il nesso*”¹⁰⁸⁷, affermando, quindi, che lo Stato italiano non avesse violato alcun obbligo convenzionale mediante il proprio apparato giudiziario.

¹⁰⁸⁵Sul sito del ministero della salute, progetto SENTIERI dell'Istituto Superiore della Sanità

¹⁰⁸⁶Ricorso n. 43961/09, decisione del 16 aprile 2015.

¹⁰⁸⁷Cfr. decisione del 16 aprile 2005 della Seconda Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte EDU ha limitato le proprie valutazioni alle domande formulate dalla ricorrente, la quale ha eccepito unicamente il mancato accertamento da parte delle autorità interne dell'esistenza di un rapporto di causalità tra le emissioni inquinanti prodotte dallo stabilimento Ilva e la patologia diagnosticata alla ricorrente, deceduta nelle more del giudizio. Pertanto, la Corte EDU, nella fattispecie in esame, ha valutato in maniera particolarmente formale il ricorso, rispetto all'approccio tradizionale di natura sostanziale, che permetterebbe la riqualificazione delle eccezioni al fine di garantire una tutela piena del diritto violato.

In questo caso si rileva come la Corte EDU si sia anche astenuta dall'estendere l'esame alla verifica degli obblighi positivi dello Stato, che implicano la predisposizione di un'apposita legislazione mirante a disciplinare l'esercizio delle attività industriali classificate come pericolose, nonché a monitorare l'incidenza degli effetti sull'ambiente circostante e sulle popolazioni interessate, così come invece accaduto nei casi sopra citati, ma anche nei casi *Öneryildiz contro Turchia e Budayeva e altri contro Russia*.

La Corte, infatti, avrebbe potuto giungere a giudicare nel merito il ricorso della ricorrente, anche evidenziando eventuali profili di violazione di altre fattispecie, tra le quali anche l'articolo 10 CEDU ad esempio, che tutela appunto le scelte consapevoli a seguito di un'azione positiva di carattere informativo da parte dello Stato e, viceversa, sanziona la mancanza di divulgazione in ordine ad informazioni di carattere ambientale connesse con primari diritti.

Il caso di Taranto è stato nuovamente riportato all'attenzione della Corte EDU¹⁰⁸⁸ con l'accusa rivolta allo Stato Italiano di non aver protetto la vita e la salute di centinaia cittadini di Taranto e provincia dagli effetti negativi delle le emissioni dell'Ilva. La Corte di Strasburgo ha ritenuto sufficientemente solide, in via preliminare, le prove presentate, aprendo il procedimento contro lo Stato e di fatto aprendo le porte a numerosi altri ricorsi che sono stati riuniti nel filone principale. In seguito, in data 24 gennaio 2019, la Corte ha pronunciato la sentenza, che sarà analizzata nel successivo paragrafo.

I ricorrenti principali, nel proprio ricorso, hanno denunciato la circostanza che *“lo Stato non ha adottato tutte le misure necessarie a proteggere l'ambiente e la loro salute, in particolare alla luce dei risultati del rapporto redatto nel quadro della procedura di sequestro conservativo e dei rapporti Sentieri”*¹⁰⁸⁹.

¹⁰⁸⁸Casi *Cordella e altri contro Italia / Ambrogio Melle e altri contro Italia*, numeri 554414/13 e 54264/15, ma ulteriori ricorsi, a seguito della decisione di ricevibilità, sono stati promossi nel solco di quelli citati.

¹⁰⁸⁹Cfr. pronuncia di ammissibilità nel caso sopra citato.

Inoltre, gli stessi ricorrenti hanno contestato al governo italiano di aver permesso che il polo siderurgico continuasse ad emettere sostanze altamente nocive, adottando i numerosi decreti cosiddetti “salva-Ilva”.

Pertanto, nonostante l’assodato livello di inquinamento prodotto, lo Stato italiano avrebbe operato delle scelte volte a salvaguardare la continuazione delle attività produttive che, in quanto tali, avrebbero permesso che lo stabilimento proseguisse a produrre emissioni altamente nocive, nonostante le indagini della Procura presso il Tribunale di Taranto e i vari studi tecnici avessero indicato un evidente nesso eziologico tra i danni subiti dalla popolazione e le attività siderurgiche¹⁰⁹⁰. Non è un caso, infatti, che la Consulta abbia dichiarato incostituzionale uno di tali decreti e precisamente quello del 2015, con il quale era stata autorizzata la prosecuzione delle attività di produzione, perché l’impianto sarebbe stato riconosciuto di interesse strategico nazionale¹⁰⁹¹.

Tornando al ricorso, lo stesso è stato fondato sulla violazione del diritto alla vita *ex* articolo 2 CEDU, e sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare *ex* articolo 8 CEDU, nonché sulla violazione dell’articolo 13 CEDU, in ordine all’inesistenza di un rimedio interno efficace: pertanto i rimostranti non hanno eccepito l’eventuale violazione dell’articolo 10 CEDU, che invece avrebbe potuto essere correttamente invocato nel caso in esame.

Nel caso *Guerra*, come chiarito, la Commissione EDU ha interpretato in maniera estensiva l’articolo 10, mentre la Corte EDU, invece, nelle pronunce successive, sebbene non abbia ritenuto integrata la violazione dell’articolo che ci occupa, ha comunque riconosciuto, sebbene solo in termini sostanziali, l’esistenza del diritto all’informazione ambientale, ritenendolo sussistente nella violazione di altri articoli convenzionali, come l’articolo 8 CEDU, nel momento in cui si venga a concretizzare un rischio serio e sostanziale per la salute e per il benessere delle persone, fatto questo che impone agli Stati un’obbligazione positiva di adozione delle misure ragionevoli e adeguate in grado di proteggere i diritti al rispetto della loro vita privata ed il diritto a vivere in un ambiente sano e protetto.

La Corte EDU, infatti, è dell’avviso di riconoscere l’esistenza di un’obbligazione a carico degli Stati che abbia ad oggetto la valutazione preventiva e accurata degli eventuali rischi legati all’attività inquinante, che comporta per l’effetto il dovere di adottare ogni misura

¹⁰⁹⁰Vedi anche successivo paragrafo 6.1. *I segnali del fallimento ambientale a Taranto* e la testimonianza del Presidente di PeaceLink che denuncia, in un articolo del 12 gennaio 2019, l’inadempienza dello Stato italiano rispetto ai propri obblighi di informazione ambientale.

¹⁰⁹¹Cfr. sentenza n. 58/2018 della Corte Costituzionale, sulla scorta dei principi già espressi nella sentenza n. 85/2013 che ricorda come le attività di interesse strategico nazionale possono essere proseguite a patto che si tenga in considerazione l’esigenza di tutela dell’ambiente e della salute.

adeguata affinché siano effettivamente in grado di proteggere le persone dai rischi dell'esposizione ad agenti inquinanti, avendo ripetutamente affermato, altresì, che l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale sono diritti propedeutici alla tutela di altre fattispecie convenzionali.

Non solo, nella citata pronuncia *Tatar contro Romania*, la Corte EDU, pur non citando l'articolo 10, ha fatto espresso riferimento alla tendenza internazionale volta a riconoscere il diritto all'informazione ambientale, citando all'uopo la Convenzione di Aarhus e la Risoluzione 1430/05 del Consiglio d'Europa sui rischi industriali, che ha lo scopo di migliorare la diffusione di informazioni ambientali.

Pertanto, la Corte sembrerebbe già aver riconosciuto l'esistenza del diritto all'informazione ambientale, quantomeno sul piano sostanziale. La giurisprudenza CEDU, per come emerso dalle pronunce analizzate, è infatti unanime nell'affermare che tra gli obblighi positivi a cui ogni Stato è soggetto vi è anche quello di realizzare indagini e studi adeguati, con lo scopo di prevenire e stimare la progressione degli effetti delle attività che possono causare un rischio per l'ambiente e per gli stessi diritti individuali.

Mutatis mutandis, nel caso di Taranto, sarebbe possibile ipotizzare l'esistenza di comportamenti omissivi da parte dell'Italia, in ordine alla divulgazione di informazioni ambientali. Lo Stato, non adottando quelle misure divulgative che avrebbero permesso ai cittadini residenti nei pressi dello stabilimento di operare scelte consapevoli sulla necessità o meno di continuare a vivere nella zona, potrebbe infatti aver violato l'articolo 10 CEDU. Tale violazione si realizzerebbe nel caso in esame, sia sul piano formale, sia sul piano sostanziale.

¹⁰⁹².

Dal punto di vista formale si potrebbe accogliere l'impostazione adottata dalla Commissione EDU nel caso *Guerra*, che ha espressamente riconosciuto nell'articolo 10 un diritto all'informazione anche quando questa ha carattere ambientale, addebitando, pertanto, agli Stati tutti gli obblighi positivi che questi devono mettere in atto a fronte di pericoli ambientali. Dal punto di vista sostanziale, è sufficiente fare riferimento alla copiosa giurisprudenza della Corte EDU, che ha già stabilito la rilevanza del diritto all'informazione ambientale, pur collocandolo nel contesto di altre fattispecie normative.

¹⁰⁹²Vedi successivo 5.3. sulla sentenza della Corte EDU e il successivo paragrafo 6.1. contenente la testimonianza del Presidente di PeaceLink che denuncia, in un articolo del 12 gennaio 2019, l'inadempienza dello Stato italiano rispetto ai propri obblighi di informazione ambientale.

È vero, infatti, che un'adeguata opera di raccolta e diffusione di informazioni a carattere ambientale può permettere di evitare, in chiave preventiva, il concretizzarsi di danni, nonché la realizzazione della violazione di altre fattispecie convenzionali.

In tale prospettiva, anche l'articolo 10 diverrebbe un efficace strumento di RSI, al pari della Convenzione di Aarhus.

Un riconoscimento del diritto all'informazione ambientale inserito nell'alveo dell'articolo 10 CEDU consentirebbe una progressione positiva del diritto europeo dei diritti umani, in quanto da una parte garantirebbe una tutela preventiva ai soggetti che possono correre seri pericoli dall'esposizione ad agenti inquinanti e, dall'altra parte, consentirebbe un serio passo in avanti nella tutela dell'ambiente in sé considerato, dal momento che imporrebbe agli Stati maggiore attenzione riguardo alle problematiche ambientali¹⁰⁹³.

5.3. La sentenza della Corte di Strasburgo del 24 gennaio 2019

In data 24 gennaio 2019, la Corte EDU, prima sezione, nel caso *Cordella e altri contro Italia*, dopo aver deliberato in camera di consiglio il 18 dicembre 2018, ha pubblicato la sentenza avente ad oggetto i ricorsi n. 54414/13 e 54264/15 contro la Repubblica italiana¹⁰⁹⁴.

Nel caso in esame, i ricorrenti hanno lamentato la violazione degli articoli 2, 8 e 13 della Convenzione, rispettivamente il diritto alla vita, al rispetto della vita privata e a un ricorso effettivo. Nel procedimento è intervenuto anche l'*International Society of Doctor for Environment*, insieme al programma clinico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino, quali terzi autorizzati a presentare osservazione ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 3 del Regolamento della Corte.

La sentenza ripercorre le principali tappe della vicenda di Taranto, sottolineando l'impatto delle emissioni dell'impianto siderurgico sull'ambiente e sulla salute della popolazione, attraverso la menzione di numerose relazioni scientifiche, e nella specie: (i) i rapporti del Centro europeo per l'ambiente e la salute (OMS – Organizzazione Mondiale della Sanità) del 1997 e del 2002; (ii) il rapporto ARPA del 2002 e lo studio epidemiologico del 2009, pubblicato in una rivista specializzata e recante il titolo “l'impatto di analisi statistica di alcune patologie tumorali in provincia di Taranto, 1999-2002”; (iii) il rapporto “Ambiente e salute a Taranto: le prove disponibili e le informazioni in materia di salute pubblica” del 2012, ossia il rapporto SENTIERI 2012; (iv) il rapporto “mortalità, tassi di cancro e di ospedalizzazione nei siti di interesse nazionale per servizi igienico-sanitari” del 2014,

¹⁰⁹³Cfr. Osservatorio sull'Italia e la Cedu n. 5/2016, articolo dello scrivente.

¹⁰⁹⁴Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Consultabile in lingua francese nel sito ufficiale della Corte.

conosciuto come rapporto SENTIERI 2014¹⁰⁹⁵; (v) il rapporto del registro tumori di Taranto, per gli anni 2006-2011 e, infine, (vi) il rapporto ARPA del 2016 e del 2017¹⁰⁹⁶.

Nel descrivere il ruolo delle istituzioni pubbliche nella vicenda in esame, i Giudici di Strasburgo ripercorrono le iniziative politiche a partire dalla decisione del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 1990, con la quale il territorio tarantino è stato dichiarato “area ad alto rischio ambientale”, ulteriormente menzionando gli accordi tra la società Ilva e le autorità pubbliche¹⁰⁹⁷ ed il primo rilascio dell'AIA da parte del Ministero dell'Ambiente in data 4 agosto 2011. Ancora, i Giudici ripercorrono le fasi del rilascio dei numerosi decreti “salva-Ilva”, dell'attività della magistratura tarantina, del sequestro degli impianti e dell'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, fino a giungere alla gara internazionale di vendita degli impianti¹⁰⁹⁸. Su quest'ultimo punto la Corte rileva che, nella sezione “*disposizioni urgenti per l'attuazione della procedura di vendita delle attività di business della società Ilva*”, ai sensi del Decreto Legge 98 del 9 giugno 2016, speciali immunità amministrative e penali sono state concesse al nuovo acquirente¹⁰⁹⁹, mentre ai sensi del Decreto del Presidente del Consiglio del 29 settembre 2017, il termine per l'esecuzione delle misure del piano ambientale, al quale la vendita è stata subordinata, è stato prorogato dagli iniziali 18 mesi successivi alla vendita fino ad agosto 2023¹¹⁰⁰.

Nella parte in fatto, la sentenza, inoltre, ripercorre le principali vicende giudiziarie aventi ad oggetto il caso tarantino, da quelle interne della magistratura, chiuse e pendenti, a quelle innanzi l'Unione europea, dove la Corte di Giustizia dell'Unione europea, in una sentenza del 31 marzo 2011 (causa C-50/10), ha dichiarato l'Italia inadempiente rispetto alla normativa europea in tema di prevenzione e riduzione dell'inquinamento e dove la Commissione europea ha rilasciato un parere motivato il 16 ottobre 2014, nel contesto della procedura di infrazione contro l'Italia, osservando che quest'ultima aveva fallito nel rispettare i suoi obblighi di garanzia relativamente alla conformità del siderurgico ai requisiti della direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali¹¹⁰¹.

¹⁰⁹⁵SENTIERI, ossia Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e degli Insediamenti Esposti dal Rischio Inquinamento, realizzato a cura del Ministero della Salute.

¹⁰⁹⁶Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. parte in fatto *Gli studi scientifici*, fino al paragrafo 30.

¹⁰⁹⁷Cfr. la cosiddetta “stagione delle intese”, nei precedenti paragrafi.

¹⁰⁹⁸Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. parte in fatto *Amministrazione e legislazione*, fino al paragrafo 66.

¹⁰⁹⁹Ivi, paragrafo 68.

¹¹⁰⁰Ivi, paragrafo 69.

¹¹⁰¹Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre

Nel procedimento innanzi la Corte di Strasburgo, il Governo italiano ha contestato lo status di vittima dei ricorrenti, dal momento che tale status potrebbe essere accertato solo in seguito ad un procedimento interno che abbia ad oggetto le stesse doglianze espresse innanzi alla Corte. Inoltre, il Governo ha rilevato come le censure dei ricorrenti fossero di carattere generale e non vertenti su temi specifici, pertanto sarebbero da intendersi quale *actio popularis*¹¹⁰².

I ricorrenti, da parte loro, hanno replicato ribadendo sia il loro status di vittime, in quanto residenti in aree limitrofe agli impianti inquinanti, sia l'acclarata evidenza scientifica della nocività delle emissioni, tanto da cagionare in alcuni di loro serie conseguenze sanitarie documentate, nonché danni ambientali¹¹⁰³.

La Corte, nella propria sentenza, in risposta alle osservazioni delle parti, ha ricordato innanzitutto che né l'articolo 8, né alcuna altra disposizione della CEDU garantisce specificamente una protezione generale dell'ambiente in quanto tale¹¹⁰⁴, tuttavia la valutazione di un danno ambientale rileva per determinare la violazione dei diritti sanciti dalla Carta stessa¹¹⁰⁵. Nel caso che ci occupa, “*gli elementi di prova di cui dispone la Corte dimostrano che l'inquinamento ha inevitabilmente reso le persone esposte ad essere maggiormente vulnerabili a varie malattie*”¹¹⁰⁶, realizzando per conseguenza “*un impatto negativo sul benessere dei richiedenti interessati*”¹¹⁰⁷.

In riferimento all'eccezione del Governo, secondo la quale i ricorrenti non avrebbero previamente esaurito i rimedi interni, considerati anche i procedimenti penali pendenti e la possibilità, *in limine*, di utilizzare l'articolo 700 del codice civile ovvero un'azione collettiva ai sensi della Legge 15/2009, la Corte osserva che, secondo i “*principi generalmente accettati dal diritto internazionale*”, alcune circostanze speciali possono dispensare il richiedente da tale obbligo, come l'impossibilità concreta di accedere a forme risarcitorie. Nel caso in esame, “*la Corte ritiene che nessun approccio penale, civile o amministrativo potrebbe*

Sicilianos. Cfr. parte in fatto *Amministrazione e legislazione*, fino al paragrafo 86.

¹¹⁰²Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. *Sulla dedotta violazione degli articoli 2, 8 e 13 della Convenzione*, fino al paragrafo 98.

¹¹⁰³Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. *Sulla dedotta violazione degli articoli 2, 8 e 13 della Convenzione*, fino al paragrafo 99.

¹¹⁰⁴Citando la giurisprudenza CEDU precedente: *Kyrtatos c. Grecia* n. 41666/98, paragrafo 52, EHCR 2003-VI estratti.

¹¹⁰⁵Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. *Sulla dedotta violazione degli articoli 2, 8 e 13 della Convenzione*, fino al paragrafo 101.

¹¹⁰⁶Ivi, paragrafo 105.

¹¹⁰⁷Ivi, paragrafo 107: si veda, al contrario, *Kyrtatos c. Grecia* n. 41666/98.

raggiungere questo obiettivo”¹¹⁰⁸. Inoltre, in tale contesto, “la Corte non può ignorare l’immunità concessa all’amministratore provvisorio in luogo delle misure raccomandate dal piano ambientale (previsto nel Decreto Legislativo n. 1 del 5 gennaio 2015) e l’estensione di tale immunità allo stesso acquirente dello stabilimento”¹¹⁰⁹. Ulteriormente, la Corte rileva l’impossibilità per il comune cittadino di adire direttamente la Corte Costituzionale ovvero l’impossibilità di richiedere un risarcimento per un danno ambientale, prerogativa attribuita in via esclusiva al Ministero dell’Ambiente, ai sensi del Decreto Legislativo n. 152/2006. In conseguenza di quanto precede, la Corte conclude per rigettare l’eccezione del governo¹¹¹⁰.

Nel merito, i ricorrenti ribadiscono i loro reclami, sostenendo che le autorità italiane non avrebbero adottato tutte le misure appropriate per proteggere la loro vita e la loro salute. Sostengono, inoltre, di essere danneggiati dall’inquinamento e di essere maggiormente predisposti a contrarre varie patologie, come dimostrato dai *report* sanitari prodotti¹¹¹¹.

In risposta al precedente citato dal Governo a sostegno delle proprie tesi¹¹¹², ossia il caso *Smaltini contro Italia*, dove la ricorrente lamentava di aver contratto una malattia a causa della sua esposizione all’inquinamento prodotto dal siderurgico e dove il nesso causale innanzi alla Corte EDU non era stato riconosciuto, i ricorrenti evidenziano le differenze tra le fattispecie: in quest’ultimo caso l’oggetto del procedimento sarebbe stato l’accertamento del nesso causale tra la malattia contratta e le emissioni dell’Ilva, mentre nel caso *Cordella e altri contro Italia* l’oggetto sarebbe l’accertamento delle responsabilità dello Stato italiano nell’omettere di adottare tutte quelle misure in grado di proteggere la salute dei ricorrenti e l’ambiente¹¹¹³.

Per parte propria, il Governo sostiene che l’Ilva avrebbe svolto sempre la sua attività produttiva in conformità con le autorizzazioni concesse dal Comune, dalla Provincia e dalla Regione e che sarebbero state intraprese rilevanti misure volte ad abbattere notevolmente i livelli di inquinamento prodotto¹¹¹⁴.

¹¹⁰⁸Ivi dal paragrafo 120 al 123. Nello stesso senso *Akdivar e altri contro Turchia*, 16 settembre 1996, Comp. 66, *Giacobbe e altri* 16041/02, paragrafo 63, 15 dicembre 2005.

¹¹⁰⁹Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. *Sulla dedotta violazione degli articoli 2, 8 e 13 della Convenzione*, fino al paragrafo 124. Vedi anche paragrafi 59 e 68 della stessa sentenza, riguardanti la questione dell’immunità.

¹¹¹⁰Ivi, paragrafi 125-127.

¹¹¹¹Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. *Nel merito*, fino al paragrafo 141.

¹¹¹²Ivi, paragrafo 145.

¹¹¹³Ivi, paragrafo 142.

¹¹¹⁴Ivi, paragrafo 146.

La Corte, valutando il caso, ha ricordato come un grave inquinamento ambientale possa influenzare il benessere e impedire alle persone di godere pienamente dei propri spazi, incidendo sulla qualità della vita privata¹¹¹⁵. A tale proposito, la Corte osserva che una richiesta formulata ex articolo 8 CEDU possa essere ritenuta difendibile se il livello di pregiudizio ambientale sia tale da diminuire sensibilmente la capacità del richiedente di godersi la propria casa o la propria vita privata e familiare. La valutazione di un tale livello ambientale dipende da tutte le circostanze versate in atti, compresa l'intensità e la durata del pregiudizio, nonché le conseguenze fisiche o psicologiche sulla salute o sulla qualità della vita della persona interessata¹¹¹⁶.

Così, secondo la Corte, l'articolo 8 non obbliga semplicemente lo Stato ad astenersi da interferenze arbitrarie: questo impegno, per lo più negativo, deve essere integrato dagli obblighi positivi inerenti il rispetto effettivo della vita privata. In questo senso, la questione dovrebbe essere affrontata dal punto di vista dell'obbligo positivo dello Stato di adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo, in conformità con il primo paragrafo dello stesso articolo 8. Viceversa, la questione andrebbe affrontata valutando il comportamento dello Stato volto a regolamentare il margine di apprezzamento previsto dal secondo paragrafo, ex articolo 8, per il caso in esame e per tutti i casi analoghi. In entrambi i casi, occorre trovare il giusto equilibrio tra gli interessi dell'individuo e della società nel complesso. Gli Stati hanno, dunque, in relazione all'articolo 8, un obbligo positivo, soprattutto nel caso di esercizio di attività pericolose, dovendo introdurre regolamenti adeguati alla natura specifica dell'attività, in particolare valutando il rischio che ne deriva. Questa regolamentazione deve governare l'autorizzazione, l'esercizio, la sicurezza e il controllo della stessa attività, nonché l'obbligo di adottare misure effettive volte a garantire la protezione dei cittadini esposti al pericolo¹¹¹⁷.

Secondo i Giudici di Strasburgo, mentre non spetta alla Corte determinare con esattezza quali misure avrebbero dovuto essere adottate nel caso di specie per ridurre il livello di inquinamento in modo più efficace, la stessa istituzione è invece competente ad accertare se

¹¹¹⁵Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. *La valutazione della Corte*, fino al paragrafo 156. Vedi *Lopez Ostra contro Spagna*, 9 dicembre 1994, serie A 303-C, paragrafo 51 e *Guerra e altri contro Italia*, 19 febbraio 1998, paragrafo 60, in Rapporti 1998.

¹¹¹⁶Ivi, paragrafo 157. Cfr. anche *Dubetska e altri contro Ucraina*, ricorso n. 30499/03, paragrafo 105, del 10 febbraio 2011, nonché *Grimkovskaya contro Russia*, ricorso n. 38182/03, paragrafo 58, del 21 luglio 2011.

¹¹¹⁷Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. *La valutazione della Corte*, paragrafi 156-159. Vedi anche *Oneryildiz contro Turchia*, n. 48939/99, paragrafo 90, CEDU 2004-XII e *Brincat e altri contro Malta*, n. 60908/11, paragrafi 101-102, del 24 luglio 2014.

le autorità nazionali hanno – o meno – affrontato il problema con la dovuta diligenza e hanno – o meno – preso in considerazione tutti gli interessi apprezzabili¹¹¹⁸.

Sul punto, la Corte osserva che, fin dagli anni '70, studi scientifici hanno documentato gli effetti inquinanti provenienti dal siderurgico di Taranto e degli impatti sulla salute umana e sull'ambiente. Inoltre, il legame tra le emissioni industriali dell'Ilva e il danno alla salute nell'area di Taranto è attestato dal progetto SENTIERI 2012 e 2016 e dal rapporto dell'ARPA 2017. La Corte rileva che, nonostante i tentativi delle autorità nazionali di riqualificare la zona interessata, i progetti messi in atto non hanno prodotto gli effetti desiderati. Inoltre, le misure raccomandate nel 2012 nel quadro dell'AIA per migliorare l'impatto ambientale dell'impianto, non sono state realizzate: tale fallimento è stato, inoltre, causa dei procedimenti di infrazione innanzi le autorità dell'Unione europea¹¹¹⁹.

La Corte osserva ancora che l'attuazione del piano ambientale, approvato nel 2014, è stato posticipato fino ad agosto del 2023: la procedura per raggiungere gli obiettivi di risanamento perseguiti è quindi estremamente lenta¹¹²⁰.

Nel frattempo, il Governo è più volte intervenuto attraverso i decreti “salva-Ilva” per assicurare la continuazione dell'attività produttiva dell'acciaio, nonostante la contestazione da parte delle autorità giudiziarie, a mezzo delle due perizie, quella chimica e quella epidemiologica depositate presso il Tribunale di Taranto nel 2012, dell'esistenza di gravi rischi per la salute e l'ambiente. Ancora, è stata concessa l'immunità amministrativa e penale ai responsabili dell'attuazione del piano ambientale, in particolare all'amministratore provvisorio e all'acquirente della società¹¹²¹.

I Giudici di Strasburgo si spingono oltre nelle proprie osservazioni, rilevando come sussista una situazione di incertezza derivante, in primo luogo, dal tracollo finanziario della società e, in secondo luogo, dalla possibilità concessa al nuovo acquirente di rimandare il completamento del risanamento dell'impianto¹¹²².

In buona sostanza la gestione da parte dello Stato delle questioni ambientali connesse al siderurgico è di fatto bloccata¹¹²³.

In conseguenza di quanto precede “*la Corte non può che constatare il prolungamento di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in*

¹¹¹⁸Ivi, 161.

¹¹¹⁹Ivi, 164.

¹¹²⁰Ibidem, cfr. paragrafo 168.

¹¹²¹Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. *La valutazione della Corte*, fino al paragrafo 169.

¹¹²²Ivi, cfr. paragrafo 170, ma anche i paragrafi 60 e 67.

¹¹²³Ivi, cfr. paragrafo 171.

*generale, quella dell'intera popolazione residente nelle aree a rischio, che rimane, allo stato attuale, privata delle informazioni sullo stato di avanzamento del processo di risanamento del territorio, in particolare per quanto riguarda i termini per l'attuazione dei relativi lavori. Alla luce di quanto precede, la Corte osserva che le autorità nazionali non hanno adottato tutte le misure necessarie per garantire l'effettiva tutela del diritto delle persone interessate al rispetto della loro vita privata*¹¹²⁴, affermando, quindi, la violazione dell'articolo 8 CEDU. Inoltre, sebbene la Corte affermi anche la violazione dell'articolo 13 CEDU, conclude nel ritenere non necessaria l'attivazione della procedura di giudizio pilota *ex* articolo 46 della Convenzione, in quanto, al momento, lo Stato italiano starebbe programmando il risanamento dell'area interessata¹¹²⁵.

La sentenza della Corte di Strasburgo è di grande importanza, dal momento che accerta come l'Italia non abbia protetto i cittadini di Taranto dagli effetti dell'inquinamento prodotto dalle attività del siderurgico ionico. Nella stessa si evidenzia come il grave pregiudizio subito dalle vittime sia stato peggiorato dalle attività del Governo, il quale ha autorizzato la prosecuzione delle attività produttive, nonostante le inchieste della magistratura che dimostravano la pericolosità delle emissioni. La Corte ha messo anche in evidenza la mancata adozione delle misure necessarie per garantire l'effettiva tutela delle persone interessate, quindi in buona sostanza l'omesso adempimento dello Stato italiano ai propri obblighi positivi. Ancora una volta, inoltre, è stato messo in luce come, nonostante l'accertata pericolosità delle fonti di inquinamento fosse nota fin dagli anni '70 o, quantomeno, a partire dagli anni '90, in conseguenza della dichiarazione di "area a rischio ambientale", le istituzioni non abbiano adottato le adeguate misure correttive.

Tra queste sarebbe opportuno segnalare anche l'omessa attività di divulgazione delle informazioni ambientali nei confronti della popolazione interessata: infatti, dalla ricostruzione della vicenda giudiziaria in commento, si evince implicitamente quanto potrebbe essere determinante il riconoscimento del diritto all'informazione ambientale *ex* articolo 10 CEDU, utilizzabile a scopo preventivo rispetto alla realizzazione di danni ambientali. Tale prospettiva, come detto, non è stata finora accolta nella giurisprudenza della Corte, nonostante le segnalate aperture della Commissione nel suo rapporto sul caso *Guerra*, preferendosi un più prudente ricorso alla fattispecie di cui all'articolo 8 CEDU che, inevitabilmente, restringe lo spettro degli obblighi di informazione assegnati allo Stato. Senonchè, un'interpretazione orientata all'esigenza di assicurare la massima tutela

¹¹²⁴Vedi sentenza European Court of Human Rights, première section, affaire *Cordella et autres c. Italie*, requêtes n. 54414/13 e 54264/15, pubblicata il 24 gennaio 2019 a firma di Renata Degener e Linos Alexandre Sicilianos. Cfr. *La valutazione della Corte*, paragrafi 172-174.

¹¹²⁵Ivi, paragrafi 176 e 177 "applicazione dell'articolo 46 della Convenzione".

preventiva possibile alle popolazioni esposte a gravi rischi ambientali potrebbe portare a estendere la responsabilità degli Stati in senso non dissimile a quanto già previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, lettera c) della Convenzione di Aarhus, a norma del quale *“Ciascuna Parte provvede affinché [...] c) in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovute a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia”*¹¹²⁶.

È significativo che Peacelink abbia rilevato che *“vi erano state ricerche condotte dall'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL) dal titolo 'impatto sulla salute di particolari condizioni ambientali e di lavoro, di provvedimenti di pianificazione territoriale' tra il 2002 e il 2007 [...] In queste ricerche era emerso che i livelli di IPA cancerogeni avevano toccato picchi pericolosi per la salute [...] l'ISPESL, pur avendo realizzato a Taranto tali studi, li aveva mantenuti per molto tempo non pubblici. In essi risultava che a Taranto nel sito di via Orsini (quartiere Tamburi), vi era un accumulo di benzo(a)pirene nei giorni dal 2 al 5 marzo 2004, con un picco allarmante il giorno 4 marzo di 67 ng/m³. Cosa significa tutto ciò se convertiamo i valori di benzo(a)pirene in sigarette? Significa che il 4 marzo 2004 i bambini del quartiere Tamburi di Taranto, respirando, hanno inalato benzo(a)pirene per un equivalente di 128 sigarette”*¹¹²⁷. Il testo riportato evidenzia come talune informazioni estremamente rilevanti per accrescere la consapevolezza della popolazione interessata sui rischi ambientali e alla salute connessi all'attività industriale del siderurgico siano state tenute celate. Tale condotta appare senz'altro suscettibile di apprezzamento sul piano giuridico. L'impiego dell'articolo 10 CEDU, secondo l'orientamento prospettato, potrebbe costituire uno strumento estremamente efficace in questo senso.

5.4. Sul possibile utilizzo giudiziale della RSI quale canone interpretativo per la tutela delle situazioni soggettive lese

Il riconoscimento del diritto all'informazione ambientale *ex* articolo 10 CEDU, adattato al caso di specie, comporterebbe l'obbligo positivo dello Stato e degli enti territoriali di mettere in condizione la popolazione di conoscere i rischi inerenti la salute e l'ambiente cui essa è

¹¹²⁶Per un approfondimento sul punto si rinvia a Colacino N., *Exploring the legal nature of the states' obligation to provide information to the public in the case of imminent threat to the environment: more than the b-side of the individual right to access?* In *Rivista Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 3/2014, pp. 454-467.

¹¹²⁷Dall'articolo del Presidente di PeaceLink Alessandro Marescotti, articolo de *Il Fatto Quotidiano* del 24 gennaio 2019. I dati dell'ISPESL sono stati raccolti dall'associazione ambientalista PeaceLink nel settembre 2008 e consultabili attraverso il loro sito internet ufficiale.

esposta: non solo nell'imminenza di un grave disastro, ma anche in caso di una perdurante esposizione al rischio ambientale e sanitario.

Ai fini del presente lavoro, il problema che il caso di Taranto solleva attiene all'applicabilità degli strumenti di RSI e agli effetti da essi derivanti, a fronte delle responsabilità delle istituzioni, che con il loro comportamento – o con la loro inerzia – hanno contribuito all'aggravarsi della situazione. Interrogarsi sul punto appare necessario per comprendere se alcuni tra gli strumenti analizzati nei capitoli precedenti possano rappresentare effettive soluzioni ai problemi riscontrati.

Si è visto che, con la “*Teoria degli Stakeholders*” di Freeman¹¹²⁸, in casi come quello oggetto del presente studio, un ruolo determinante deve essere attribuito ai portatori d'interesse, quali agenti del sistema della responsabilità sociale.

Nel caso di Taranto, i primi interventi degli *stakeholders* a fini di tutela ambientale risalgono agli anni sessanta-settanta, in coincidenza del cosiddetto “raddoppio del siderurgico”. Tali interventi, in seguito, hanno costituito la base per l'avvio di alcune inchieste e procedimenti penali negli anni ottanta, le quali, per via delle lacune del sistema normativo in relazione della tutela dell'ambiente, non hanno condotto a risultati soddisfacenti. È stato necessario attendere fino agli anni duemila, affinché alcune associazioni ambientaliste, in possesso dei risultati delle perizie che evidenziavano una situazione critica nell'ambiente di Taranto, potessero mettere in luce l'intera vicenda, consentendo l'avvio nuovi procedimenti, sia al livello domestico, sia europeo.

Sembrerebbe, pertanto, che, nella circostanza, l'azione degli *stakeholders* abbia permesso il raggiungimento degli obiettivi della RSI, pur in assenza di strumenti concretamente applicabili a tal fine.

Come chiarito nel primo capitolo, uno degli strumenti maggiormente ricorrenti nell'ambito della RSI è il codice di condotta. Nel caso di specie, l'Ilva di Taranto ha adottato propri codici di condotta, pubblicandoli periodicamente sul suo sito internet¹¹²⁹. Questi prevedevano alcuni impegni di carattere generale a carico dell'impresa in materia di tutela ambientale, che sono rimasti evidentemente disattesi. Tuttavia, un'impresa come l'Ilva, anche qualora intenda eludere gli obblighi volontariamente assunti mediante l'adozione di un proprio codice di condotta, non può ritenersi esonerata dal dovere sostanziale di tenere comportamenti socialmente responsabili.

¹¹²⁸Cfr. primo capitolo.

¹¹²⁹Cfr. sito ufficiale del Gruppo Ilva e il Codice Etico. Si rileva come, al momento della pubblicazione di tale tesi, tale sito internet sia stato oscurato, rendendo inaccessibile la consultazione del Codice Etico.

In questo senso, per l'accertamento delle relative responsabilità sul piano ambientale, oltre al complesso delle norme vigenti di origine interna, europea e internazionale, potrebbe farsi ricorso anche agli strumenti della RSI, utilizzabili dai giudici interni quale canone privilegiato di interpretazione del contenuto degli obblighi gravanti sull'impresa.

Ciò permetterebbe di valutarne i comportamenti prima che i danni provocati siano irreversibili. In altri termini, nell'ipotesi in cui una data impresa assuma comportamenti socialmente irresponsabili, è possibile ipotizzare che tali comportamenti provocheranno, nel medio termine, un probabile danno ambientale o sociale. Pertanto, una valutazione preventiva riguardo la corrispondenza tra il comportamento e il contenuto degli strumenti di RSI acquista un rilievo significativo, nella misura in cui contribuisce a impedire o limitare ipotesi di danno.

Un'interpretazione in linea con la tesi esposta è stata promossa dalla giurisprudenza statunitense, laddove essa è stata chiamata a giudicare sul valore giuridico dei codici di condotta riguardanti gli obblighi delle imprese nei confronti dei lavoratori. In alcuni casi¹¹³⁰, i giudici federali hanno rivestito di valore legale le disposizioni dei codici in presenza di alcuni requisiti: il codice dovrebbe essere redatto in modo da lasciare intendere l'assunzione espressa da parte dell'impresa di obblighi vincolanti; i lavoratori dovrebbero conoscere il codice e dovrebbero ritenerlo essenziale nelle concrete modalità di svolgimento delle attività di impresa; i lavoratori, tramite comportamenti concludenti, dovrebbero infine ratificare il contenuto delle disposizioni ivi contenute¹¹³¹. Da quanto sopra discenderebbe un'obbligazione giuridica, come tale avente forza di legge, assunta volontariamente dall'impresa nei riguardi dei propri lavoratori al momento in cui è stato sottoscritto il codice e l'inosservanza delle disposizioni del codice si configurerebbe quale inadempimento contrattuale.

Nel caso di Taranto, come detto, esisteva un codice di condotta che avrebbe potuto essere utilizzato dai giudici a fini interpretativi sull'esempio della giurisprudenza statunitense, quantomeno per accertare le responsabilità concernenti le fattispecie di danno arrecate ai lavoratori, valutando se questi ultimi avessero tacitamente ratificato il contenuto del codice che, come qualsiasi altro codice di condotta, garantiva il massimo impegno dell'impresa per la salute dei lavoratori e per la tutela dell'ambiente. Proprio il legittimo affidamento dei lavori circa il rispetto degli impegni volontariamente assunti dall'impresa avrebbe potuto costituire un elemento determinante per l'accertamento di eventuali responsabilità, in un momento antecedente al verificarsi di danni irreparabili.

¹¹³⁰Tra i vari si segnala il caso *Weber Shandwick Worldwide contro Reid*.

¹¹³¹Corte distrettuale dell'Illinois, *Weber Shandwick Worldwide contro Reid*. Indicativi 2d., pronuncia del 12 maggio 2005.

Muovendo da tale impostazione, in termini più generali¹¹³², si potrebbe considerare la RSI un complesso normativo uniforme potenzialmente utilizzabile dai giudici a fini di interpretazione, il cui rilievo, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, risulterebbe variabile in considerazione della maggiore o minore gravità della condotta assunta dall'impresa.

Tra gli strumenti internazionali di RSI, le Norme ONU si potrebbero dimostrare le più adatte a questo scopo. Considerata l'autorevolezza dell'organizzazione da cui provengono, nonché la prassi degli Stati, esse si prestano, infatti, più di altri a costituire uno strumento integrativo delle legislazioni nazionali che disciplinano gli obblighi posti a carico delle imprese per il rispetto dell'ambiente e delle condizioni di lavoro, al punto da ipotizzare, come nei citati precedenti giurisprudenziali statunitensi, un possibile inadempimento contrattuale nel caso di manifesta violazione dei relativi precetti¹¹³³.

Del resto sono le stesse Norme a prospettare un utilizzo giurisprudenziale delle relative prescrizioni da parte dei tribunali internazionali quale diritto vivente¹¹³⁴ e “*authoritative guide to corporate social responsibility*”¹¹³⁵.

Le Norme hanno un *quid pluris* rispetto ad altri strumenti adottati in tema di RSI, perché assumono una valenza giuridica data dal rinvio alle fonti internazionali richiamate¹¹³⁶.

Nel caso di Taranto, il riferimento alle Norme avrebbe potuto favorire un riconoscimento delle responsabilità anche nel caso *Smaltini contro Italia*¹¹³⁷, fondato sulle sentenze dei giudici interni che hanno ritenuto non provato il nesso causale tra le malattie contratte dalla ricorrente e le emissioni del siderurgico e che, invece, avrebbero potuto constatare in via interpretativa un evidente disallineamento tra i principi della RSI a livello internazionale e le condotte dei chiamati in causa.

Peraltro, il beneficio derivante dall'adozione di tale impostazione contribuirebbe alla formazione di un'*opinio iuris* conforme: secondo autorevole dottrina, le sentenze dei giudici interni in materia di diritto internazionale “*contribuiscono anch'esse all'interpretazione e alla rivelazione delle norme internazionali, sia che si tratti di norme consuetudinarie sia che si tratti di convenzioni multilaterali. In un certo senso, la loro influenza sull'evoluzione del diritto internazionale è più diretta, in quanto, dal punto di vista di questo ultimo, essi*

¹¹³²Si veda il primo capitolo.

¹¹³³Anche i Principi Guida del Rappresentante Speciale John Ruggie sono completi e dettagliati, tuttavia le Norme posseggono l'ulteriore requisito dell'elaborazione collegiale e condivisa.

¹¹³⁴ONU: E-CN-4. Sub.. 12/03. Points 16.19.

¹¹³⁵C. F. Hillemmans: *UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights* in *German Law Journal*, 2003, pag. 1065.

¹¹³⁶D. Weissbrodt, M. Kruger: *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* in *American Journal of International Law*, 2003, pag. 913.

¹¹³⁷Si veda paragrafo *I ricorsi alla Cedu e il mancato utilizzo dell'articolo 10*.

agiscono come organi del proprio stato, e quindi la prassi alla quale essi danno vita è prassi degli stati”¹¹³⁸.

Anche l'Institut de Droit International ha incoraggiato un tale percorso¹¹³⁹, richiedendo che “*il trattamento delle regole di diritto internazionale dovrebbe essere in tutto e per tutto simile a quello riservato alle regole di diritto interno. In particolare, la rilevazione ed interpretazione delle prime dovrebbe essere svolta nella massima libertà di cui i giudici godono rispetto alle seconde.*”¹¹⁴⁰. Sarebbe possibile, in questo senso, rilevare la norma e interpretarla, secondo le procedure tipiche dell'ordinamento.

Quanto al diritto interno, il varco per operare tale integrazione interpretativa, qualora le Norme ONU dovessero acquistare carattere di norma consuetudinaria, sarebbe offerto dall'articolo 10 della Costituzione. Il primo comma prevede, come è noto, che l'ordinamento italiano si conformi alle “*norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*”, mediante un rinvio mobile¹¹⁴¹ che consente di oltrepassare la produzione di norme di adattamento, applicando la norma internazionale *tout court*. Ovviamente, le Norme ONU al momento presentano un mero rilievo di *soft law*¹¹⁴² per cui la questione della loro applicabilità nell'ordinamento dello Stato non si porrebbe. Tuttavia, non va trascurato il precedente costituito dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo la quale, essendo anch'essa strumento di *soft law*, non avrebbe avuto le caratteristiche per produrre obblighi vincolanti e che, tuttavia, è stata considerata in taluni casi fonte di obblighi generali, in quanto assistita da un'*opinio iuris* conforme¹¹⁴³.

Le Norme, quindi, come la Dichiarazione, sono uno strumento delle Nazioni Unite che potenzialmente potrebbe essere investito da un procedimento di positivizzazione, pur nella consapevolezza del differente procedimento che è alla base della loro adozione¹¹⁴⁴. Inoltre, essendo tuttora in corso la discussione sulla possibile valenza universale dei principi di RSI

¹¹³⁸Conforti: *Il ruolo del giudice nel diritto internazionale. (V) I giudici interni e il diritto internazionale*. In Vol. 1 EJLS No. 2.

¹¹³⁹*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1994, pp. 317 e ss, su proposta di Conforti, articolo citato.

¹¹⁴⁰Conforti: *Il ruolo del giudice nel diritto internazionale. (V) I giudici interni e il diritto internazionale*. Articolo citato.

¹¹⁴¹Per una esaustiva trattazione di questa possibilità si veda Salerno: *Diritto internazionale. Principi e norme*, Padova 2013, pagine 399 e seguenti, nonché Mezzetti: *Diritto costituzionale*, Milano, 2014, pagine 165 e seguenti.

¹¹⁴²Sulla possibilità che le Norme possano assurgere a diventare un codice universale attraverso la prassi conforme degli Stati si rinvia a quanto esposto nel primo capitolo.

¹¹⁴³Sulla valenza normativa della Dichiarazione e sulla sua positivizzazione si veda Zanghi: *Protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, XII Utet, Torino 1997, pagine 153 e seguenti.

¹¹⁴⁴la Dichiarazione Universale è una Risoluzione dell'Assemblea Generale, mentre le Norme sono state approvate dalla Sotto-commissione sulla promozione e promozione dei diritti umani.

ivi contenuti¹¹⁴⁵, questi ultimi potrebbero essere considerati alla stregua di criteri interpretativi delle norme interne in rapporto alla RSI.

In definitiva, in questo contesto, le Norme potrebbero essere considerate quale “*elaborative soft law*”¹¹⁴⁶, ossia strumento di interpretazione e di esecuzione di obbligazioni giuridiche.

In prospettiva, la positivizzazione delle Norme consentirebbe al sistema di RSI di acquistare un'efficacia a “geometria variabile”, ossia di mantenere la sua funzione persuasiva, oscillante tra obblighi giuridici e doveri etici, e di assumere, all'occorrenza, una valenza concreta utilizzabile dai giudici quale strumento interpretativo per la protezione degli interessi riconducibili alla stessa responsabilità sociale.

5.5. Possibile violazione dei principi di RSI da parte dello Stato nel caso di Taranto

Quanto precede evidenzia le potenzialità del sistema di RSI applicabile al caso in esame oppure a casi analoghi. Nel caso di Taranto, tuttavia, occorre considerare che i danni ambientali sono stati già provocati, come dimostrato dai riscontri delle perizie depositate all'interno del procedimento penale, che hanno dimostrato una correlazione tra l'inquinamento prodotto dal siderurgico e la crisi sanitaria e territoriale tarantina.

Un successivo quesito al quale occorre rispondere riguarda il tipo di responsabilità che si atteggia nei confronti dello Stato italiano, innanzi la normativa internazionale e interna afferente alla RSI.

Quanto approfondito nel primo e nel secondo capitolo, relativamente agli strumenti di RSI prodotti sui vari livelli delle fonti internazionali, offre un sistema di tutela eterogeneo e frammentato, composto principalmente da atti di “diritto leggero”, che tuttavia nel corso degli anni sono divenuti sempre più complessi e particolareggiati, acquistando anche una certa autorevolezza, quando ad esempio sono stati emessi nel quadro delle Nazioni Unite o dell'OCSE, andando a definire nel dettaglio quale sia la responsabilità dello Stato e dell'impresa a fronte delle violazioni dei diritti umani e degli stessi principi di RSI durante lo svolgimento delle attività economiche¹¹⁴⁷.

Il principale garante dei principi di RSI e della tutela dei diritti umani è naturalmente lo Stato, che deve amministrare la propria giurisdizione nel rispetto dei trattati internazionali cui è subordinato. Tale incombenza è stata affermata anche dai Principi Guida delle Nazioni Unite

¹¹⁴⁵ A tale riguardo si rinvia al paragrafo che approfondisce le Norme (primo capitolo).

¹¹⁴⁶ Chinkin: *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*. In Quarterly 850 1989, pag. 29. Ed ancora: Sands: *Principles of International Environmental Law*. In Cambridge Ed. 2003.

¹¹⁴⁷ Peacelink, FIDH, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, HRIC, *Il disastro ambientale di Taranto e la violazione dei Diritti Umani*, Aprile 2018, n. 711i

su impresa e diritti umani, elaborati dal Rappresentante Speciale John Ruggie ed adottati nel 2011 dal Consiglio dei Diritti Umani, analizzati in precedenza¹¹⁴⁸.

L'altro attore obbligato a rispettare i principi di RSI, quindi rispettando le normative internazionali in tema di diritti umani, sociali ed ambientali, è l'impresa, la cui responsabilità è indipendente rispetto a quella dello Stato, così come affermato dai citati Principi Guida ma anche dalle *Guidelines* dell'OCSE, dedicate ai comportamenti socialmente responsabili delle multinazionali¹¹⁴⁹.

Relativamente ai Principi Guida, questi puntano a fornire un quadro organico ed universalmente condiviso del sistema della RSI sebbene, pur non essendo stati elaborati a livello collegiale. Gli stessi si sostanziano, in definitiva, in tre pilastri, ossia (i) il dovere dello Stato di proteggere i diritti umani, (ii) la responsabilità delle imprese di rispettarli e (iii) l'accesso alla giustizia.

Il primo pilastro razionalizza gli obblighi di diritto internazionale esistenti a carico degli Stati per violazioni commesse dalle imprese, ed in particolare il primo principio afferma che “*gli Stati hanno l'obbligo di proteggere gli individui dalle violazioni dei diritti umani compiute, all'interno del loro territorio e/o della loro giurisdizione, da parte di terzi, incluse le imprese. Ciò richiede l'adozione di misure appropriate per prevenire, investigare, punire tali violazioni e porre loro rimedio, anche attraverso l'uso di efficaci strumenti politici, legislativi, amministrativi e giudiziari*”¹¹⁵⁰.

Gli strumenti di RSI, di cui i Principi Guida fanno parte, in buona sostanza, affermano che l'impresa, con lo scopo di rispettare l'ambiente ed i diritti umani, ha una propria responsabilità autonoma di agire con la dovuta diligenza, intervenendo con ogni misura necessaria ad identificare, controllare, prevenire e rimediare alle conseguenze negative delle proprie attività sugli esseri umani e sul territorio¹¹⁵¹.

La “soft law” della RSI, tuttavia, non è l'unica fonte di obbligazioni poste a carico delle imprese, sia pur condizionate dalla tipologia dello strumento, dal momento che la responsabilità d'impresa ha una espressa valenza giuridica, laddove il diritto interno prevede enunciati normativi volti a tutelare l'ambiente e l'essere umano dalle condotte irresponsabili delle stesse.

¹¹⁴⁸Vedi relativo paragrafo, in particolare Risoluzione n. 17-4 del 16 giugno 2011. Testo sul sito internet ufficiale “ohchr.org”.

¹¹⁴⁹Vedi paragrafi sulle *Guidelines* OCSE, argomento affrontato in precedenza sia nel primo che nel secondo capitolo.

¹¹⁵⁰Vedi precedente paragrafo sui Principi, fonte consultabile sul sito internet ufficiale degli stessi insieme al relativo commentario.

¹¹⁵¹Così i Principi Guida, cfr. Principi dal n. 11 al 14, nonché il Capitolo IV delle *Guidelines* OCSE.

Nel caso che ci occupa, il legislatore italiano ha previsto che, in caso di violazione delle norme di diritto ambientale, viene posto in capo all'impresa un obbligo giuridico, che comporta una responsabilità amministrativa come previsto dal Decreto Legislativo n. 231 del 2001, con conseguenze in termini sanzionatori che oscillano dalla confisca o il sequestro delle strutture aziendali, all'interdizione dell'esercizio delle attività, senza dimenticare la responsabilità individuale di chi agisce in nome e per conto dell'impresa, laddove le relative responsabilità dovessero venire accertate¹¹⁵².

Nel caso di Taranto tali responsabilità sono oggetto del procedimento penale “Ambiente Svenduto”, pertanto saranno i giudici a dover delineare la misura e la consistenza del coinvolgimento dei soggetti che hanno agito nell'interesse economico dell'Ilva.

In ogni caso, relativamente al ruolo dello Stato italiano, è possibile riscontrare responsabilità autonome relativamente alla compromissione di alcuni diritti fondamentali e inalienabili, come il diritto alla vita, il diritto alla salute e il diritto a vivere in un ambiente sano.

Riguardo quest'ultimo, occorre evidenziare che il diritto a vivere in un ambiente sano non possiede un autonomo riconoscimento nel diritto internazionale, pur essendo evidentemente connesso con il diritto alla salute, tutelato dall'articolo 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Le Nazioni Unite, a seguito della presa d'atto delle ripercussioni dei disastri ambientali sulla vita umana, hanno iniziato ad occuparsi del tema a partire dal 1990, quando cioè l'Assemblea Generale ha adottato una risoluzione che riconosce il diritto di tutti a vivere in un ambiente adeguato alla loro salute e benessere¹¹⁵³, mentre, come descritto nei precedenti paragrafi, la dimensione ambientale del godimento dei diritti individuali è stata via via inserita in importanti documenti internazionali, come la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, seguita dall'Accordo di Parigi del 2015 e dalla Procedura Speciale delle Nazioni Unite su Ambiente e Diritti Umani¹¹⁵⁴. Da parte sua, il Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite ha da ultimo pubblicato una lista di n. 16 Principi Quadro aventi ad oggetto l'interdipendenza tra diritti umani ed ambiente, chiedendo all'Assemblea Generale il riconoscimento del diritto a vivere in un ambiente sano quale principio di diritto internazionale¹¹⁵⁵.

¹¹⁵²Per consultare il testo di legge si veda il sito internet della Gazzetta Ufficiale al n. 2001.06.19.

¹¹⁵³Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/45/94.

¹¹⁵⁴Rispettivamente: Assemblea Generale, ris. A/Conf.151/26: Consiglio dei Diritti Umani, Ris. 19/1. Per gli altri documenti cfr. sito internet “unfccc.int”.

¹¹⁵⁵Peacelink, FIDH, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, HRIC, *Il disastro ambientale di Taranto e la violazione dei Diritti Umani*, Aprile 2018, n. 711i, pag. 26.

Anche nel contesto dell'Unione europea tale diritto viene enucleato, in particolare nel TUE, all'articolo 3. è previsto che l'Unione si adoperi per raggiungere “*un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*” e nel TFUE all'articolo 11, dove si prevede che “*le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”. Ancora, agli articoli 191/193 del TFUE si insiste, nel delineare la politica generale dell'Unione, sulla salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità ambientale, della protezione della salute dell'essere umano e della lotta ai cambiamenti climatici¹¹⁵⁶.

Dal punto di vista concreto, nel contesto europeo, a livello di fonti derivate è possibile individuare due direttive: la Direttiva 2010/75/EU sulle Emissioni Industriali (IED)¹¹⁵⁷ e la Direttiva 2004/35/EC sull'*Environmental Liability*. La prima definisce i requisiti che le attività industriali potenzialmente pericolose debbano avere per poter ottenere l'AIA ed è stata trasposta nel nostro ordinamento con il D. Lgs. 46/2014; la seconda istituisce il quadro giuridico di riferimento in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, sul principio “chi inquina paga”, trasposta nell'ordinamento italiano con il D. Lgs. 152/2006, meglio noto come “Codice dell'Ambiente”.

Il diritto internazionale, come il diritto europeo, si basa appunto sul principio di precauzione in materia ambientale, il quale prevede che “*nel caso in cui vi sia il rischio di danni seri ed irreversibili, l'assenza di una certezza scientifica non può essere utilizzata per ritardare l'assunzione di misure cost-effective che permettano di prevenire il danno ambientale.*”¹¹⁵⁸. Trattasi di un principio ormai pacifico e richiamato da numerosi strumenti internazionali, arrivando ad essere ritenuto parte del diritto internazionale consuetudinario¹¹⁵⁹.

Esso consente di perimetrare compiutamente il contenuto dell'obbligo di diligenza posto a carico degli Stati, imponendo l'adozione di ogni strumento che possa garantire una corretta gestione del rischio, anche laddove non vi siano certezze riguardo all'accadimento dell'ipotetico evento dannoso.

Come visto in precedenza, un altro fondamentale principio che si ravvisa potenzialmente violato nel caso di Taranto è il diritto a ricevere informazioni, sostanziandosi nell'obbligo da parte dello Stato di fornire accesso ai cittadini a informazioni e studi, così come previsto

¹¹⁵⁶Ibidem.

¹¹⁵⁷In sostituzione della direttiva *Integrated Pollution Prevention and Control*.

¹¹⁵⁸ONU, Dichiarazione di Rio, Agosto 1992, si veda anche Bonfanti, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente*, Cedam 2012, pag. 89.

¹¹⁵⁹Bonfanti, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente*, Cedam 2012, pag. 91.

dall'analizzata Convenzione di Aarhus e dalla legge di ratifica italiana n. 108 del 2001 e così come potenzialmente rinvenibile nell'articolo 10 CEDU.

A fronte di un quadro normativo internazionale e interno particolareggiato, nel caso di Taranto possono essere avanzati dubbi riguardo alle condotte poste in violazione dei principi di RSI e della stessa legge, sia da parte dell'impresa che dell'autorità pubblica la quale, pur a conoscenza dei gravi fatti narrati¹¹⁶⁰, ha ritardato l'adozione di misure preventive e di precauzione, nonché di misure informative a beneficio della popolazione.

Come rilevato dall'associazione ambientalista Peacelink *“prima dell'aprile 2015 non c'è stata alcuna notifica riguardante la presenza di diossina ed è stata l'associazione ambientalista PeaceLink a denunciare la presenza di diossine nel formaggio e negli animali e non le autorità di Taranto. Inoltre lo studio fatto dall'Istituto per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro intitolato 'impatto sulla salute di alcune condizioni ambientali e di lavoro' è stato divulgato solo dopo le pressioni di PeaceLink. [...] Più recentemente è sempre l'associazione PeaceLink a diffondere il documento dell'ARPA Puglia sullo stato della bonifica e dell'inquinamento della falda. Appare evidente, dunque, che la popolazione non ha ricevuto le adeguate informazioni da parte delle autorità e non ha potuto valutare in maniera realistica i rischi a cui andava incontro continuando a vivere e lavorare nell'area adiacente all'ILVA”*¹¹⁶¹.

I comportamenti dello Stato si pongono, dunque, in contrasto con l'obbligo di garantire una tutela effettiva e concreta dei diritti fondamentali e di rispettare i principi della RSI, ma non solo: la scelta pubblica di puntare sulla continuità aziendale, attraverso la gara internazionale vinta da Arcelor Mittal, pone ulteriori dubbi riguardo al rischio che le fonti di inquinamento possano continuare a riversare i propri agenti nocivi sulla città e sulla popolazione ivi residente.

5.6. Il possibile impatto dei Principi Guida delle Nazioni Unite su Impresa e Diritti Umani e del Piano di Azione Nazionale

Con l'adozione dei Principi Guida delle Nazioni Unite su Impresa e Diritti Umani¹¹⁶², gli Stati hanno iniziato a dotarsi di Piani di Azione Nazionali in esecuzione degli stessi. Anche l'Italia

¹¹⁶⁰Si pensi alle “dichiarazioni di area a rischio ambientale” rilasciate nel 1990 e nel 1997.

¹¹⁶¹Peacelink, FIDH, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, HRIC, *Il disastro ambientale di Taranto e la violazione dei Diritti Umani*, Aprile 2018, n. 711i, pag. 30.

¹¹⁶²I Principi Guida sono stati emessi in attuazione del quadro ONU “Protect, Respect, Remedy” elaborati dal Rappresentante Speciale John Ruggie. Il Rappresentante ha allegato tali Principi al suo rapporto finale presentato al Consiglio per i diritti umani (A/HRC/17/31) che comprende anche l'introduzione agli stessi Principi e un'analisi generale del processo che ha portato al loro sviluppo. Il Consiglio ha approvato tale documento con la risoluzione 17/4 del 16 giugno 2011.

ha ottemperato a tale incombenza, con il Piano di Azione relativo al quinquennio 2016/2021, *“risultato di un'articolata attività del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), effettuata in attuazione dei Guiding Principles on Business and Human Rights, adottati all'unanimità dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 2011”*¹¹⁶³.

In particolare, l'Italia si è impegnata nella *“promozione e la realizzazione di azioni chiave volte, nel quadro legislativo, istituzionale ed operativo che regola le attività economiche, ad attribuire ai diritti umani una valenza prioritaria in modo tale da evitare e minimizzare l'eventuale impatto negativo dell'attività di impresa in tale ambito”*¹¹⁶⁴. Lo Stato italiano, nel proprio Piano di applicazione dei Principi Guida, chiede quindi alle imprese di delineare una propria politica in ordine al rispetto dei diritti umani, anche attraverso l'adozione di modelli di “due diligence” aziendale, al fine di identificare, prevenire e rimediare a eventuali rischi legati all'esercizio delle proprie attività economiche.

Deve essere rilevato come *“l'Ilva non abbia mai svolto né pubblicato alcun processo di due diligence in materia di diritti umani relativo alle proprie attività, né quando aveva proprietà privata né sotto la gestione commissariale che si è estesa anche successivamente all'adozione del Piano Nazionale”*¹¹⁶⁵.

Nella parte riguardante l'obbligo degli Stati di tutelare i diritti fondamentali, il Piano di Azione prevede che *“le attività economiche dovrebbero essere realizzate in osservanza di tutti gli strumenti internazionali in materia di diritti umani, costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani, le principali Convenzioni OIL, i Principi Guida ONU su Impresa e Diritti Umani e le Linee Guida OCSE” ed evidenzia che “nel quadro della protezione ambientale, la promozione di elevati standard ambientali garantiti dalle imprese al di là del quadro legislativo vigente nazionale ed europeo, deve considerarsi un fattore chiave per il rispetto, la promozione ed il godimento dei diritti umani”*¹¹⁶⁶. L'Italia si impegna quindi a promuovere lo sviluppo sostenibile e ad incoraggiare le imprese ad adottare processi di “due diligence”, anche attraverso l'utilizzo di riforme legislative *ad hoc*¹¹⁶⁷, così come si impegna ad attuare la Direttiva europea sulle informazioni di carattere non finanziario n. 96/2014, la quale enuncia l'obbligo per le imprese di grandi dimensioni quotate di fornire

¹¹⁶³Documento consultabile nella sezione “resource” del sito ufficiale del CIPE.

¹¹⁶⁴Ibidem. Cfr. Anche Peacelink, FIDH, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, HRIC, *Il disastro ambientale di Taranto e la violazione dei Diritti Umani*, Aprile 2018, n. 711i, pag. 33.

¹¹⁶⁵Ibidem.

¹¹⁶⁶Cfr. Piano di Azione Nazionale sul sito CIPE, pag. 18.

¹¹⁶⁷Ivi, pag. 17.

annualmente un report a proposito delle conseguenze sociali ed ambientali delle proprie attività¹¹⁶⁸.

Da quanto sopra consegue che, nell'ipotesi di quotazione delle azioni della società Arcelor Mittal Italy, quest'ultima dovrà essere soggetta a stringenti obblighi informativi, rendendo noti gli impatti ambientali e sociali delle attività svolte. Appare comunque opportuno sottolineare come non siano state previste sanzioni nell'ipotesi di inadempimento a tali obblighi informativi e che, in ogni caso, esiste la possibilità che l'omessa comunicazione possa essere giustificata dall'impresa adducendo non meglio precisate ragioni aziendali.

In conseguenza di quanto precede, l'attività di monitoraggio svolta dalle istituzioni pubbliche e dalla società civile assume un ruolo determinante nel vigilare sul rispetto della nuova proprietà sul Piano italiano¹¹⁶⁹.

Attraverso il Piano, l'Italia si impegna anche ad assicurare che le imprese controllate o partecipate dallo Stato, riceventi sostegno o benefici sostanziali da parte di agenzie governative oppure che si trovino a contrattare ovvero a concludere transazioni commerciali con lo Stato, *“operino in pieno rispetto dei diritti umani così come contenuti nella legislazione domestica e previsti dalle normative internazionali e strumenti di soft law”*¹¹⁷⁰.

Sia con la gestione pubblica fino al 1995, che con il commissariamento a partire dal 2015 e fino all'asta di vendita, il siderurgico è stato controllato dallo Stato, ricevendo prima e dopo importanti benefici economici pubblici volti a superare le crisi di mercato cui è stata soggetta: per tale ragione l'impegno assunto dallo Stato con il proprio Piano di Azione Nazionale dovrebbe essere applicato al caso di specie con maggiore rigore.

Il Piano, infatti, chiede espressamente alle imprese di operare nel *“pieno rispetto dei diritti umani così come contenuti nella legislazione domestica e previsti dalle normative internazionali e strumenti di soft law”*¹¹⁷¹, quindi anche nel rispetto degli strumenti di RSI.

Le conseguenze di tale impegno non possono che tradursi nell'attesa dell'opinione pubblica di riscontrare, da parte dello Stato, azioni immediate e dirette volte a ridurre gli impatti nocivi del siderurgico sulla popolazione tarantina e sull'ambiente territoriale, tenendo presente che la valutazione di tali interventi sarà comunque confrontata con il Piano di Azione emanato.

Ciò, tuttavia, dovrebbe essere accompagnato dal varo di uno strumento internazionale che abbia lo scopo di monitorare l'adempimento dei governi nell'attuazione dei propri Piani di

¹¹⁶⁸Ibidem.

¹¹⁶⁹Peacelink, FIDH, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, HRIC, *Il disastro ambientale di Taranto e la violazione dei Diritti Umani*, Aprile 2018, n. 711i, pag. 33.

¹¹⁷⁰Ivi, pag. 34. Cfr. Piano di Azione Nazionale sul sito CIPE, pag. 18 e ss.

¹¹⁷¹Ivi, pag. 34. Cfr. Piano di Azione Nazionale sul sito CIPE, pag. 18 e ss.

Azione, in modo che anche lo Stato italiano possa subire un controllo internazionale sulle proprie azioni a proposito del caso di Taranto.

6. Questioni aperte e ipotesi di riqualificazione

6.1. Il fallimento delle politiche ambientali nel caso di Taranto

E' il caso, quindi, di muovere dei ragionamenti sulla gestione del siderurgico di Taranto, nell'oltre mezzo secolo di attività pubblica e privata, cercando di mettere in risalto quale sia stata l'attenzione dei protagonisti della vicenda sulla questione dell'ambiente e quale possano essere le responsabilità che hanno condotto, inesorabilmente, un'intera città a fare i conti con un disastro territoriale, evidentemente frutto di errate politiche ambientali.

L'analisi dei fatti non può che condurre a concludere come alcuni protagonisti istituzionali e privati abbiano perseguito interessi opposti rispetto a quelli legati alle istanze ambientali e a quelli connessi alla salute pubblica, dal momento che, nel corso di svariati decenni, non è stato trovato un punto d'accordo comune sul quale negoziare efficaci soluzioni strutturali al problema tarantino.

Questa parrebbe essere l'unica costante in una storia dalle molte variabili.

La stessa scelta di localizzare l'impianto nel distretto ionico appare opinabile, dal momento che ha privato la società civile delle risorse naturali fino allora utilizzate per scopi di agricoltura e allevamento e che, diversamente da come era stata propagandata, non ha consentito un rilancio dell'economia ionica, ma che anzi, ne ha forse ipotecato il tracollo¹¹⁷².

Difatti gli investimenti effettuati nel settore, con l'obiettivo di creare anche in Italia le “città a vocazione industriale”, non possono che definirsi quale risultato di politiche errate e senza alcuna visione di lungo respiro: durante gli anni di gestione pubblica, l'Italsider è stata amministrata senza nessuna considerazione per il fattore ambientale, tanto da arrivare negli anni settanta a programmare il raddoppio dell'estensione dei già imponenti impianti, di dimensione pari a quasi tre volte la città di Taranto¹¹⁷³.

Il disinteresse della politica nei confronti dell'ambiente può essere motivato da una considerazione di carattere economico: l'impianto permetteva di sopperire alle esigenze occupazionali della città di Taranto, aumentando nello stesso tempo la competitività dello Stato mediante la produzione dell'acciaio su larga scala.

In seguito, l'impianto è transitato in mano privata, e il citato scambio ha assunto le dimensioni del cosiddetto “ricatto occupazionale”, ossia il problema di separare i destini ormai intrecciati della popolazione, ivi inclusi i lavoratori, da quelli del siderurgico: l'imprenditore privato, infatti, da quello che emerge dalle indagini della magistratura, ha

¹¹⁷²La riflessione è legata al destino delle cosiddette società a vocazione industriale. Si veda nel proseguo del lavoro l'analisi del caso Pittsburgh.

¹¹⁷³E' sufficiente una veduta aerea mediante l'utilizzo di *Google Maps* per rendersi conto delle dimensioni dell'acciaieria rispetto alla città.

mirato, negli anni, all'accrescimento del profitto economico, relegando l'attenzione per l'ambiente al campo delle dichiarazioni di intenti o alla stipula delle innumerevoli intese programmatiche con le parti interessate e rimaste, di fatto, lettera morta.

Alla luce dei dati evidenziati nelle due perizie commissionate dalla magistratura e delle irregolarità accertate proprio da quest'ultima, risulta infatti difficile avere una qualche evidenza dei risultati degli investimenti promossi dal Gruppo Riva nel settore ambientale e di sicurezza sul lavoro: basti solo pensare che il principale reato per il quale la magistratura penale sta procedendo è quello di disastro ambientale, *ex* articolo 452quater del codice penale, inserito nel codice dalla legge n. 68 del 22 maggio 2015, il quale prevede che ogni soggetto che determina, in violazione della legge, un disastro ambientale, è punibile con una pena detentiva da cinque a quindici anni¹¹⁷⁴.

Altri due segnali che annunciavano il fallimento ambientale a Taranto possono essere rilevati, da un lato, dalla dichiarazione da parte del Ministero dell'Ambiente del sito ionico quale “area ad elevato rischio ambientale” e, dall'altro, dalla cosiddetta “stagione delle intese”¹¹⁷⁵.

Nel primo caso il coinvolgimento dei portatori di interesse pubblici nazionali e locali doveva essere il motore che avrebbe consentito di avviare, a partire dai primi anni novanta, alcuni piani di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Taranto. Nell'altro caso, a ridosso del nuovo millennio, proprio attraverso la concertazione con le parti interessate si sarebbe dovuto arrivare a eseguire interventi strutturali che avrebbero dovuto consentire una diminuzione dei livelli di inquinamento prodotti.

Entrambi i casi si sono risolti con l'inerzia della struttura dirigenziale Ilva, da una parte, e l'incapacità della classe politica di riportare nell'alveo dei comportamenti ragionevoli la condotta dell'impresa, dall'altra.

Stante l'inesistenza di un effettivo argine alle condotte dell'Ilva in danno dell'ambiente, è stato solo l'intervento della magistratura che ha garantito una qualche forma di tutela ambientale, come quando la stessa ha dovuto disporre l'accennata eliminazione di capi di bestiame e il ritiro di produzioni di mitilicoltura, perché contaminati dalla diossina, che diversamente avrebbero continuato a confluire nella catena alimentare umana.

Un'altra prova che dimostra l'assenza di una politica ambientale nel caso ionico è fornito sempre da un intervento della magistratura, già citato, ossia il sequestro di alcune aree dello stabilimento poiché particolarmente inquinanti e quindi pregiudizievoli per la salute umana: tali impianti, prima di essere sequestrati, operavano legalmente in forza dell'AIA che, come è

¹¹⁷⁴ Art. 452 quater del codice penale italiano. Fuori dai casi previsti dall'articolo 434, chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni.

¹¹⁷⁵ Vedi sempre la ricostruzione di Angelo Bonelli *Good Morning Diossina, Taranto, un caso italiano ed europeo*. Opera citata.

noto, è un provvedimento che fa parte della strumentazione propria dei decisori pubblici per disciplinare determinate attività industriali che possono avere un impatto sull'ambiente.

Pertanto, il dubbio che il caso solleva è se tali autorizzazioni non siano state rilasciate per motivazioni non previste dello strumento amministrativo oppure per incapacità dell'ente deputato al rilascio.

Ancora, il fallimento delle politiche ambientali da parte delle istituzioni pubbliche, rispetto al caso Ilva, si evince anche sul fronte dell'inadempimento dello Stato ai propri obblighi relativi alla veicolazione delle informazioni ambientali sensibili. Come anticipato, le perizie depositate presso il Tribunale di Taranto hanno dimostrato nel corso di un procedimento penale la correlazione tra malattie e inquinamento prodotto dallo stabilimento, tuttavia sono state pubblicate numerose altre perizie in precedenza, da parte di associazioni ambientaliste private o da enti pubblici deputati al monitoraggio dell'ambiente, che avevano già da tempo messo in luce la pericolosità delle attività siderurgiche dell'Ilva¹¹⁷⁶.

Orbene, tutti questi studi tecnici avrebbero dovuto essere condotti e divulgati dal potere pubblico, prima che da enti privati, associazioni ed, in ultimo, da parte della magistratura che, come è noto, solitamente, interviene una volta che l'evento lesivo si è realizzato, non potendo avere, almeno in questo caso, alcuna funzione di prevenzione.

Gli studi, infatti, si sono dimostrati efficaci in funzione preventiva, perché hanno permesso ad una parte della popolazione di avere coscienza delle conseguenze in termini di salute della perdurante esposizione alle emissioni nocive. L'importanza dell'informazione di carattere ambientale risiede proprio in questo: se è vero, come è vero, che dalla convenzione di Aarhus al percorso giurisprudenziale CEDU¹¹⁷⁷ emerge chiaramente l'obbligo positivo dello Stato di divulgare le corrette informazioni che possano permettere alle persone una comprensione dei fenomeni di inquinamento, non v'è chi non veda che nel caso di Taranto tale incombenza non è stata assolta, tranne che da parte di associazioni ambientaliste.

In effetti il problema della diossina a Taranto era evidente già nel 2001¹¹⁷⁸, quando la Commissione europea ha sollecitato i Paesi membri ad individuarne le fonti ed a monitorarle¹¹⁷⁹, chiedendo di informare adeguatamente la popolazione locale dei rischi legati all'impatto con tale agente contaminante: la Commissione, quindi, invitava i Paesi a fare

¹¹⁷⁶Vedi ricostruzione di Angelo Bonelli *Good Morning Diossina, Taranto, un caso italiano ed europeo*. Opera citata.

¹¹⁷⁷Vedi secondo capitolo, ma anche nel proseguo il paragrafo dedicato all'articolo 10 CEDU.

¹¹⁷⁸Marescotti, *Ilva, il processo entra nel vivo. Questo è quello che ho testimoniato in tribunale*. Articolo del blog del Presidente di Peacelink, riportato in un articolo de Il Fatto Quotidiano del 12 gennaio 2019.

¹¹⁷⁹Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee Community – Strategy for Dioxins, Furans and Polychlorinated Biphenyls, COM/2001/0593 final. In Eur-lex Europa.

particolare attenzione riguardo agli “impianti di sinterizzazione”, laddove a Taranto esisteva il più grande d'Europa, l'Ilva. Nel 2002, il siderurgico ionico era stato indicato da parte del Ministero dell'Ambiente, sulla base dei dati contenuti nel registro Ines, quale polo industriale maggiormente inquinante, non solo in Italia, ma in tutto il territorio europeo, pertanto le istituzioni pubbliche avrebbero dovuto attivare le doverose contromisure e informare la popolazione residente. Tali incombenze non sono mai state effettuate: “i dati presenti nel registro Ines, dal 2002 in poi, erano dati di stima della stessa Ilva. Quindi l'Ilva sapeva di produrre diossina, lo comunicava alle istituzioni ma le istituzioni non lo comunicavano alla popolazione”¹¹⁸⁰.

L'inadempimento istituzionale risulta maggiormente evidente alla luce dell'analizzata sentenza *Cordella c. Italia*¹¹⁸¹ dove la Corte EDU ha affermato l'obbligo positivo che corre in capo alle autorità nazionali, ossia quello di adottare tempestivamente misure adeguate a proteggere la salute della popolazione¹¹⁸². Tale sentenza può essere letta in un'ottica di progressiva valorizzazione del diritto ambientale quale diritto prodromico alla tutela della salute, così come peraltro ricordato dalla sentenza n. 58/2018 della Corte Costituzionale¹¹⁸³, laddove, sempre nel caso tarantino, i Giudici hanno affermato che la prosecuzione di una attività cosiddetta di “interesse strategico nazionale” deve essere subordinata al ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

Pertanto, nei valori costituzionali interessati, ossia la libertà di iniziativa economica, tutelata dall'articolo 41 Cost. e il diritto alla salute, tutelato dall'articolo 32 Cost., senza voler introdurre una gerarchia di valori preminenti, la Corte accorda un maggior *favor* al diritto alla salute in contrapposizione alla libertà di iniziativa economica. Tale impostazione è condivisibile, considerando che i valori tutelati dall'articolo 41 Cost. non assurgono al rango di diritti fondamentali, mentre il diritto alla salute che, come visto può essere declinato nella tutela ambientale, può correttamente essere considerato un diritto umano, laddove questa tipologia di diritti assume una “funzione unificante della comunità politica e integrante delle sue componenti”¹¹⁸⁴. Nondimeno, la Corte è intervenuta in un dibattito relativo alla necessità

¹¹⁸⁰Marescotti, *Ilva, il processo entra nel vivo. Questo è quello che ho testimoniato in tribunale*. Articolo del blog del Presidente di Peacelink, riportato in un articolo de Il Fatto Quotidiano del 12 gennaio 2019.

¹¹⁸¹Vedi precedente paragrafo sulla sentenza CEDU del 24 gennaio 2019.

¹¹⁸²Cristina Luzzi, *il Caso Ilva nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri C. Italia della Corte EDU)*. In Consulta Online, periodico telematico ISSN 1971-9892 del 1 luglio 2019, pp. 336-344.

¹¹⁸³Corte Costituzionale, sentenza 58/2018, consultabile in Consulta Online, periodico telematico ISSN 1971-9892.

¹¹⁸⁴Cristina Luzzi, *il Caso Ilva nel dialogo tra le Corti*, opera cit., pag. 343, vedi anche M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 67 ss.

di chiudere l'intero impianto siderurgico, senza tuttavia esprimersi riguardo alla possibile violazione di altri diritti costituzionali che una tale evenienza inevitabilmente riporterebbe.

Infatti, la chiusura *tout court* degli impianti causerebbe un'emorragia occupazionale che andrebbe ad impattare gli articoli 1 e 4 della Costituzione, che si occupano della tutela del lavoro. Una tale circostanza creerebbe un nuovo paradosso nel momento in cui dovessero essere messi in contrapposizione i valori costituzionali che tutelano, da una parte, il lavoro e, dall'altra parte, la salute: in tale ipotesi l'unico metro di valutazione offerto dalla sentenza è che il bilanciamento tra valori possa assicurare una “*tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati*”¹¹⁸⁵.

Sarebbe possibile risolvere tale impasse agendo su due fronti: (i) il potere giudiziario, nella veste della Corte Costituzionale, potrebbe stabilire una gerarchia di valori che possa elevare il diritto alla salute, declinato anche nel diritto all'ambiente e alla vita umana, in una posizione di superiorità rispetto a tutti gli altri valori tutelati costituzionalmente; (ii) il legislatore potrebbe intervenire con leggi che diano per acquisita tale gerarchia, quindi intervenendo con tutte quelle misure che consentano l'immediata tutela della salute della popolazione, così come richiesto dalla sentenza *Cordella c. Italia* della Corte EDU¹¹⁸⁶.

Pertanto, seguendo tale impostazione, ogni misura rivolta alla chiusura degli impianti sarebbe in accordo con tale gerarchia, nonostante il sacrificio di altri valori costituzionali, quale il diritto al lavoro.

Nel caso di specie, invece, la strada intrapresa sembrerebbe essere quella di evitare drasticamente la scelta. Infatti, a seguito del commissariamento, la recente scelta politica di puntare alla continuità aziendale, attraverso l'asta di vendita vinta da Arcelor Mittal, non può che preoccupare sulla persistenza dei fenomeni di inquinamento prodotti dal siderurgico, come dimostrato dalla preoccupazione dei cittadini circa “*emissioni non convogliate che si verificano durante il giorno e la notte dagli impianti del siderurgico*”¹¹⁸⁷, che si è tradotta nelle risultanze del report di ARPA Puglia 2019, secondo cui per i mesi di gennaio e febbraio emergerebbe che gli idrocarburi policiclici aromatici (Ipa) sono cresciuti del 95%¹¹⁸⁸, senza

¹¹⁸⁵Vedi sentenza Corte Costituzionale n. 58/2018, commento di Cristina Luzzi, *Il Caso Ilva nel dialogo tra le Corti*, opera cit., pag. 343.

¹¹⁸⁶Vedi precedente paragrafo sulla sentenza CEDU del 24 gennaio 2019.

¹¹⁸⁷Cfr articolo La Repubblica del 18 gennaio 2019, *Taranto ex Ilva, raccolta di firme per l'esposto contro Arcelor Mittal* dove si legge che “*alla multinazionale che dallo scorso 1 novembre ha preso in consegna gli impianti siderurgici da Ilva in amministrazione straordinaria vengono contestate emissioni nocive e cancerogene che provengono dalle cockerie, dagli altiforni, dalle acciaierie e da altri impianti, gli stessi già sequestrati dalla magistratura nel 2012*”.

¹¹⁸⁸Benzene + 160% e idrogeno solforato più che raddoppiato. Vedi sito ARPA Puglia.

contare i dati pubblicati a giugno nell'ambito del V rapporto del progetto Sentieri, che attestano gli effetti nel medio-lungo periodo dell'esposizione agli agenti contaminanti¹¹⁸⁹.

La vicenda di Taranto, comunque, permette di registrare nonostante tutto due segnali positivi: il primo è legato proprio alle attività delle associazioni ambientaliste, le cui reiterate denunce hanno condotto a fare partire l'inchiesta penale e a condurre alla chiusura di alcune aree dello stabilimento; l'altro segnale positivo che vale la pena menzionare è che ormai la cittadinanza tarantina ha forse compreso di non poter legare il proprio futuro alle sorti del siderurgico e, pertanto, è auspicabile un'inversione di tendenza che sappia individuare la possibilità di un riscatto economico e sociale.

E l'unico settore sul quale una città come Taranto può scommettere per rilanciare la propria economia, paradossalmente, è proprio quello ambientale.

6.2. I potenziali percorsi di riqualificazione dell'area

Attore determinante del caso di Taranto è l'opinione pubblica che, attraverso le associazioni ambientaliste, ha svolto un ruolo primario nel permettere l'emersione dei fatti ed il perseguimento delle responsabilità attraverso l'azione della magistratura: ciò ha avuto un importante impatto anche sulle attività produttive del polo industriale, che hanno subito una contrazione proprio a causa degli interventi giudiziari, per esempio a causa del sequestro degli impianti e lo spegnimento di alcune aree produttive, fino ad arrivare al commissariamento dell'impresa ed al suo ritorno sotto la gestione pubblica, prima di essere nuovamente messa in vendita con l'asta vinta da Arcelor Mittal.

L'investimento della nuova proprietà nel sito prevede l'allocazione di parte delle risorse destinata ad interventi di bonifica e riqualificazione, sebbene, come rilevato, tali interventi siano stati posticipati al 2023.

Occorre rilevare, comunque, che l'Ilva è stata una realtà industriale capace di restare competitiva sul mercato probabilmente perché non ha adottato tutte quelle accortezze in termini di rispetto della salute umana e dell'ambiente che, in definitiva, si sarebbero tradotte in un costo che avrebbe compromesso la sua sopravvivenza sui mercati dell'acciaio.

Pertanto, la sostenibilità economica dei nuovi investimenti cui sarà interessata Arcelor Mittal dipende dalla stessa capacità economica di sopportare le spese relative agli interventi strutturali e ambientali previsti dalle nuove AIA, così come evidenziati anche dalle perizie della magistratura.

¹¹⁸⁹Dati ines: il V rapporto Sentieri che evidenzia la nascita di 600 feti malformati e consultabile sul sito Epidemiologia e Prevenzione, Studio epidemiologico nazionale dei territori e degli insediamenti esposti a rischio da inquinamento. Report del 5 giugno 2019.

Aggiungasi a quanto sopra che la sfida rappresentata dai mercati internazionali dell'acciaio e la competizione con altre multinazionali si è fatta sempre più marcata, spostando l'asse produttivo verso imprese di portata minore: la produzione dell'acciaio, infatti, non avviene più unicamente attraverso imponenti poli industriali che si occupano di ogni fase della lavorazione integrale, con la conseguenza che un'impresa così strutturata potrebbe essere diventata obsoleta e anacronistica, giungendo alla fine del proprio ciclo di vita.

E' importante, dunque, da una parte, che la nuova proprietà del sito sappia investire in interventi di messa a norma e di bonifica ma, dall'altra parte, che l'autorità pubblica avvii una strategia di programmazione di lungo respiro per la città di Taranto, oltre ad adottare ogni intervento urgente di messa in sicurezza.

Anche l'Unione europea è intervenuta sul tema, nel mezzo di una discussione di un piano europeo relativo all'industria strategica, ribadendo il principio che chi causa un danno ambientale lo deve anche risarcire, chiedendo quindi allo Stato italiano di garantire la bonifica ed il ripristino dell'ambiente tarantino in maniera tempestiva, utilizzando ogni strumento legale in suo possesso per costringere i responsabili a risarcire il danno e a sostenere i costi di messa a norma¹¹⁹⁰.

Il tema dell'ambiente, nella città dei due mari, prima di essere integrato in una progettazione di lungo respiro, sembrerebbe oggi avere più che altro le connotazioni di una vera e propria emergenza: le perizie pubblicate nel corso degli anni, infatti, mettono in luce un quadro catastrofico che non può restare sottovalutato. Lo stesso richiede, infatti, interventi immediati che permettano di evitare ulteriori danni alla popolazione tarantina, quindi ulteriori morti e malattie.

In questo senso la portata emergenziale degli interventi dovrebbe fondersi con quella di lungo respiro, anche per inserirsi in una strategia sensata dal punto di vista economico, cosicché sarebbe importante studiare un piano ambientale per Taranto che abbia l'obiettivo di prevedere diversi passaggi necessari al suo recupero territoriale, andando a considerare il breve, il medio ed il lungo periodo.

L'urgenza di intervenire è dovuta anche alla registrazione dei primi effetti della contaminazione sulla popolazione locale, come dimostrato dal V rapporto SENTIERI¹¹⁹¹ pubblicato il 5 giugno 2019, che attesta la nascita di 600 bambini malformati negli anni dal 2002 al 2015, mostrando un incremento del +43% rispetto al dato regionale generale¹¹⁹².

¹¹⁹⁰Parlamento U.E. risoluzione 13.12.2012.

¹¹⁹¹Consultabile sulla rivista *Epidemiologia e Prevenzione* dell'Associazione Italiana di Epidemiologia del 5 giugno 2019. Versione online sul sito [Edipemiol](http://www.edipemiol.it).

¹¹⁹²Ivi, c.s.

I programmi per riqualificare l'ambiente di Taranto ¹¹⁹³, dovrebbero muoversi su tre livelli di obiettivo differenti, da integrare tra di loro perché aventi il medesimo scopo di fondo, ossia risolleverebbe l'ambiente e l'economia a Taranto.

Nel breve termine, dovrebbero essere considerati degli interventi immediati di ripristino e messa a norma delle falde acquifere e dei territori contaminati dalla diossina. Tali interventi non sarebbero vere e proprie bonifiche strutturali, avendo lo scopo immediato di arginare la diffusione di sostanze inquinanti nel territorio e nella catena alimentare umana. Considerati i risultati delle perizie esaminate, la messa in sicurezza deve precedere il lavoro di bonifica per una questione appunto emergenziale, a tutela dei cittadini che vivono a stretto contatto con i territori contaminati e che registrano tutti i giorni conseguenze sulla propria salute.

Solo dopo aver messo in sicurezza l'ambiente tarantino sarebbe corretto procedere con dei lavori di bonifica strutturale, in un'ottica di medio periodo. Non è infatti possibile eludere l'esigenza del territorio tarantino di avere interventi di bonifica strutturali che possano ripristinare lo *status quo ante* dell'ambiente, ciò per il primario interesse della salute degli abitanti delle aree ioniche. Il territorio che è stato compromesso ha una estensione imponente e dovrebbe ricomprendere acque e terre del perimetro industriale, dei quartieri cittadini di Taranto e delle zone agricole del territorio circostante. Dovrebbero essere effettuati interventi anche nei bacini del mare di Taranto, soprattutto il Mar Piccolo che, a causa della difficoltà nel ricircolo dell'acqua, potrebbe aver sedimentato sul proprio fondo una quantità enorme di materiale inquinante, come è dimostrato dall'analisi dei mitili allevati in questo bacino e sequestrati, perché completamente contaminati dalla diossina. Intervenire sugli agri e sulle campagne permetterebbe, inoltre, di far ripartire anche l'economia del settore primario tarantino, dedita all'agricoltura, all'allevamento e alla pesca.

Infine, in un'ottica di lungo termine, Taranto dovrebbe avere la capacità di immaginare un suo diverso ruolo economico. Come anticipato, il siderurgico è potenzialmente destinato a cessare le proprie attività, a prescindere dalla proprietà passata ad Arcelor Mittal, dal momento che la produzione dell'acciaio sembrerebbe avvenire mediante sistemi produttivi e commerciali più snelli e veloci, delocalizzati in varie aree mondiali.

Potrebbe essere quindi necessario accettare tale realtà, per iniziare a programmare un futuro territoriale basato su altri veicoli economici, tra i quali appunto l'ambiente.

Un'economia radicalmente diversa da quella industriale, come sarà rilevato attraverso l'analisi di alcuni casi concreti nei prossimi paragrafi, è possibile e percorribile: casi come quello

¹¹⁹³ In aprile 2012 PeaceLink e Altamarea, oltre a molte altre associazioni portatrici di interessi medici ed ambientali, hanno presentato in Parlamento tutta una serie di alternative fattibili per la città di Taranto

della Ruhr o di Pittsburgh¹¹⁹⁴, *mutatis mutandis*, offrono interessanti spunti argomentativi per ideare una programmazione di ampio respiro che imposti sull'ambiente e la formazione le future fondamenta della nuova Taranto.

Resta il fatto che il problema dell'inquinamento a Taranto deve essere monitorato costantemente, pertanto in un'ottica di lungo periodo dovranno essere comunque previste attività di controllo, perché gli agenti dannosi di cui oggi il territorio è permeato hanno un'aspettativa di vita anche di migliaia di anni, pertanto sarà opportuno programmare interventi pubblici che abbiano l'obiettivo di non perdere la memoria storica, soprattutto per le generazioni che verranno.

Una programmazione che integri i diversi livelli temporali di intervento, ma che venga immediatamente inicializzata, è importante affinché si possa andare oltre le diverse opinioni sulle scelte tra salute, ambiente e lavoro, anche al fine di iniziare a elaborare nuovi obiettivi condivisi che permettano di ipotizzare scenari futuri maggiormente sostenibili.

6.3. (segue): esempi virtuosi di riconversione di aree industriali: Cornigliano, Linz, Ruhr, Pittsburgh

La storia di Taranto è legata a doppio filo a quella dello stabilimento tarantino, dal momento che moltissimi abitanti della città e dei comuni limitrofi hanno trovato occupazione all'interno del perimetro industriale.

Il problema ambientale e sanitario, insieme a eventuali ipotesi di chiusura dello stabilimento, potrebbero essere ritenute le principali preoccupazioni della popolazione, che intendono il siderurgico talmente radicato nella propria economia da riuscire difficilmente a ipotizzare una diversa prospettiva futura, nonostante i gravissimi danni accertati. Tuttavia, Taranto non è la sola città definita “a vocazione industriale”, perché l'analisi consente di individuarne altre che, diversamente dal caso esaminato, a un certo punto della propria storia economica, hanno effettuato interessanti scelte miranti riportare il proprio percorso economico sulla strada di uno sviluppo maggiormente sostenibile¹¹⁹⁵.

E' quindi opportuno accennare ad alcuni di questi casi, a dimostrazione che l'eventuale chiusura dello stabilimento ionico non frenerebbe automaticamente l'economia della città, anzi. Esistono aree industriali nelle quali la classe politica ha saputo riprogrammare l'economia in chiave ambientale per aumentarne lo sviluppo, ovvero ha avviato percorsi di modifica degli impianti per adattarli alle necessità dell'ambiente e dei lavoratori.

¹¹⁹⁴Nel successivo paragrafo verranno analizzati questi ed altri casi.

¹¹⁹⁵Alcuni tra casi citati sono estratti dal lavoro di Angelo Bonelli *Good Morning Diossina, Taranto, un caso italiano ed europeo*. Green European Foundation, 2014

I casi che saranno brevemente ripercorsi sono stati selezionati per l'affinità tematica al caso di Taranto e potrebbero fungere da esempi di virtuosismo per ipotizzare un futuro diverso nel territorio tarantino.

In particolare si menziona il caso dello stabilimento Ilva della città di Cornigliano nei pressi di Genova, che ha elementi in comune con il caso Taranto, a partire dal fatto che si tratta di uno stabilimento del Gruppo Riva, che ora è stato riconvertito. Ancora si evidenzia il caso dell'impianto Voest Alpine della città di Linz, di rilevante valore strategico per l'industria dell'Austria, che ha saputo eliminare il proprio impatto sull'ambiente anche mediante l'adozione delle sopra citate "BAT", ossia le *Best Available Techniques* che, nel caso di Taranto, i periti della magistratura tarantina hanno accertato non essere mai state integrate negli impianti. Infine, si evidenziano due esempi di pianificazione pubblica e privata che hanno superato la tendenza di un territorio a stringersi intorno alla sua industria, avviando percorsi di sviluppo sostenibile fondati su obiettivi economici differenti: il caso della città di Pittsburgh e il caso dell'area della Ruhr.

Ogni esempio è strettamente connesso alle esigenze del territorio e della popolazione dove il cambiamento è avvenuto, pertanto mutando il contesto va da sé che dovrebbero cambiare le misure e le iniziative, anche volendo prendere ispirazione da tali esempi. Comunque ognuno di questi casi, sotto alcuni profili, permette di essere associato al caso tarantino e consente di ipotizzare un futuro sostenibile anche per la città dei due mari.

Partendo dal caso Ilva di Genova, si rileva come la relativa industria sia stata fondata in data persino antecedente rispetto alla fondazione dell'omologo stabilimento tarantino: anche nel contesto genovese sono stati rilevati problemi causati dalle emissioni, quando una perizia epidemiologica¹¹⁹⁶ ha accertato la correlazione tra gli agenti inquinanti prodotti dal siderurgico e la concentrazione di malattie che sono state riscontrate nella popolazione residente nelle aree limitrofe agli impianti, evidenziando un tasso di mortalità maggiore che in altre aree del genovese. Sotto la spinta dell'opinione pubblica, pertanto, la città ha scelto di chiudere alcuni altiforni del siderurgico. Tale approdo è il risultato di un difficile negoziato tra portatori di interessi in parte contrapposti, ossia tra la politica, le istituzioni locali e i lavoratori, perché è stato necessario trovare il giusto temperamento tra la tutela del posto di lavoro degli individui occupati nello stabilimento, il diritto alla salute e le esigenze di carattere ambientale del territorio.

¹¹⁹⁶ Gennaro e altri: *Incidenza dei tumori maligni in un quartiere di Genova, sede di un impianto siderurgico*. 86-98. Disponibile in Rapporti Istituzionali, 2006.

Così il legislatore nazionale ha emanato una legge denominata “*nuovi interventi in campo ambientale*”¹¹⁹⁷, la quale “*per l’attuazione del piano di risanamento ambientale dell’area industriale e portuale di Genova [...] ha riservato l’importo di lire 6 miliardi annue per dieci anni, a decorrere dal 1998, anche per la realizzazione di aree a verde e servizi per la cittadinanza*”. Con tale legge, quindi, le autorità cittadine vengono delegate per “*favorire lo sviluppo di attività produttive compatibili con la normativa di tutela ambientale e diverse dal ciclo produttivo siderurgico a caldo nelle aree che rientrano nella sua disponibilità*”, necessarie a rilanciare l’economia dopo la chiusura degli altiforni. Per rilanciare l’economia, le istituzioni pubbliche e l’Ilva ligure hanno siglato un accordo avente ad oggetto un “*il piano di bonifica e risanamento dell’area dismessa e [...] il consolidamento delle lavorazioni a freddo*”, con il precipuo scopo di “*prevedere la tutela dei livelli occupazionali e il reimpiego della manodopera occupata al 14 luglio 1998*”. Sulla base di queste indicazioni¹¹⁹⁸, le parti¹¹⁹⁹ hanno costituito una *Newco* che ha assorbito la proprietà e incamerato i finanziamenti volti al risanamento, elaborando un piano di azione diviso in quattro linee operative, ossia la riqualificazione urbana, lo sviluppo delle infrastrutture, la riqualificazione della zona del siderurgico affacciata sul mare e la riconversione strutturale degli impianti, tutelando nel modo migliore possibile la situazione lavorativa pregressa. A tale proposito, i lavoratori a seguito della cassa integrazione, sono stati ricollocati nelle aree produttive cosiddette “a freddo” e i lavoratori dell’indotto sono stati tutelati attraverso ammortizzatori pubblici.

Tuttavia, il caso dell’Ilva ligure, rilevante sia per i metodi che per i risultati orientati alla riconversione, ha però creato un’externalità negativa proprio alla città di Taranto: dopo la chiusura dell’area “a caldo” genovese, infatti, il relativo carico produttivo è stato spostato nel siderurgico ionico, facendo aumentare per conseguenza le emissioni da quest’ultimo prodotte. La scelta della riconversione, comunque, potrebbe essere una strada correttamente percorribile anche da parte della città di Taranto, considerate le potenzialità del territorio dal punto di vista strutturale, ossia la posizione strategica nel mar Mediterraneo.

Proseguendo con un altro caso, l’impianto Voest Alpine della città austriaca di Linz può essere considerato un esempio di complesso produttivo interamente orientato al rispetto della RSI e, come tale, degno del rispetto che si è guadagnato nel contesto europeo. Infatti, il siderurgico austriaco, sviluppando obiettivi di sostenibilità ambientale e di aumento del livello di tutela dei propri operai, ha proceduto ad innovare i sistemi tecnici dei propri

¹¹⁹⁷ Legge 426 del 9.12.1998, in G.U. della Repubblica Italiana.

¹¹⁹⁸ Data dell’istituzione: 22.02.2003, in ottemperanza dell’art. 53 della legge finanziaria del 448/2001.

¹¹⁹⁹ Composte da Regione Liguria, Provincia di Genova, Comune di Genova e Invitalia S.p.A.

processi produttivi, utilizzando la miglior scienza disponibile ed evitando la delocalizzazione di alcuni suoi rami produttivi che, ciononostante, non ne ha pregiudicato il rendimento.

Nello specifico l'impresa ha introdotto nella propria macchina produttiva una serie di innesti tecnologici volti ad abbattere polveri e materiale inquinante¹²⁰⁰.

Il Protocollo alla Convenzione di Aarhus, che fissa le linee operative a livello europeo nel settore delle emissioni inquinanti dei siti industriali, utilizza come modello sia le tecnologie adottate che i risultati attesi dallo stabilimento austriaco¹²⁰¹. Anche la Regione Puglia, come visto in precedenza, ha utilizzato tali parametri per inserirli nella propria normativa regionale, pur incontrando alcune difficoltà nella fase di monitoraggio dei livelli di inquinamento¹²⁰².

Pertanto, l'impianto austriaco è al momento tra quelli più rispettosi dei principi della RSI in rapporto al diritto all'ambiente. Non solo: l'impianto rispetta la RSI anche sotto il profilo della qualità di vita dei lavoratori, dal momento che si occupa di promuovere i più elevati livelli di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, mediante lo sviluppo delle proprie politiche aziendali. Questo aspetto potrebbe essere il volano che permette di mantenere alta la produttività degli impianti, facendo restare l'impresa competitiva su tutti i mercati mondiali, nonostante la scelta di non delocalizzare. Tra le iniziative adottate per migliorare la qualità della vita dei lavoratori, si citano, a solo titolo di esempio, l'introduzione di asili aziendali, flessibilità lavorativa oraria, palestre e consultori medici, etc. Ancora, si evidenziano gli accorgimenti in materia antinfortunistica, che prevedono il coinvolgimento dei lavoratori anche in sede di pianificazione dei piani di sicurezza, permettendo una diminuzione statistica degli infortuni¹²⁰³.

Inoltre, l'impresa austriaca è perfettamente integrata nel tessuto sociale, dove svolge un ruolo attivo di partecipazione contribuendo a finanziare programmi pubblici e supportando l'arte e la cultura cittadina di Linz: il caso dimostra, quindi, che anche iniziative interne, come quelle suggerite dai modelli di RSI analizzati nei precedenti capitoli, possono essere determinanti nell'innalzare i livelli di tutela dell'ambiente e dei lavoratori, oltre che, nello stesso tempo, mantenere alta la produttività e la competitività.

Tornando per un istante al caso tarantino, si evidenzia come la rivoluzione industriale sia arrivata nel bacino ionico con l'Italsider a seguito della seconda guerra mondiale, dal momento che precedentemente il territorio era destinato agli usi esclusivi di agricoltura,

¹²⁰⁰ L'impresa è stata presa a modello dalla Protocollo di Aarhus e a sua volta ripresa dalla Presidenza della giunta regionale della Regione Puglia, cfr. *Vivere con la fabbrica*, pubblicato dalla Regione Puglia nell'anno 2009, pag. 104.

¹²⁰¹ Ivi, pagina 107.

¹²⁰² Vedi paragrafi precedenti.

¹²⁰³ cfr. *Vivere con la fabbrica*, pubblicato dalla Regione Puglia nell'anno 2009, pag. 108..

pesca e allevamento. Pertanto, la storia dell'industrializzazione tarantina è relativamente recente, fatto questo che consente una migliore comparazione con altre realtà industriali che, invece, fanno parte di epoche industriali più risalenti. Infatti, l'analisi delle cronache industriali risalenti permette la registrazione di tutta la curva di sviluppo seguita da un settore economico in un dato territorio, ossia la nascita, la crescita, la decrescita e la fine di un certo ciclo storico legato ad una determinata attività produttiva, a seguito della quale è stato opportuno modificare la propria vocazione per iniziare un nuovo ciclo economico. Il nuovo intrapreso ciclo economico ha quindi la necessità di ricostruire dal principio la propria personalità economica sul mercato globale.

Nel territorio europeo e negli Stati Uniti è possibile individuare alcune aree che sono state fortemente industrializzate fin dall'inizio delle prime rivoluzioni industriali, continuando a segnare il passo anche negli anni che si sono sviluppati tra le due guerre mondiali e arrivando a concludere il loro ciclo di vita nel dopoguerra, a causa del mutato contesto scientifico e tecnologico, dovendo, per l'effetto, riprogrammare la propria economia.

Nel contesto europeo, il caso tedesco della Ruhr appare essere quello maggiormente rilevante, sia per l'alto valore storico, sia per le conseguenze che ha generato: si tratta del bacino minerario al centro della contesa che ha fatto da sfondo ai due conflitti mondiali, storicamente il cuore pulsante del motore industriale d'Europa, ed oggi diventata, invece, uno dei posti più ecocompatibili al mondo, invertendo la sua natura di area “a vocazione industriale”. La zona, nel corso della sua crescita industriale, è diventata densamente popolata e tutto il sistema urbano è stato strutturato intorno alle esigenze dovute alle attività estrattive. In sostanza strade, paesi, stazioni, etc., erano in stretta dipendenza funzionale rispetto ai poli industriali¹²⁰⁴.

Il sistema che ha fatto della Ruhr una “zona a vocazione industriale” è lo stesso che ha fatto di Taranto una “città a vocazione industriale”, ossia un apparato amministrativo che si è concentrato nel cercare di adattare ogni aspetto della vita pubblica e privata alle esigenze di un unico tipo di industria. La mono-direzionalità economica sembra essere la costante che conduce tali aree al fallimento ambientale e la Ruhr ha conosciuto il proprio declino nel periodo interposto tra gli anni sessanta ed ottanta, a causa del mutato scenario economico internazionale. Tuttavia, il caso della Ruhr insegna come dalla crisi possano essere generate virtù, dal momento che la popolazione interessata dall'area mineraria ha dovuto fare i conti con la necessità di pianificare un nuovo sviluppo economico, dovendo comunque fare i conti

¹²⁰⁴ Spagna: *Osservatorio sulle Città Sostenibili* collegamento interdipartimentale del Politecnico e dell'Università di Torino, reperibile sul sito del Politecnico.

con un territorio danneggiato dal punto di vista ambientale a causa dell'inquinamento prodotto in un secolo di attività industriale.

La riconversione dell'intera area è dovuta quindi transitare sia attraverso piani di sviluppo economico innovativi, sia attraverso la bonifica dei territori danneggiati dai poli siderurgici¹²⁰⁵. Peraltro, la sensibilità dell'opinione pubblica in Germania, a proposito dei temi riguardanti i diritti ambientali, è cresciuta di pari passo con quella della comunità internazionale: gli attori sociali, infatti, hanno avuto un ruolo fondamentale nell'invitare gli enti pubblici a riqualificare la zona della Ruhr. Questa, fin dagli anni '90, presentava criticità ambientali e sociali che andavano dai problemi dell'inquinamento territoriale ai gradi più inferiori della propria struttura sociale, proprio come nel caso di Taranto.

Anche nel caso ionico, infatti, oltre ai danni già registrati, è possibile che un'eventuale chiusura *tout court* degli impianti causerebbe un danno alla struttura sociale, dal momento che farebbe aumentare notevolmente la disoccupazione a causa di un territorio contaminato che, al momento, non riesce ad offrire sufficienti alternative produttive.

Tornando al caso tedesco, i lavori di risanamento della Ruhr sono stati diretti da una società a responsabilità limitata, tale I.B.A. Emscher Park¹²⁰⁶, avente lo scopo di controllare i lavori ed offrire soluzioni, ponendosi quale ente terzo rispetto alle attività di esecuzione dei piani di riqualificazione¹²⁰⁷. Più precisamente, la pianificazione è stata realizzata dall'I.B.A. Emscher Park ma la realizzazione e il finanziamento è stato affidato ai promotori dell'iniziativa. La società I.B.A. Emscher Park, facente parte del gruppo I.B.A., un'impresa con una tradizione storica collaudata, ha quindi avuto il compito di sottoporre i progetti di riconversione alla comunità, che ha scelto i più apprezzabili a mezzo dei gruppi sociali e industriali aventi interessi nella Ruhr¹²⁰⁸. L'obiettivo del programma di riqualificazione è stato quello di creare un "Emscher Landschaftspark", ossia un parco naturale ricomprendente almeno un terzo dell'intera area della Ruhr. L'arco del programma dei lavori è stato articolato su sette linee direttrici, interessanti da menzionare, dal momento che costituiscono l'ossatura dell'intero progetto che ha l'ambizione di guidare la Ruhr in una nuova stagione economica fondata su obiettivi di lungo periodo.

Tali linee operative hanno previsto, in sostanza, di: (i) creare il parco ambientale del fiume Emscher, che è stato previsto essere bonificato; (ii) favorire il reinsediamento di particolari specie di flora e fauna lungo tutto il corso del fiume; (iii) recuperare uno degli affluenti del

¹²⁰⁵ Officina Emilia: *Viaggio di studio nella Ruhr*. Piscitelli e altri, anno 2005. Cfr. pagina 4 e ss.

¹²⁰⁶ IBA "Emscher" Park, perché Emscher è un fiume che attraversa la zona, simbolo della Ruhr.

¹²⁰⁷ Officina Emilia: *Viaggio di studio nella Ruhr*. Piscitelli e altri, anno 2005. Cfr. pagina 6

¹²⁰⁸ Ivi, p. 8.

fiume, che era stato prosciugato; (iv) valorizzare la storia industriale della Ruhr ai fini turistico-culturali; (v) creare opportunità di lavoro nel parco, dalla ricerca ambientale alla manodopera ecologica, dal turismo alle attività commerciali; (vi) riqualificare i complessi abitativi e renderli maggiormente moderni, adatti ad ospitare nuove famiglie; (vii) attivare occasioni di ritrovo sociale, nella cornice paesaggistica del parco naturale.

In seguito al completamento dei lavori, il percorso virtuoso di armonizzazione uomo-natura è stato condotto da comitati civici e dalle amministrazioni dei Land regionali. Il modello, non solo di riconversione dell'area, ma anche di esecuzione di una strategia ecosostenibile a lungo termine, è di primaria importanza ai nostri fini, perché può fungere da ispirazione anche al caso tarantino.

In particolare, nell'area della Ruhr sono state implementate strategie di pianificazione concertata, con la partecipazione dei cittadini e degli enti locali alle iniziative da adottare di volta in volta: ciò dimostra che il dialogo con i portatori di interesse spesso si rileva una scelta adeguata nel consentire l'adozione di comportamenti socialmente responsabili.

L'effetto positivo della riqualificazione è testimoniato da un dato: anche se attualmente la zona della Ruhr non è ancora completamente priva di strutture industriali, ciò non ha comunque impedito alla stessa di ottenere recentemente la candidatura a zona più verde d'Europa¹²⁰⁹. In definitiva l'area ha subito una radicale trasformazione: da una delle zone più degradate d'Europa dal punto di vista ambientale a una delle zone più rispettose dell'ambiente del continente europeo¹²¹⁰.

Nel contesto statunitense, l'ultimo caso tra quelli che possono risultare affini al caso ionico è quello della città di Pittsburgh¹²¹¹. Tale centro urbano, fino al secondo conflitto mondiale, è stato considerato il principale nucleo produttivo dell'acciaio del continente americano, arrivando a ottenere il soprannome di *Steel City*, perché l'agglomerato industriale ricomprendeva buona parte della produzione siderurgica U.S.A. Dal punto di vista territoriale, la città sorge nelle vicinanze di miniere di carbone e questa circostanza, unita ad una fitta rete di fiumi¹²¹² che attraversa la zona, ha permesso sia la sua industrializzazione, sia il suo deterioramento ambientale¹²¹³.

Come nel caso della Ruhr, anche quest'area si è sviluppata di pari passo con le rivoluzioni industriali e ha raggiunto l'acme della sua produttività durante la seconda guerra mondiale, iniziando un rapido declino nel dopoguerra, a causa del cambiamento della struttura del

¹²⁰⁹ Il riferimento è al land tedesco dell'Assia ed alla città di Hessen, nella Ruhr.

¹²¹⁰ Cfr. notizia 7 giugno 2018: www.ilfattoquotidiano.it/2018/06/07/.

¹²¹¹ Alessandro Marescotti: *Una Green Economy per l'Italia* su www.peacelink.it/ecologia/a/37224.html

¹²¹² A Pittsburgh nasce il fiume Ohio dalla unione dei fiumi Allegheny e Monongahela.

¹²¹³ "Pittsburgh Green Story" è sito internet dedicato alla riconversione della città.

nuovo mercato liberalizzato che permetteva anche ad altri Paesi di competere per le proprie quote di mercato all'interno degli U.S.A. nel medesimo settore¹²¹⁴.

Sempre come nel caso della Ruhr, anche questa città all'indomani della crisi economica del suo comparto produttivo ha dovuto fare i conti con un territorio devastato a causa dello sviluppo industriale; il governo locale, tuttavia, ha indirizzato la città verso un nuovo percorso, aiutato da investimenti imprenditoriali del settore privato¹²¹⁵ e dall'intuizione dei benefici del progresso scientifico e tecnologico, oltre che dall'aiuto fornito da una rinnovata coscienza ambientale pubblica, che ha saputo imprimere alle nuove azioni la giusta direzione. Nello specifico, le fasi che hanno condotto la città ad una riconversione sono transitate da un periodo di sviluppo della coscienza ambientalista allo sviluppo di centri universitari sempre più prestigiosi; dall'investimento nel territorio dei guadagni che il settore siderurgico ancora a stento riusciva a fornire all'economia cittadina fino, naturalmente, alla crisi del comparto dell'acciaio¹²¹⁶.

Pittsburgh, in definitiva, ha pianificato un futuro basato sulla scienza e sulla tecnologia, oltre che sull'arte e sulla cultura, giudicate le scelte corrette per guidare il territorio verso un armonioso sviluppo economico: infatti, nella città, oggi possono registrarsi decine di poli universitari molto prestigiosi, soprattutto in campo medico e tecnologico¹²¹⁷.

Tutta la strategia di rilancio dell'economia della città è stata ideata seguendo i criteri della cosiddetta "economia verde", come la creazione di edifici ecocompatibili, a ridotto consumo di energia e integrati nel tessuto ambientale. In effetti, il tema del "verde" assume un ruolo centrale nel nuovo sviluppo di Pittsburgh, essendo diventato il punto di incontro della nuova vocazione cittadina. È appena il caso di rilevare, infatti, che il suo implemento ha favorito una crescita senza precedenti dal punto di vista occupazionale¹²¹⁸ e oggi la città è considerata una delle più vivibili negli U.S.A., essendo riuscita a creare occupazione e sviluppo in settori diversi ad quello dell'acciaio, quali la formazione, la sanità e le nuove tecnologie, in un'ottica di sostenibilità ambientale di lungo periodo¹²¹⁹.

¹²¹⁴ La Stampa, notizia del 23.09.09, reperibile su internet.

¹²¹⁵ La Repubblica, notizia del 27.10.05, reperibile su internet.

¹²¹⁶ Fonte: Siderlandia, relativo sito internet

¹²¹⁷ Corriere della Sera, notizia del 10.09.09, reperibile su internet.

¹²¹⁸ U.S.A. Department of Labor, dati riscontrabili sul sito ufficiale dell'ente.

¹²¹⁹ Vedi ranking di "The Economist": 09; "Forbes": 2007.

6.4. I vantaggi dell'adozione dei modelli di RSI sul piano economico

Risulta chiaro, a questo punto, quanto possa essere complicato nella realtà moderna effettuare una separazione tra il mondo economico, da una parte, e le necessità sociali ed ambientali, dall'altra parte.

Muovendo da questo intreccio concettuale, si rende quindi necessario affrontare la tematica della RSI mediante uno studio che tenga conto delle diverse aree tematiche che possono esserle legate, quali appunto, oltre che il diritto e la politica, anche l'economia: deviando, quindi, per un momento dalla via centrale del presente elaborato, che ha privilegiato l'approccio prima giuridico e in ultimo politico ai temi della RSI, si rende quindi interessante analizzare, pur brevemente, alcuni aspetti economici dell'argomento.

È quindi opportuno comprendere se e in che misura sia possibile stabilire una relazione tra i costi e i benefici dell'impatto ambientale da parte delle entità economiche, al fine di verificare in quale modo alcuni investimenti mirati possano garantire il miglior equilibrio possibile tra la tutela dell'ambiente e le necessità dell'impresa di tendere al massimo profitto. Un calcolo di questo tipo deve essere fatto preventivamente rispetto all'insediamento dell'impresa in un dato territorio oppure, al più, periodicamente, al fine di effettuare un controllo costante sull'efficacia dell'interdipendenza funzionale tra i due obiettivi, ambientale ed economico: ciò consentirebbe di stabilire in anticipo l'ammontare in chiave economica delle spese a cui un'impresa potrebbe essere chiamata a rispondere nell'ipotesi in cui realizzi un danno ambientale e, conseguentemente, permetterebbe di fissare le cifre da destinare agli investimenti che, in definitiva, le consentiranno di risparmiare in tutte le ipotesi possibili, come in una sorta di polizza assicurativa.

Diversamente dalle scelte di carattere politico e sociale, come quelle riscontrate nei casi di riqualificazione citati, le considerazioni economiche non hanno carattere opinabile, perché costituite da numeri, il che comporta la possibilità di rendere misurabile economicamente il rischio in cui incorre un'impresa che difetti di strumenti adeguati a proteggere l'ambiente sotto il suo controllo.

Nel momento in cui si verifica un danno all'ambiente, questo si traduce i costi per la società che possono essere facilmente quantificati, tuttavia più ostico diventa ragionare in termini di ipotesi di danno, ossia valutare economicamente un fenomeno di danno ambientale mediante un'analisi *ex ante*. Per tale ragione è importante introdurre il concetto di “danno evitato”¹²²⁰ attraverso la prassi di conformarsi alle migliori tecnologie e ai migliori comportamenti

¹²²⁰Oppure di “danno mancato”: vedi Cimnaghi-Roscelli: *Il tema del danno mancato e la convenienza economica della prevenzione: metodologie di valutazione e applicazione ai fini estimativi*. In *La valutazione del danno ambientale secondo l'approccio estimativo*. Politecnico di Torino, Febbraio 2012.

promossi dalla RSI, per consentire un paragone matematico tra le somme necessarie per tenere comportamenti socialmente virtuosi, in chiave *ex ante*, e quelle che sarebbero dovute in caso di eventi infausti, in chiave *ex post*.

Da questo punto di vista, lo sviluppo della RSI corre in parallelo allo sviluppo di corrette politiche ambientali in un dato territorio: il danno evitato altro non è che “*il beneficio sociale derivante dalla presenza di un manufatto atto a ridurre il carico ambientale*”¹²²¹, beneficio che naturalmente può essere tradotto in termini monetari. Il procedimento che conduce alla quantificazione di tale entità numerica “*consiste nello stimare il danno che l'ambiente in oggetto subirebbe (o subisce) a causa del fatto inquinante e nell'utilizzare il valore del danno evitato come una misura del beneficio ottenuto*”¹²²².

In altre parole la stima dei benefici del danno evitato è data attraverso la differenza tra gli esborsi necessari alle opere di risanamento del danno in assenza di qualsiasi intrapresa iniziativa di RSI e gli esborsi necessari ad eliminare il residuo danno in presenza, invece, di intraprese iniziative di responsabilità sociale.

Tale entità numerica è connessa a ragionamenti di tipo ipotetico, perché legata a conseguenze di situazioni che non possono coesistere, come tenere comportamenti socialmente responsabili oppure non tenerli affatto, ed il cui evento non è detto se ed in quale misura si verifichi. La bontà di tale riflessione risiederebbe proprio in quest'area di incertezza, in quanto intervenendo con corrette iniziative volte a incentivare le imprese ad adottare comportamenti socialmente responsabili, spingendo altresì le autorità a sviluppare adeguate politiche ambientali, è possibile effettuare un'analisi costo-beneficio *ex ante*, nella quale “*considerare alla voce costi quelli esborsati per mettere in atto l'intervento di tutela e interpretare come benefici il valore stimato del danno evitato*”¹²²³.

Il tema affrontato dimostra come intraprendere e potenziare le iniziative di RSI sia conveniente dal punto di vista economico non solo per l'impresa a rischio, ma per l'intera collettività: sono diversi gli enti, pubblici e privati, che si occupano di diffondere una tale politica d'impresa, orientata a calcolare il beneficio dell'allocazione di risorse destinate ad interventi di messa a norma, paragonandoli alle perdite che subirebbe un'impresa inadempiente rispetto ai precetti generali della responsabilità sociale ¹²²⁴.

¹²²¹Così Cinnaghi, opera citata, citando Caruso di Spaccaforo: *Perizia di stima Boscoincittà, Stima dei benefici derivanti dalla realizzazione e gestione del Parco unitamente alla diffusione tra i cittadini della cultura del verde e della coscienza civica*, 2011, pag. 17.

¹²²²Mercedes Bresso (1997), citata da Cinnaghi ne *Il tema del danno mancato e la convenienza economica della prevenzione: metodologie di valutazione e applicazione ai fini estimativi* (opera citata).

¹²²³Cinnaghi-Roscelli: *Il tema del danno mancato e la convenienza economica della prevenzione: metodologie di valutazione e applicazione ai fini estimativi*. In *La valutazione del danno ambientale secondo l'approccio estimativo*. Politecnico di Torino, Febbraio 2012, pag. 113.

¹²²⁴Per esempio l'Epa negli Stati Uniti, o la stessa Unione Europea nel continente europeo.

Tra questi, la stessa Unione europea, con il Libro Verde¹²²⁵, ha incentivato l'adozione di comportamenti socialmente responsabili da parte delle imprese, basando le proprie conclusioni su studi di carattere empirico: difatti è stato accertato che, in alcuni casi, le imprese che adottino comportamenti volti a razionalizzare l'utilizzo delle risorse hanno accumulato, nel medio-lungo periodo, tutta una serie di vantaggi competitivi che ne hanno aumentato la capacità reddituale¹²²⁶.

Il ragionamento spiegato potrebbe sembrare cinico se posto in raffronto agli interessi che la RSI cerca di proteggere, ma, d'altra parte, se l'obiettivo è raggiungere il più elevato livello di tutela possibile degli esseri umani e dell'ambiente, allora probabilmente ogni strada può ritenersi percorribile.

Una strategia che transita attraverso logiche di raffronto tra possibili perdite e possibili profitti, a ben vedere, può svolgere efficacemente una funzione preventiva, dove l'evento dannoso non è detto che si verifichi e, se si verificherà, è impossibile determinare in anticipo quando ed in quale misura. Per tale ragione, la possibilità di valutare in anticipo il grado di rischio a cui si espone l'impresa, ad esempio verificando i dati effetti del possibile sversamento di una data sostanza nell'ambiente circostante, può consentire di adottare tutte le misure necessarie a scongiurare il rischio, attraverso investimenti mirati che, in definitiva, le faranno comunque ottenere un vantaggio competitivo.

Una proposta per giungere a tale obiettivo è quella data delle analisi di scenario che hanno lo scopo di utilizzare le procedure esistenti per la valutazione degli impatti sugli ecosistemi naturali¹²²⁷ e delle catastrofi ambientali¹²²⁸, per giungere alla valutazione della convenienza economica di dette politiche di tutela. In questo senso è importante il concetto di “Delta del Danno”, ossia il punto nevralgico dell'analisi, questa volta *ex post*, dei danni ambientali, definito “*the overall assessment essentially measures a 'delta' value, that is, the difference between the situation expected to experience as a result of the direct and indirect damage*”¹²²⁹.

L'analisi ipotetica che porta alla configurazione del delta è necessaria, perché “*there may be more than one ex post disaster effects scenario, and several post disaster alternatives may be*

¹²²⁵Vedi Secondo Capitolo del presente elaborato dedicato alla strategia U.E. ed all'analisi del Libro Verde.

¹²²⁶Libro Verde, vedi punto 39.

¹²²⁷Commissione Europea, Dir. Gen. Ambiente, 2011; Dep. for Environment Food and Rural Affairs, 2007, European Commission, 2008 (cit. da Cimnaghi- Ruscelli, opera citata).

¹²²⁸Asian Deveopment Bank and World Bank 2009, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2003; Universal Management Group, 2010, Government of Haiti, 2010 (cit. da Cimnaghi-Ruscelli, opera citata).

¹²²⁹Economic Commission Latin America and Caribbean: *Handbook for estimating the socioeconomic and environmental effects of disasters*, 2003.

identified according to the local capacity for recovery; the amounts of external assistance received; the overall macroeconomic, fiscal and commercial goals in pre disaster programmes; the developing country's capacity to carry the debt required by the process; and any commitments that it might have with international financial institutions”¹²³⁰.

Il “Delta del Danno” è dato quindi dalle differenze riscontrate tra un'analisi di scenario che comprenda il verificarsi del danno e un'analisi di scenario che non lo comprenda. Così, analizzando la grandezza in ipotesi di danno evitato, “*diventano rilevanti i differenti costi relativi alla situazione in cui il fenomeno avverso è stato evitato grazie all'introduzione di determinate politiche e le conseguenze sull'ecosistema nell'ipotesi di non intervento*”¹²³¹.

Il Consiglio dell'Ambiente U.S.A., all'inizio degli anni novanta, ha condotto una ricerca¹²³² nella quale è stato misurato il risparmio economico che un'impresa potrebbe conseguire se riuscisse, attraverso i propri investimenti, ad evitare il decesso di persone a causa dell'impatto ambientale della propria attività sul territorio. Il lavoro è stato basato su numeri reali, dove è emerso che il vantaggio economico non riguarderebbe solo l'impresa ma la collettività nel suo complesso. Gli U.S.A., infatti, favorendo tali iniziative, avrebbero salvato numerose vite umane riducendo determinati agenti inquinanti, il che si sarebbe tradotto in un investimento *pro capite* di alcune centinaia di migliaia di dollari, comunque una cifra nettamente minore rispetto a quella necessaria per risarcire le famiglie, per bonificare l'ambiente e per fare ripartire le economie dei luoghi.

L'analisi evidenzia, quindi, come possa essere efficace, oltre che economicamente fattibile, la scelta di destinare dei fondi con lo scopo di aumentare il numero di esseri umani salvati, attraverso investimenti da destinare alla salvaguardia all'ambiente e attraverso studi che tengano in considerazione i costi ed i benefici in chiave preventiva. Quello che, in sostanza, le autorità ed insieme ad esse le imprese dovrebbero fare, quindi, è di individuare soluzioni di carattere preventivo che possano scongiurare i rischi sull'ambiente di un dato fattore pericoloso utilizzato da queste ultime, accompagnando la relazione da calcoli economici che possano permettere di stabilire in anticipo le cifre da destinare allo scopo.

Per questo motivo sono stati elaborati alcuni parametri che consentono di rendere numericamente incontestabile l'ammontare economico dei danni provocati alle persone che

¹²³⁰Economic Commission Latin America and Caribbean: *Handbook* sopra citato.

¹²³¹Cimnaghi-Roscelli: *Il tema del danno mancato e la convenienza economica della prevenzione: metodologie di valutazione e applicazione ai fini estimativi*. In *La valutazione del danno ambientale secondo l'approccio estimativo*. Politecnico di Torino, Febbraio 2012, pag. 115.

¹²³²Il Consiglio (CEQ) è una divisione dell'*Executive Office of the President* che coordina le politiche ambientali negli Stati Uniti e lavora in stretto collegamento con gli uffici della Casa Bianca, insieme ad altre agenzie che si occupano dello stesso tema. Al momento il Chair è vacante. Il lavoro si trova negli archivi del sito whitehouse.gov.

muoiono o che contraggono malattie, che si traducono in ingenti spese ospedaliere per i loro ricoveri, nonché in danni ambientali e in conseguenti costi di ripristino delle aree.

Le istituzioni che si sono occupate di stilare questi parametri sono l'OMS o la Banca Mondiale¹²³³ che hanno elaborato criteri che traducono in dati numerici il valore economico delle perdite umane o delle spese da sostenere per assistere i disabili che hanno contratto patologie a causa di comportamenti d'impresa evitabili. Altri indicatori sono stati elaborati da altri enti con la stessa architettura dello strumento, ossia l'utilizzo di un settaggio di valori che permetta di confrontare il danno prodotto dalle diverse patologie in termini sia di mortalità che di disabilità¹²³⁴ per arrivare in definitiva a stimare il costo economico sociale finale.

L'utilizzo degli strumenti sopra riportati può permettere di tendere alla massima efficacia delle risorse destinate all'ambiente, trasformando i contesti di evento imprevedibile in contesti di evento possibile, dove si assume essere nota la probabilità del verificarsi di un dato evento. L'analisi dei costi e dei benefici potrebbe divenire anche a Taranto, così come già succede negli Stati Uniti, uno strumento importante per la definizione delle politiche ambientali.

Tutto ciò proprio considerando che i costi delle bonifiche *ex post* sul piano ambientale ed economico sono spesso importantissimi: anche sotto tale profilo sarebbe dunque auspicabile effettuare una analisi legata al rapporto rischio-rendimento, che permetta di quantificare economicamente non solo l'incidenza economica delle malattie scongiurate o delle morti evitate in caso di interventi *ex ante*, ma che consenta di misurare anche l'allocazione di risorse destinate ai lavori di ripristino da dover investire in seguito al verificarsi dei danni.

E' noto, infatti, che il verificarsi di un danno ambientale o alla salute umana si traduce in spese per il sistema sanitario e per gli enti pubblici, quindi, in definitiva, in costi per i contribuenti e l'intera collettività. Pertanto, quelli che sono costi che saranno sostenuti nell'ipotesi in cui il danno si realizza, possono trasformarsi in guadagni quando la valutazione è effettuata preventivamente, registrando un beneficio economico, ma soprattutto sociale¹²³⁵. In conclusione, investire nella prevenzione appare conveniente in termini monetari, fatto questo che consente anche la possibilità di generare circoli virtuosi realizzanti nuova occupazione, crescita di competenze, ricerca e competitività, anche a livello internazionale.

¹²³³Ad esempio il “*Burden of Disease*” ovvero il “*Disability Adjusted Life Years*”

¹²³⁴Atella: *Analisi dei benefici economici di un evento ambientale*. Istituto di studi economici “Sichelgaita”, anno 1999; Boyle: *The total value of wildlife resources: conceptual and empirical issues*. Association of Environmental and Resources Economists workshop on Recreational Demand Modelling Boluder, anno 1985.

¹²³⁵Guerriero: *The potential monetary benefit of reclaiming hazardous waste sites in the Campania region: an economic evaluation*. In rivista Environmental Health, anno 2009

È evidente che tali strumenti concreti possono rappresentare un'occasione anche per l'economia di Taranto, permettendo di evitare, in futuro, errori già commessi, mediante lo studio di piani preventivi volti a massimizzare il risultato, in termini di allocazione delle risorse e in termini di risparmio, anche economico, che discende dall'evitare danni ambientali. Tali iniziative dovrebbero animare l'operato delle istituzioni pubbliche anche sotto la nuova gestione degli impianti ionici, soprattutto considerando che, dopo mezzo secolo di contaminazione del territorio e con la constatazione dei danni irreversibili cagionati dalle fonti di inquinamento alla vita umana e all'ambiente, è forse arrivato il momento per la città di Taranto di guardare al futuro in un'ottica di maggiore sostenibilità ambientale.

Conclusioni

Nel lavoro sono stati analizzati gli strumenti europei e internazionali in materia di RSI ed è stato quindi possibile selezionare quelli maggiormente rilevanti in materia ambientale, il che ha permesso di valutarne l'efficacia alla luce del descritto caso di Taranto.

Ai fini di una valutazione generale e conclusiva è opportuno innanzitutto individuare i diversi protagonisti e il ruolo che ciascuno di loro assume rispetto agli scopi perseguiti dalla RSI, vale a dire la tutela dei diritti umani e dell'ambiente.

Partendo dal ruolo delle istituzioni pubbliche, soprattutto quelle internazionali, si è potuto constatare che esse svolgono compiti di promozione e di indirizzo, emanando all'uopo appositi strumenti generalmente privi di forza vincolante. Le raccomandazioni delle istituzioni internazionali, quindi, dovrebbero essere recepite in via autonoma dalle imprese, con meccanismi di controllo delle loro condotte più o meno efficaci.

L'altro protagonista della RSI è naturalmente l'impresa, più precisamente l'impresa multinazionale, che sceglie di collocare le proprie sedi o le proprie società controllate in Paesi terzi, di preferenza laddove si riscontrano lacune nei relativi ordinamenti.

Considerata l'inesistenza di un meccanismo internazionale che possa obbligare le imprese a tenere comportamenti rispettosi dell'ambiente e dei diritti umani, a livello internazionale si fa ricorso ad atti di *soft law* per regolamentare e promuovere la RSI. In alcuni casi, sono proprio le imprese che, mediante l'adozione di codici di condotta, elaborano modelli di comportamento socialmente responsabili, individuando in modo pragmatico possibili soluzioni alle problematiche che di volta in volta possono presentarsi. Ciò accade anche grazie al contributo delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, che guidano le singole imprese verso il miglioramento e la razionalizzazione dei propri comportamenti.

Ultimo protagonista, che certamente ha svolto un ruolo determinante nel caso di Taranto, è rappresentato dagli *stakeholders* e, nello specifico, dalle associazioni ambientaliste, dai movimenti civici, dai sindacati, dai gruppi di consumatori, etc.

L'azione dei portatori di interesse, come nel caso esaminato, si è rivelata in più occasioni dirimente, dal momento che consente di orientare le condotte delle imprese, conducendole su una strada maggiormente sostenibile, così come rilevato da Freeman nella “*teoria degli stakeholders*”¹²³⁶.

¹²³⁶Freeman R.E., Reed D.L. *Stockholders e Stakeholders: a new perspective on corporate Governance*, California Management review, Spring 1983. Freeman R.E. *Strategic management: A Stakeholder Approach*,

I portatori d'interesse hanno infatti il compito di rappresentare gli interessi sociali delle categorie che tutelano, negoziando con le imprese soluzioni condivise. In quest'ottica, essi possono essere considerati quali agenti strumentali alla realizzazione dei fini della RSI.

In sintesi, i protagonisti della RSI possono essere identificati in primo luogo nell'autorità pubblica, interna e internazionale, in secondo luogo nelle imprese, di qualsiasi dimensione, e in terzo luogo negli *stakeholders* generalmente intesi, costituiti da qualsiasi organizzazione portatrice di interessi diversi da quelli d'impresa.

Nel sistema della RSI tali protagonisti si rapportano tra loro come segue: al potere pubblico spetta la creazione di una cornice regolamentare, nella quale i portatori d'interesse possono incontrare le imprese al fine di individuare soluzioni condivise, rispettose dei diritti umani e dell'ambiente.

Lo sviluppo della RSI passa attraverso l'azione delle istituzioni sovranazionali maggiormente rappresentative, come le Nazioni Unite, che, con le Norme, hanno contribuito alla creazione di un sistema di regole suscettibile di accrescere il proprio valore nel tempo, qualora la prassi degli Stati dovesse evolversi in senso conforme. Non solo: come rilevato, tale sistema normativo potrebbe essere utilizzato dai giudici interni in via interpretativa, per produrre una giurisprudenza in grado di arginare o limitare comportamenti socialmente irresponsabili.

Nel contesto regionale europeo, l'Unione europea ha elaborato la propria strategia relativa alla RSI, fissando alcuni obiettivi di lungo periodo relativi a una crescita sostenibile del continente. Più precisamente, l'Unione europea ha fondato la sua politica in tema di RSI su tre pilastri: il sostegno alla gestione delle imprese, la mediazione tra le imprese e le parti sociali attraverso l'elaborazione di sedi di dialogo permanente e l'integrazione dei principi sociali in vari ambiti della sua stessa azione politica.

L'Unione ritiene, infatti, che la RSI possa rappresentare lo strumento per raggiungere l'ambizioso obiettivo di creare un nuovo modello sociale ed economico, maggiormente rispettoso dell'ambiente e della crescita sostenibile. Infatti, come riscontrato, l'Unione è consapevole dell'importanza del coinvolgimento delle imprese, così come è consapevole che l'adozione di strumenti normativi vincolanti potrebbe incontrare un dissenso diffuso. Pertanto, essa ha preferito assumere un ruolo di garante, emanando atti aventi la funzione di stimolo e indirizzo, per guidare le politiche d'impresa nel rispetto dei principi della RSI.

Considerati i tre protagonisti della RSI è quindi possibile ridisegnarne lo schema, ritenendo la responsabilità sociale d'impresa quale espressione della libertà delle imprese nel loro

Pitman, Boston, 1994. Freeman, R.E., Evan, W.M. *Corporate Governance: a stakeholder interpretation*, in *Journal of Behavioural Economics*, 19, 1990, pag. 337-359. Freeman R.E. , Evan W.M *Stakeholder management and the modern corporation: Kantian Capitalism*, in Beauchamp, T.L, Bowie, N. (eds.) *Ethical Theory and Business*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1993.

confronto con le parti sociali, con un terzo protagonista che assume – o dovrebbe assumere – il ruolo di arbitro imparziale, ossia le istituzioni pubbliche.

Nel caso analizzato, l'attesa dell'intervento pubblico volto ad arginare le condotte irresponsabili perpetrate dall'Ilva ha prodotto un progressivo deterioramento della situazione, data la colpevole inerzia delle istituzioni nazionali e locali. In questo contesto, gli *stakeholders* hanno dovuto esercitare una funzione di supplenza per opporre all'attuazione delle politiche d'impresa i propri interessi. È appena il caso di rilevare che, solo a seguito della mobilitazione delle associazioni ambientaliste, a Taranto si è potuta registrare la prima vera inversione di tendenza.

L'analisi effettuata ha evidenziato la natura composita degli strumenti di RSI, suggerendo un approccio multidisciplinare che tenga conto dei profili giuridici, politici e economici, oltre che etici.

Dal punto di vista economico, si è dato atto dell'importanza degli studi di impatto ambientale e sanitario delle attività industriali. Questi, nel rendere l'adozione dei modelli di RSI convenienti anche sul piano dei costi, incidono in modo determinante sulla prevenzione dei danni all'ambiente e alla salute umana e permettono di evitare le ingenti spese che devono essere sostenute a seguito del verificarsi di un disastro ambientale. Anche sotto questo profilo il caso di Taranto appare emblematico, laddove la mancata assunzione di comportamenti socialmente responsabili da parte dell'Ilva è imputabile anche a un'assenza di programmazione e di preventiva valutazione dell'impatto socio-ambientale delle sue attività.

Sul piano giuridico, si è rilevato come gli strumenti apparentemente più efficaci per limitare i comportamenti irresponsabili delle imprese risultano ancora essere quelli tradizionali, imposti in via legislativa o giudiziaria. Tuttavia, anche in questo settore, l'incremento significativo della produzione di regole di natura non vincolante è sintomatico della tendenza a disciplinare comportamenti idonei a incidere sulla sfera giuridica privata e sul godimento di diritti fondamentali tramite norme di applicazione volontaria, la cui osservanza non è più subordinata alla forza impositiva della sanzione inflitta ai trasgressori, quanto al carattere persuasivo della norma stessa.

Infatti, anche se i destinatari delle norme internazionali restano gli Stati, deve essere sottolineato che il *corpus* delle regole che pertengono alla RSI si rivolge direttamente anche a enti privati, nei cui confronti gli Stati stessi e le istituzioni internazionali dovrebbero svolgere una funzione di controllo.

Sotto questo profilo, si è rilevato che le Nazioni Unite, nell'affermare che la responsabilità prioritaria degli Stati è quella di promuovere il rispetto dei diritti fondamentali, riconoscono

come tale onere si estenda anche alle misure che gli Stati stessi dovrebbero assumere per garantire il rispetto di tali diritti da parte delle imprese¹²³⁷.

Diversamente da quella statale, la responsabilità delle imprese è invece configurabile in via diretta. Tuttavia, proprio grazie all'accettazione volontaria delle regole e degli strumenti di RSI, i poteri pubblici possono condizionare l'attività delle imprese e contribuire ad orientarla verso comportamenti maggiormente virtuosi. A tal fine, non rileva necessariamente il fatto che l'impresa sia riconosciuta o meno quale titolare di personalità giuridica internazionale. Tuttavia, va detto è evidente che l'apertura ad una tale ipotesi garantirebbe la possibilità di renderle direttamente destinatarie di obblighi e diritti e consentirebbe di imputare loro direttamente la responsabilità in caso di eventuali danni cagionati all'ambiente o ai diritti umani.

Con riguardo alla dimensione politica degli strumenti di RSI, sono stati analizzati alcuni casi di aree industriali che avevano forti similitudini con il caso di Taranto. In tutti questi casi, la realtà economica locale ruotava intorno ai poli industriali, i quali, una volta esaurita la propria capacità produttiva, hanno lasciato un territorio gravemente danneggiato. Nei quattro casi esaminati, le istituzioni pubbliche hanno operato scelte importanti, decidendo di abbandonare piani di rilancio industriale per puntare su una riqualificazione ambientale del territorio. Così i luoghi interessati da tali processi sono passati da una situazione di grave inquinamento a un pieno recupero ambientale. Nella fase di transizione è stato possibile anche rilevare come il processo virtuoso derivante da tali scelte abbia coinvolto tutta l'economia, producendo nuova occupazione, altre occasioni industriali e rilanciando quindi l'intero territorio.

Se i casi esaminati rappresentano le migliori scelte politiche che una comunità può operare per garantire un futuro sostenibile a una città cosiddetta "a vocazione industriale", nel caso di Taranto le iniziative politiche si sono dimostrate, almeno per il momento, inadeguate ad raccogliere la sfida ambientale.

Il fallimento delle politiche ambientali a Taranto si evince anche sotto l'aspetto della mancata divulgazione di informazioni alla popolazione residente. A tale proposito, si è rilevato come il diritto all'informazione ambientale, sotto il profilo sia delle garanzie di accesso, sia degli obblighi di diffusione a carico delle istituzioni, possa rappresentare il primo strumento giuridico a disposizione dei cittadini per tutelare i propri diritti fondamentali e gli interessi ambientali nel loro complesso. Nel caso di specie, la popolazione tarantina non è mai stata

¹²³⁷ONU Sub Commission on the Promotion and the Protection of Human Rights: *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*. Testo contenuto anche nel sito ufficiale UNHCHR. Vedi anche il paragrafo del presente lavoro nel quale sono state trattate le Norme.

adeguatamente informata rispetto ai rischi derivanti dal risiedere nel territorio limitrofo all'impianto siderurgico. In altri termini, non è mai stata messa in condizione di effettuare scelte consapevoli e informate riguardo ai rischi della permanenza nell'area.

Con la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972 si è affermata l'idea secondo cui la protezione ambientale è propedeutica al rispetto del diritto umano alla vita, dal momento che in mancanza di un ambiente sano non vi può essere alcun benessere dell'uomo, che ne è parte integrante. Nella Dichiarazione di Rio del 1992 è stato fatto un passo ulteriore: anche se il diritto all'ambiente non è stato considerato propriamente uno dei diritti umani, è stato comunque riconosciuto quale diritto strumentale al loro esercizio. Il decimo principio, infatti, stila un elenco di strumenti a mezzo dei quali gli individui possono essere chiamati a partecipare nelle scelte di carattere ambientale, tramite l'accesso alle informazioni, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso a procedimenti giudiziari e amministrativi a tutela dell'ambiente, così come anche riaffermato dalla Convenzione di Aarhus del 1998.

Anche la Corte EDU ha evidenziato l'importanza relativa ad alcuni diritti di carattere procedurale, riconosciuti all'individuo in relazione a decisioni pubbliche che possono ripercuotersi sull'ambiente e violare altri diritti enunciati dalla Convenzione. A parere della Corte, quando un Paese deve effettuare scelte di politica ambientale ed economica, come appunto in tema di attività industriali inquinanti o pericolose, il meccanismo decisionale deve prevedere l'elaborazione di studi atti a valutare in chiave preventiva gli effetti sull'ambiente e sui diritti degli individui, al fine di conseguire un corretto temperamento tra tutti gli interessi coinvolti. Tale adempimento deve essere effettuato in corrispondenza all'obbligo di assicurare agli individui il pieno accesso ai risultati delle predette indagini, nonché a tutte le altre informazioni necessarie a valutare i rischi connessi all'esercizio di attività aventi un impatto sull'ambiente. Trattasi di un obbligo positivo, pertanto è necessario che l'autorità pubblica utilizzi ogni sua prerogativa affinché il pubblico possa ricevere le informazioni sensibili legate alle questioni ambientali.

Pur non configurandosi ancora come un diritto a ricevere informazioni in materia di ambiente, tutelabile *ex* articolo 10 (solo la Commissione, infatti, ha ipotizzato un'apertura in tal senso nel suo rapporto sul caso *Guerra c. Italia*), nel ragionamento della Corte rinvengono elementi di ricostruzione del diritto all'informazione ambientale come obbligo attivo da parte dello Stato, come riconosciuto nella già citata convenzione di Aarhus, articolo 5, paragrafo 1, lettera c) che, innovando la materia, ha stabilito dei precisi obblighi di divulgazione attiva delle informazioni ambientali.

E' possibile, quindi, ricondurre l'obbligo di informazione ambientale tra gli strumenti di RSI maggiormente utili ed efficaci e, pur tuttavia, ancora non adeguatamente sviluppati.

Come evidenziato dal caso esaminato, una corretta e tempestiva informazione incide in modo determinante sul godimento dei diritti individuali e degli interessi generali, impedendo il deterioramento irreversibile dell'ambiente e danni alla salute permanenti. Nel caso di Taranto, al contrario, solo l'intervento della magistratura ha consentito di accertare le varie responsabilità, sebbene a posteriori. Tale intervento si è rivelato utile nel consentire la diffusione dei risultati degli studi di carattere chimico ed epidemiologico presso l'opinione pubblica locale e nazionale.

I profili di ricerca fin qui condotti dimostrano come il complesso degli strumenti riconducibili alla responsabilità sociale d'impresa possa essere utilizzato allo scopo di accrescere il livello della tutela ambientale, sia sul piano internazionale, sia su quello domestico.

I limiti di efficacia delle norme di *soft law*, che caratterizzano l'intero spettro degli strumenti della RSI, appaiono in parte compensati dalla possibilità di una maggiore interazione tra tutti i protagonisti coinvolti, favorendo l'implementazione di un sistema normativo internazionale più aperto e condiviso, che si sviluppi nella direzione di ampliare e diversificare le modalità di tutela del diritto ambientale.

È appena il caso di osservare, in ultima analisi, che la protezione dell'ambiente è necessaria per consentire il pieno godimento dei diritti umani fondamentali, dal momento che, per come è noto e per come è stato affermato dalla CEDU, l'essere umano è solo una componente della natura e la salvaguardia di quest'ultima è, in definitiva, direttamente correlata ai vari livelli di tutela della vita umana.

Bibliografia

- Abi Saab: *The International Law of Multinational Corporations: A Critique of American Legal Doctrine*. In *Annales d'étude internationales*. 71.
- Acconci: *International Human Rights Breaches Connected to the Activities of Multinational Enterprise*. In Ed. Politeia. 07.
- Addo: *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*. Ed. The Hague. 99.
- Adedajo Iyalaje: *The Extension of Corporate Personality in International Law*. Ed. NY Leiden. 78.
- Alemanno, Colucci: *Invisibili. Vivere e morire all'Ilva di Taranto*. Kurumuny Editore. 11.
- Alston: *Core Labour Standards and the Transformation of the international Labour Rights Regime*. In *EU Journal of International Law*. 04.
- Amao: *Corporate Social Responsibility, Human Rights and the Law*. London NY. 11.
- Ancell: *Clipped Wings: Corporate social and environmental responsibility in the airline industry*. Taylor & Francis Ltd. 16.
- Angelo: *Multinational Corporate Enterprises. Some legal and policy aspects of a modern social economic phenomenon*. In *Recueil des Cours*. 68.
- Baade: *Legal Effect of Code of Conduct for Multinational Enterprises*. In Horn: *Legal Problems of codes of conduct for international enterprises*. Germany. 80.
- Berkamp: *Corporate governance and social responsibility: a new sustainability paradigm?* In *EU environmental law*. 02.
- Bianchi: *Non-State Actors and International Law*. Ed. Burlington. 09.
- Birnie and Blumberg: *Multinational challenge to corporation Law: the search for a New Corporate Personality*. Ed. Oxford. 93.
- Blanpain and Colucci: *Globalization of Labour Standards. The Soft Law Track*. Ed. Hague. 04.
- Borgia: *la Soft Law come strumento di regolamentazione delle attività delle imprese multinazionali*, in *Diritto Commerciale Internazionale*. 10.
- Boyle: *Soft Law in International Law-Making*. In Evans editions. U.K., 12.
- Bonelli, *Good Morning Diossina, Taranto, un caso italiano ed europeo*. Green European Foundation. 14.

B. Moraia: *Commento al regolamento 66/10 relativo al marchio di qualità ecologica dell'U.E.*. In *Rivista di diritto industriale*. 10.

Butti: *The precautionary principle in environmental law. Neither arbitrary nor capricious if interpreted with equilibrium*. In *Rivista giuridica dell'ambiente*. Quaderni, Giuffrè, 07.

Cahier: *Changement et continuité du droit international*. In *Recueil des Cours*. 85.

Campbell and Miller: *Human Rights and The Moral Responsibilities of Corporate and Public Sector Organisations*. Ed. U.S.A., U.K., 04.

Cannon: *Corporate Responsibility: Governance, Compliance and Ethics in Sustainable Environment*. Ed. Pearson Education Limited. 12.

Cernic: *Global Witness versus Afrimex Ltd: Decision Applying OECD Guidelines on Corporate Responsibility for Human Rights*. In *Asil Insight*. 09.

Charney: *Transnational Corporations and Developing Public International Law*. In *Duke Journal*. 83.

Cheng: *Introduction to Subjects of International Law*. In *Bedjaoui International Law*. U.K. 91

Chinkin: *Normative Development in the International Legal System*. In *Shelton editions. The Role of Non Binding Norms in the International Legal System*. U.K. 00.

Choucri: *Corporate Strategy Towards Sustainability*. In *Lang editions. Sustainable Development and International Law*. U.K. 95

Clapham and Jerbi: *Categories of Corporate Complicity in Human Rights Abuses*. In *Hastings Law*. 01.

Clapham: *Extending International Criminal Law beyond the Individual to Corporations and Armed Opposition Groups*. In *Journal of International Criminal Law*. 08.

Colacino: *La Tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, alcuni elementi di giurisprudenza*. In *Diritto e Gestione dell'Ambiente* 2/01.

Comito: *L'Ilva di Taranto e cosa farne. L'ambiente, la salute, il lavoro*. Edizioni dell'Asino. Opuscoli, 13.

Compa and H. Darricarrere: *Private Labor Rights Enforcement Through Corporate Codes of Conduct. I Compa and Diamond editions*. In *Human Rights, Labor Rights and International Trade*. U.S.A. 96.

Cori: *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express. 11.

Cutler: *Critical reflection on the westphalian assumptions of international law and organization: a crisis of legitimacy*. In *Bianchi, Non-State Actors and International Law*. 09.

Decaux: *La responsabilité des entreprises multinationales en matière de droits de l'homme*. Belgium, 10.

De Schutter: *Transnational Corporations as Instruments of Human Development*. In Alstone editions. U.K., 05.

De Schutter: *Corporate Social Responsibility European Style*. In European Law Journal. 08.

Deva: *Human Rights Violations by Multinational Corporations and International Law: Where from Here?*. In Connecticut Journal of International Law. 03.

Dominice: *La personnalité juridique dans le système du droit de gens*. In Makarczyz, *Theory of International Law at the threshold of the 21-st century*. 96.

Dumberry: *L'entreprise, sujet de droit international?*. In *Revue general de droit international public*. 04.

Dumberry: *Non State Actors and International Law*. Ed. Leiden, 01.

Dupuy: *L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public*. In *Recueil des Cours*. 02.

Dupuy and Vinuales: *International Environmental Law*. Cambridge University Press. U.K., 17.

Duruigbo: *Multinational Corporations and International Law: accountability and Compliance Issues in the Petroleum Industry*. U.S.A. 03.

Farjat: *Reflexions sur loes codes des conduite privés*. In Fouchard editions. *Le droit des relations economiques internationals, etudes offertes a Berthold Goldman*. Paris, 82.

Farrel: *Attributing criminal liability to corporate actors; some lessons from the International Tribunals*. In *Journal of International Criminal Law*. 10.

Fatuoros: *Transnational Corporations: the International Legal Framework: the U.N. library on Transnational Corporations*. Twentieth volume U.K., U.S.A., 94.

Fatuoros: *National Legal Persons in International Law*. In Bernardt Encyclopedia of Public International Law. Netherlands. 97.

Feld: *Multinational Corporations and UN Politics: the quest for codes of conduct*. U.S.A., U.K., Canada, Australia, Germany, France. 80.

Feldman: *International Legal Personality*. In *Recueil des Cours*. 85.

Ferrando: *Teoria della creazione del valore della responsabilità sociale dell'impresa*. In *Impresa Progetto (Electronic Journal of Management n. 1/10)*. 10.

Fig: *Staking their claims: Corporate Social and Environmental Responsabilty in South Africa*. University of KwaZulu – Natal Press. 07.

Forcese: *Regulating multinational corporations and international trade law*. In Bethlem and others editions. The Oxford handbook of International Trade Law. U.K. 09.

Francioni: *Four ways of enforcing the international responsibility for human rights violations by multinational corporations*. In *La dimension pluridisciplinaire de la responsabilité sociale de l'entreprise*. 07.

Freeman, Reed: *Stockholders e Stakeholders: a new perspective on corporate Governance*, California Management review, Spring. 83.

Freeman: *Strategic management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston. 94.

Freeman, Evan: *Corporate Governance: a stakeholder interpretation*, in *Journal of Behavioural Economics* n. 19. 90.

Green and Hoffman: *U.S. Litigation Update*. In Kamminga editions. *Liability of Multinational Corporations under International Law*. U.K., 00.

G. Naon: *Transnational Enterprises under the Pacto Andino and National Laws of Latin America*. In Horn editions. *Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises*. Germany, 80.

Guida: *L'acciaio tra gli ulivi: Il caso Ilva di Taranto dalle origini ad oggi*. Editore Linkiesta. 16.

Gulotta: *La Responsabilità sociale d'impresa e regole del commercio internazionale*. In *La Responsabilità Sociale d'Impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente*. Giuffré editore. 12.

Gunter: *The International Labour Office Declaration*. In *Loyola international and comparative law*, 16.

Gunnigham: *Corporate Environmental Responsibility*. Taylor & Francis Ltd. In *The Library of Corporate Responsibilities*. 09.

Heere editions (AA. VV.): *From Government to Governance: the Growing Impact of Non State Actors on the International and European Legal System*. Netherlands, 03.

Hillemmans: *U.N. Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights*. In *German Law Journal*, 03.

Higgins: *Problems and Process: International Law and how we use it*. U.K., 94.

Higgins: *International Law in a Changing International System*. In *Cambridge Law Journal*. U.K., 99.

Hoffman editions: "Non State Actors as New Subjects of International Law." Germany, 99.

Horn editions: *Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises*. Germany, 80.

Jagers and V. D. Heidjen: *Corporate Human Rights Violations: The Feasibility of Civil Recourse in the Netherlands*. In *Brooklyn Journal*. 07.

Jessberger: *On the Origins of Individual Criminal Responsibility under International Law for Business Activity*. In *Journal of International Criminal Law*. 10.

Johns: *The Invisibility of the Transnational Corporations. An Analysis of International Law and Legal Theory*. in *Melbourne University Law*, Australia, 94.

Juste and Scovazzi: *La practica internacional en materia de responsabilidad por accidentes industriales catastroficos*. Spain, 05.

Kaleck and Saage Maab: *Corporate Accountability for Human Rights Violations Amounting to International Crimes*. In *Journal of International Criminal Justice*. 10.

Karl: *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. In Addo editions. "Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations". U.S.A. - U.K. 99.

Kerbrat and Maljean Dubois: *The transformation of International Environmental Law*. Bloomsbury Publishing Plc. 11.

King: *Corporate Accountability under the Alien Tort Claims Act*. In *Melbourne Journal of International Law*. Australia, 08.

Kinley and Tadaki: *From Talk to Walk: The Emergence of Human Rights Responsibilities for Corporations at International Law*. In *Vanderbilt Journal of International Law*. 03.

Kinley and Chambers: *U.N. Human Rights Norms for Corporations: The Private Implications of Public International Law*. In *Human Rights Law Review*. 06.

Kinley editions: *Human rights and Corporations*. Farnham U.K., 17.

Klabbers: *The Concept of Legal Personality*. In *Jus Gentium*. 05.

Knoops: *Transposition of Criminal Liability Modes onto Private Corporations*. In Adams and others. *La responsabilité penale des personnes morales en Europe*. Belgium, 08.

Koebele: *Corporate Responsibility under the Alien Tort Statute: Enforcement of International Law through U.S.A. Tort Law*. U.S.A., 09.

Kokkini and De Waart: *Foreign Investments in Developing Countries: Legal Personality of Multinational in International Law*. In *Netherlands handbook of International Law*. 83.

Kundu Das: *Perspectoves on International Environmental Law*. Common Ground Publishing. 14.

Lambooy: *Corporate Social Responsibility: legal and semi-legal frameworks supporting CSR*. 10.

Institute of Medicine, Board on Population Health and Public Health Practice, Roundtable on Environmental Health Sciences, Research and Medicine: *Global Environmental Health in the 21-st Century: from Governmental Regulation to Corporate Responsibility: workshop summary*. A cura di Coussens e Harrison. National Academies Press. 07.

Lazarus and others: *L'entreprise multinationale face au droit*. Paris, 78.

Lauterpacht: *Subjects of the Law of Nations* (the first). In *Law Quarterly Review*. 47.

Lauterpacht: *Subjects of the Law of Nations* (the second). In *Law Quarterly Review*. 47.

Leary and Pisupati: *The Future of International Environmental Law*. United Nations University. 16.

Lowenfeld: *International Economic Law*. U.K., 17.

Lundblad: *Some legal dimension of corporate Codes of Conduct*. In Mullerat editions. *Corporate Social Responsibility: The Corporate Governance of the 21-st Century*. U.K., 05.

Lux and others: *European Initiatives*. In Mullerat editions. *Corporate Social Responsibility: The Corporate Governance of the 21-st Century*. U.K., 05.

Luzzi Cristina: *Il caso Ilva nel dialogo tra le Corti* (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte EDU). In *Consulta Online*, periodico italiano ISSN 1971-9892, 1 luglio 2019, pp. 336-344. Fascicolo 2. 19.

Lyons: *A Case Study in Multinational Corporations Accountability. Ecuador's Indigenous People Struggle for Redress*. In *Denver Journal*. U.S.A., 04.

Makarczyk: *Theory of International Law at the threshold of the 21-st Century*. Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski. 96.

Malaguti – Salvati: *La responsabilità sociale d'impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione europea ed Italiano*. Edizioni Cedam, Wolters Kluwer. 17.

Malanczuk: *Multinational Enterprises and treaty making. A Contribution to the Discussion on Non State Actors and the Subject of International Law*. In Goddland editions. *Multilateral Treaty Making. The current status of shallenges and reforms needed in the international legislative process*. 00.

Marrella and De Feyter editions: *Economic Globalisation and Human Rights*. U.K., 17.

Martella Junior and Brett Grosko: *International Environmental Law: The practitioner's Guide to the laws of the Planet*. American Bar Association. U.S.A., 15.

MacCorquodale and Simmons: *Responsibility beyond borders. State responsibility for extra-territorial violations by corporations on international human rights law*. In *Modern Law Review*. 07.

MacCrudden: *Human rights codes for transnational corporations. What can the Sullivan and McBride principles tell us?*. In Kinley editions. *Human Right and Corporations*. U.S.A., 09.

MacInerney: *Putting regulation before responsibility. Towards binding norms of Corporate Social Responsibility*. In *Cornell International Law Journal*. 07..

MacNulty: *Predecessor of multinational corporations*. In Columbia Journal of World Business. 72..

Menon: *The subject of modern International law*. In the Hague handbook of International Law. 90.

Merciai: *Les entreprises multinationales en droit international*. Belgium, 93.

Miller: *Paradoxes of personality. Transnational Corporations, Non Governmental Organizations and Human Rights*. In Miller editions. Progress in International Law. U.S.A., 98.

Moreau and Francioni: *La dimension pluridisciplinaire de la responsabilité sociale de l'entreprise*. France, 07.

Moullier: *Observations sur l'Alien Tort Claims Act et ses implications internationales*. In Annuaire française de droit international. France, 03.

Muchlinski: *Accountability of multinational enterprises and the right to development. Compensation of Industrial Accident Victims from Developing Countries*. In Third World Legal Studies. 93.

Muchlinski: *The Role of UNCTAD*. In Kamminga editions. Liability of Multinational Corporations under International Law. U.S.A.-UK., 00.

Muchlinski: *Social and human rights implications of TNC activities in the extractive industries*. In UNCTAD, Transnational Corporations, volume number eighteen. U.S.A., 09.

Mullerat editions: *Corporate Social Responsibility: The Corporate Governance of the 21-st Century*. U.K., 05.

Nerlich: *Core Crimes and Transnational Business Corporations*. In Journal of International Criminal Law. 10.

Nollkamper: *Public International Law in transnational litigation against Multinational Corporations. Prospects and problems in the Court of the Netherlands*. In Kamminga editions. Liability of Multinational Corporations under International Law. U.S.A., 00.

Nollkamper: *Responsibility of transnational corporation in International Environmental Law. Three prospectives*. In Winter editions. Multilevel Governance of Global Environmental Change. U.K., 06.

Noortmann and Ryngaert: *Non-State Actors dynamics in International law. From law takers to law makers*. U.S.A., 10.

Norberg: *The U.S. Supreme Court affirms the 'Filartiga Paradigm'*. In Journal of International Criminal Law. 06.

Nowrot: *Reconceptualising international legal personality of influential Non State Actors. Towards a rebuttable presumption of normative responsibilities*. In *Philippine Law Journal*. 06.

Orbie and Babarinde: *Social dimension of globalization and E.U. development policy. Promoting core labour standards and corporate social responsibility*. In *Revue d'intégration européenne*. 08.

Perez Lopez: *Promoting international respect for workers rights through business codes*. In *Fordham International Law*. 93.

Prakash Sethi: *Setting Global Standards: guidelines for creating codes of conduct in Multinational Corporations*. U.S.A., 03.

Prakash Sethi: *Corporate codes of conduct and the succes of globalization*. In Kuper editions. "Global responsibilities: who must deliver on Human Rights". U.K.-U.S.A., 05.

Ragnwaldh and Konopik: *U.N. Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*. In Mullerat editions. "Corporate Social Responsibility: the corporate governance of the 21-st Century". U.K., 05.

Raymond: *Sustainable Economy: Corporate, Social and Environmental Responsabilty*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd. U.K., 10.

Ratner: *Corporations and Human Rights: a theory of legal responsibility*. In *Yale Law Journal*, U.S.A., 01.

Reinisch: *Changing international legal framework for dealing with Non State Actors*. In Alston editions. "Non State Actors and Human Rights". U.K., 05.

Rigaux: *Transnational corporations*. In Bedjaoui editions. *International Law. Achievements and prospects*. U.S.A.-U.K., 91.

Roht Arriaza: *Soft Law in a hybrid organization. The international organization for standardization*. In Shelton editions. *Commitment and Compliance: the role of Non Binding Norms in the International Legal System*. U.K., 00.

Rudolph: *Tripartite Declaration of principles concerning Multinational Enterprises*. In Mullerat editions. *Corporate Social Responsibility: the corporate governance of the 21-st Century*. U.K., 05.

Rudolph: *Global Sullivan Principles of Corporate Social Responsibility*. In Mullerat editions. *Corporate Social Responsibility: the corporate governance of the 21-st Century*. U.K., 05.

Rudolph: *History - Variations - Impact - Future of Self-Regulation*. In Mullerat editions. *Corporate Social Responsibility: the corporate governance of the 21-st Century*. U.K., 05.

Ruggie: *Framework Protect, Respect, and Remedy. The U.N. Framework for Business and Human Rights*. In Baderin and Senyonjo editions. "International Human Rights Law". 10.

Sagafi Nejad: *U.N. and transnational corporations. From code of conduct to global compact*. U.S.A., 08.

Salazar: *Applying international human rights norms in the U.S.A.. Holding multinational corporations accountable in the U.S. for International Human Rights violations under the Alien Tort Claims Act*. In Legal Saint John's Journal. U.S.A., 05.

Sand: *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, UK. 18.

Sanders: *The implementation of international codes of conduct*. In Netherlands International Law Review. Netherlands, 81.

Sanders: Codes of conduct and sources of law. In Goldmann and Fouchard, *Le droit des relations économiques internationales: études offertes à Berthold Goldman*. France, 82.

Schabas: *International Criminal Law and Business World*. In De Caux. *La responsabilité des entreprises multinationales en matière de droits de l'homme*. Exct. *Journée d'étude du Centre de recherché sur le droits de l'homme et le droit humanitaire and Pole international et europeen de l'Univesite Pantheon Assas Paris*. Belgium, 10

Scheffer and Kaeb: *Five levels of CSR compliance. The resiliency of Corporate Liability under the Alien Tort Statute*. In Berkeley Journal of International Law, U.S.A., 11.

Schwartz: *Are the OECD and UNCTAD Code Legally Binding?*. In International Law. 77.

Scovazzi, Cutillo ed altri: *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso dell'India*. Giuffrè Università di Milano, 12.

Scovazzi ed altri: *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*. Giuffrè Università di Milano, 14.

Seidl Hohenveldern: *International Economic Law: general course on public International Law*. In *Recueil des Cours*. France, 86.

Shelton editions: *Commitment and Compliance: the role of Non Binding Norms*. In the International Legal System. U.K., 00.

Societe francaise pour le droit international: *Le sujet en droit international*. Pedone editions. France, 05.

Stephens: *Corporate Accountability. International Human Rights litigation against corporations in U.S.A. Courts*. In Kamminga editions, in *Liabilty of Multinational Corporations under International Law*. U.S.A., 00.

Stephens and others: *Human Rights Litigation in U.S. Courts*. U.S.A., 08.

Steinhardt: *Corporate Responsibility and the International Law of Human Rights. The New Lex Mercatoria*. In Alston editions, *Non-State Actors and Human Rights*. U.K., 05. 5.

Tanzi: *Remarks on the sovereignty in the evolving constitutional framework of the international community*. In *International community law*. 10.

Tharp Junior: *Transnational enterprises and international regulation. A survey of various approaches in international organizations*. In *International Organizations*. 76.

Thomas: *Host state treatment of multinational corporations. Formulation of a standard for the U.N. Code of Conduct on Transnational Corporations*. In *Fordham International Law*, 83.

Thurer: *The emergence of non governmental organizations and transnational enterprises in international law and the changing role of the State*. In Hofmann editions, *Non-State Actors as a new subject of International law*. Germany, 99.

Tiewul: *Transnational Corporations and emerging international legal standards*. In De Waart editions. In *International Law and Development*. Germany, 98.

Tully editions: *International documents on Corporate Social Responsibility*. U.S.A., 05.

Tully: *Corporations and International Law Making*. U.S.A., 07.

Van Eyk: *OECD Declaration and Decisions concerning Multinational Enterprises. An attempt to tame the shrew*. 95.

Van Genugten: *Companies and Human Rights. The binding character of voluntary Codes of Conduct*. In Heere editions. *From government to governance: the growing impact of Non State Actors in the International and European Legal System*. Netherlands, 04.

Vaurs Chaumette: *Les Sujets du droit international penal*, France, 09.

Vellas: *Les entreprises internationale et les organisations non gouvernementales, sujets de droit international*. In *Mélanges en l'honneur de Couzinet*. France, 74.

Voiculescu: *Privatizing Human Rights? The role of corporate codes of conduct*. In Williams editions. In *International Property Law*. U.K., U.S.A., 06.

Wallace: *Multinational Enterprises and legal contro. Host State Sovereignty in an Era of Economic Globalization*. Netherlands, 02.

Wards: *Towards a new Convention on Corporate Accountability? Some lessons from the Thor Chemicals and Cape PLC Cases*. In *handbook of International Environmental Law*. 01.

Weil: *Le droit international en quete de son identite: cours general de droit international public*. In *Recueil des Cours*. France, 92.

