

Linee guida OCSE e loro messa in atto

Presso la Direzione generale per le politiche, l'innovazione e le PMI (DGPIIPMI), Dv. VI, del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) è insediato il Punto di Contatto Nazionale per le "Linee guida OCSE per le imprese multinazionali", che ha il compito di favorire l'attuazione, da parte dell'Italia, delle politiche che il Paese, come membro dell'OCSE e firmatario della "Dichiarazione sugli investimenti internazionali e le imprese multinazionali" (di seguito anche "Dichiarazione") è tenuto a realizzare in materia di responsabilità sociale d'impresa - o *responsible business conduct (RBC)*, come viene definita in questo contesto.

Secondo la visione dell'OCSE, le imprese possono contribuire in misura importante allo sviluppo sostenibile, se affrontano quel mercato globale e aperto agli investimenti transnazionali che essa promuove adottando una "condotta d'impresa responsabile" che massimizzi i benefici e riduca al minimo i rischi socio-ambientali del loro agire, in ambiti particolarmente sensibili (diritti umani, occupazione e lavoro, ambiente, ecc.). Per promuovere questo tipo di condotta imprenditoriale, l'OCSE ha concepito due strumenti fondamentali: le "Linee guida OCSE per le imprese multinazionali" (di seguito anche "linee guida") e la rete dei Punti di Contatto Nazionali (di seguito anche "PCN"). Le linee guida rappresentano uno strumento di *soft law* che definisce gli *standard* di comportamento che i 36 Paesi dell'OCSE, più altri 13 Paesi non OCSE² (non impongono ma) si attendono dalle imprese operanti nei rispettivi territori o a partire da essi. Detto *standard* è volontario e non prevede certificazione.

Le linee guida si articolano in due parti:

- La Parte I ha carattere "precoattivo", nel senso che descrive i comportamenti attesi dalle imprese nei diversi ambiti considerati (diritti umani, trasparenza, lavoro, ambiente, ecc.),³ indicando altresì gli strumenti internazionali, normativi e non, cui, di volta in volta, l'impresa può fare riferimento;
- La Parte II è dedicata alla natura, alle attività e alle relazioni istituzionali dei PCN nonché al meccanismo delle istanze specifiche, che ne rappresenta, come tra breve si vedrà, l'aspetto peculiare.

Pur essendo destinate, in via principale, alle imprese multinazionali, le raccomandazioni delle linee guida sono rivolte anche, espressamente, *mutatis mutandis*, alle PMI e alle imprese di qualunque altro tipo. Ciò è in linea con l'attuale scenario economico, nel quale la dicotomia *mercato nazionale - mercato globale* tende a sfumare e qualsiasi impresa è gioco-forza integrata nelle catene di fornitura mondiali. Non per nulla, nelle linee guida, grande enfasi è data ai partenariati e alle relazioni commerciali nel contesto di tali catene, al cui interno ciascuna impresa è chiamata a farsi carico non solo delle proprie azioni, ma anche della condotta dei propri *partner* commerciali (commitenti, subfornitori, imprese partecipate...), incoraggiandone, per quanto possibile, un comportamento conforme alle linee guida e condividendo



Figura 2 - La due diligence e l'impatto negativo

con essi (con diversa intensità a seconda del tipo di relazione) i doveri (preventivi e/o rimediali) inerenti ai rischi socio-ambientali insiti nel loro operare. Il sostegno formale dei governi, unitamente alla completezza e alle peculiari modalità di attuazione (*infra*), determina l'unicità delle linee guida tra i modelli di condotta imprenditoriale esistenti. Lo strumento gode, poi, di un supporto *multi-stakeholder*, attraverso le organizzazioni BIAC (*Business and Industry Advisory Committee*), TUAC (*Trade Union Advisory Committee*) e OECD Watch, che rappresentano rispettivamente l'industria, il lavoro e le ONG presso l'OCSE. Si tratta di un sistema attraverso il quale l'OCSE medesima, in sinergia con le Nazioni Unite⁴, intende creare uno *standard* di condotta imprenditoriale responsabile di riferimento a livello planetario.

Pagina web: <https://pcnitalia.mise.gov.it/index.php/it/>

L'impatto negativo, la due diligence e le catene di fornitura

Alla base di questo *standard* universale di condotta imprenditoriale si colloca la *due diligence* (dovuta diligenza), definita come un "processo che, in quanto parte integrante dei sistemi decisionali e di gestione del rischio, permette alle imprese di identificare, prevenire e mitigare il proprio impatto negativo, effettivo e potenziale e di rendere conto del modo in cui affrontano il problema"⁵. Alle imprese, cioè, viene proposto di mettere in atto un sistema per gestire costantemente l'impatto negativo che esse hanno o rischiano di avere negli ambiti considerati dalle linee guida⁶ con l'adozione di misure di prevenzione e di mitigazione o riparatorie. All'impatto cagionato dall'impresa le linee guida assimilano, in termini di responsabilità, l'impatto cui essa abbia contribuito in modo sostanziale, provocandone, favorendone o incentivandone la causazione da parte di un altro soggetto. Oltre a questo, le linee guida delineano, poi, un diverso tipo di responsabilità nel caso in cui l'impatto, pur essendo avvenuto senza il contributo dell'impresa, sia tuttavia direttamente collegato alle sue attività, ai suoi prodotti o ai suoi servizi per via di un "rapporto commerciale"⁷. In questo caso il dovere dell'impresa consiste nel cercare di prevenire o minimizzare detto impatto, anche se la responsabilità principale resta in capo ai soggetti che lo hanno cagionato o vi hanno contribuito. Infine, come anticipato, le imprese sono chiamate a incoraggiare, per quanto possibile, nei propri

partner commerciali, compresi fornitori e subcontraenti, l'applicazione dei principi di comportamento imprenditoriale responsabile conformi alle linee guida.

Per agevolare detta gestione si propone, dunque, la *due diligence* quale processo aziendale integrato e continuo, articolato nelle seguenti sei fasi:

1. integrazione della RBC nelle politiche e nei sistemi di gestione dell'impresa;
2. identificazione e valutazione degli impatti negativi effettivi e potenziali associati alle operazioni, ai prodotti o ai servizi dell'impresa;
3. prevenzione, cessazione, e mitigazione degli impatti negativi;
4. tracciamento dell'implementazione e dei risultati;
5. comunicazione di come vengono affrontati gli impatti;
6. approntamento e cooperazione in meccanismi rimediali, ove appropriato.

Le linee guida descrivono le finalità e i requisiti essenziali della *due diligence*, mentre un *vademecum* per la sua concreta messa in atto è offerto dall'OCSE attraverso una guida di carattere generale e una serie di guide settoriali.

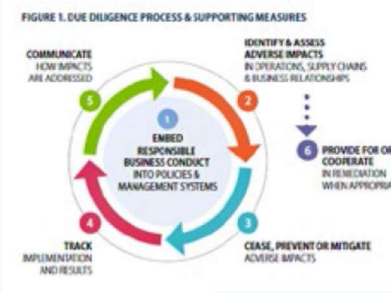


Figura 3 - Il processo di due diligence e le misure a supporto

Pagina web: <https://pcnitalia.mise.gov.it/index.php/it/due-diligence>

Il Punto di Contatto Nazionale per le linee guida

La Parte II delle linee guida prevede che ogni Paese aderente alla Dichiarazione istituisca un proprio PCN dedicato alla promozione delle stesse in ambito nazionale⁸. A tale scopo, ciascun PCN ha il compito di coinvolgere le imprese, gli sta-



holder e le istituzioni di riferimento, attraverso vari canali, tra i quali:

- incontri, seminari ed eventi di altro tipo;
- azioni volte a promuovere politiche pubbliche coerenti con l'impegno di diffondere la RBC;
- il sito web e lo "sportello informativo" del PCN;
- l'elaborazione di strumenti di orientamento (ricerche manuali e guide di settore).

I PCN sono, inoltre, preposti alla gestione del meccanismo non giudiziale di risoluzione consensuale delle controversie tra *stakeholder* e imprese di cui *infra*. Infine, i PCN dei vari Paesi sono in continuo contatto per coordinare le rispettive attività, condividere problemi e soluzioni, fare esercizi di valutazione tra pari e gettare le basi di un linguaggio comune. Il PCN italiano, istituito con legge 273/2002 (art. 39) e disciplinato da successivi decreti ministeriali⁹ è collocato, come anticipato, nella DGPIPMI del MiSE, al cui titolare compete l'adozione degli atti definitivi e la rappresentanza, mentre presso la Div. VI della Direzione stessa si trova il Segretariato, responsabile della gestione operativa del PCN. La struttura del PCN italiano include, inoltre, un Comitato, composto da rappresentanti delle istituzioni, delle imprese e degli *stakeholder* di riferimento¹⁰, che è investito delle funzioni consultive, contribuisce all'individuazione e al perseguimento delle priorità strategiche del PCN e favorisce il coinvolgimento di quest'ultimo nelle iniziative dei soggetti ivi rappresentati e viceversa. I temi che, attualmente, impegnano maggiormente il PCN italiano sono: la gestione responsabile delle catene di fornitura globali (con attenzione particolare al settore tessile) e il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese; la pubblicazione delle informazioni non finanziarie da parte delle imprese (Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recepita con Decreto Legislativo 30 dicembre 2016, n. 254); la promozione della *due diligence* aziendale come metodo strutturale di gestione del rischio socio-ambientale; la promozione della RBC presso le PMI; l'attuazione del regolamento (UE) 2017/821 sull'importazione dei minerali da zone di conflitto (per la quale la Div. VI è Autorità nazionale competente). Su questi e su altri temi, oltre a realizzare, anche assieme ad altri soggetti, eventi e attività promozionali, il PCN porta avanti un'opera di *policy coherence*. Esso, cioè, partecipa a gruppi e commissioni inter-istituzionali e/o *multi-stakeholder*, con l'obiettivo di favorire, negli ambiti di rilievo, la coerenza delle strategie pubbliche con l'impegno, assunto dall'Italia, di promuovere la RBC.

Pagina web: <https://pcnitalia.mise.gov.it/index.php/il-pcn>

Il meccanismo delle istanze specifiche

Il meccanismo delle istanze specifiche offre l'opportunità agli *stakeholder* interessati (ONG, sindacati, singoli individui, ecc.) quando ritengano che, in un caso concreto, un'impresa (italiana operante all'estero o stabilita in un Paese aderente e operante in Italia), con una condotta contraria alle linee guida, abbia o rischi di avere un impatto negativo negli ambiti in esse considerati (*supra*), di presentare un'istanza al PCN del Paese (aderente alla Dichiarazione) d'origine o di quello in cui l'impresa opera, affinché offra i propri buoni uffici alle parti, per favorire una soluzione della questione, consensuale e conforme ai principi delle linee guida. Oppure affinché il PCN, se l'accordo non riesce, emetta una dichiarazione finale che contenga raccomandazioni su come le parti dovrebbero agire per risolvere la situazione secondo i precetti delle linee guida. L'8 luglio 2019, ad esempio, grazie all'opera del conciliatore indicato dal PCN italiano e alla buona volontà delle parti, è stato sottoscritto un accordo tra le ONG Chima Williams & Associates (CWA) e Advocates for Community Alternatives (ACA) per Egbeda Voice of Freedom, da una parte ed ENI S.p.A. e ENI International BV., dall'altra. Dopo oltre un anno di trattative l'accordo ha risolto la (più che trentennale) vicenda relativa all'impatto sulla popolazione locale dei giacimenti petroliferi di Mgbede (Nigeria), gestiti da un'impresa nigeriana totalmente controllata da ENI.

Pagina web: <https://pcnitalia.mise.gov.it/index.php/istanza-pcn>

Conclusioni

Il PCN italiano ha il compito di promuovere l'adesione del tessuto produttivo italiano allo *standard* di condotta responsabile internazionale elaborato dall'OCSE in sinergia con le Nazioni Unite. Tale *standard* è inteso a creare un *playing level field* globale aperto agli investimenti transazionali, nel quale tutte le imprese si muovano in leale concorrenza, con trasparenza, nel pieno rispetto dei diritti umani e operando scelte che favoriscano lo sviluppo umano ed economico di tutte le comunità su cui, anche indirettamente, influiscono. Si tratta di un obiettivo, più che ambizioso, inevitabile.



Daniele Branchini
Ministero dello Sviluppo Economico

Note

- ¹ La Dichiarazione OCSE sugli investimenti internazionali e le imprese multinazionali è stata adottata per la prima volta dai governi dei Paesi membri dell'OCSE il 21 giugno 1976 e da allora è stata rivista in diverse occasioni (1979, 1984, 1991, 2000 e 2011).
- ² Tali 13 Paesi sono: Argentina (dal 1997); Brasile (1997); Colombia (2011); Costa Rica (2013); Croazia (2019); Egitto (2007); Giordania (2013); Kazakistan (2017); Marocco (2009); Perù (2008); Romania (2005); Tunisia (2012); Ucraina (2017).
- ³ La Parte I delle Linee Guida è formata dai seguenti capitoli: Prefazione; I. Concetti e principi; II. Principi generali; III. Divulgazione di informazioni; IV. Diritti umani; V. Occupazione e relazioni industriali; VI. Ambiente; VII. Lotta alla corruzione, all'istigazione alla corruzione e alla concussione; VIII. Interessi del consumatore; IX. Scienza e tecnologia; X. Concorrenza; XI. Fiscalità.
- ⁴ Le linee guida condividono molti principi e addirittura parti di testo con altri strumenti internazionali dell'OCSE, delle Nazioni Unite e dell'ILO.
- ⁵ Linee guida, Parte I, Commenti ai Principi Generali, 14.
- ⁶ Il dovere di *due diligence* riguarda le materie delle Linee Guida suscettibili di impatto negativo. Non si applica ai capitoli su scienza e tecnologia, concorrenza e fiscalità.
- ⁷ Ai sensi delle Linee Guida, il "rapporto commerciale" (questa è l'espressione usata nella versione italiana per tradurre l'espressione *"business relationship"* della versione ufficiale in lingua inglese, o *"relation d'affaires"* della versione ufficiale in lingua francese) comprende le relazioni di partenariato, le entità della catena di fornitura e qualunque altra organizzazione, statale o meno, direttamente legata alle attività, ai prodotti o ai servizi dell'impresa (Linee Guida, Parte I, Commenti ai Principi Generali, 14).
- ⁸ Questa previsione è in realtà contenuta nella Decisione del Consiglio dell'OCSE sulle linee guida destinate alle Imprese Multinazionali, che è stata, poi, anche integrata nella Parte II delle linee guida.
- ⁹ DM n. 191 del 16 agosto 2004, decreto costitutivo del PCN; D.M. del 18 marzo 2011, che ha ampliato la composizione del Comitato del PCN; D.M. del 4 giugno 2015, che ha modificato la composizione del PCN.
- ¹⁰ Il Comitato del PCN è composto da:
 - il Direttore generale della Direzione generale per la politica industriale, l'innovazione, e le Piccole e Medie Imprese, che lo presiede;
 - il Dirigente della Divisione VI della Direzione generale per la politica industriale, l'innovazione e le Piccole e Medie Imprese;
 - un rappresentante del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
 - un rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
 - un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze;
 - un rappresentante del Ministero della giustizia;
 - un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
 - un rappresentante del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;
 - un rappresentante del Ministero della salute;
 - due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, rispettivamente uno della Direzione generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi e uno della Direzione generale per la politica commerciale internazionale;
 - un rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome;
 - un rappresentante di Unioncamere;
 - un rappresentante di Confindustria;
 - un rappresentante per ciascuna delle due associazioni di PMI maggiormente rappresentative sul piano nazionale (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA) e Confcommercio);
 - un rappresentante dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI);
 - un rappresentante per ciascuno dei sindacati maggiormente rappresentativi sul piano nazionale (CGIL, CISL, UIL);
 - un rappresentante del Consiglio Nazionale Consumatori-CNCU;
 - un rappresentante dell'Associazione delle Organizzazioni Italiane di Cooperazione e Solidarietà Internazionale (AOI). Altri soggetti possono essere chiamati, di volta in volta, a partecipare ai lavori del Comitato.