

Processo al futuro

Come le multinazionali bloccano la transizione ecologica
e perché dobbiamo fermarle



Indice

Introduzione	3
ISDS, ICS, MIC: riformare l'irriformabile	5
L'attacco alle politiche ambientali.....	7
Imprese e diritti umani: una risposta globale	11
Conclusioni.....	13
Note	14

Introduzione

Esattamente un anno fa - era il 22 gennaio 2019 - insieme a centinaia di organizzazioni della società civile in tutta Europa lanciavamo la campagna “**Diritti per le persone, regole per le multinazionali**”¹. Basata su una raccolta firme europea e su azioni dimostrative con epicentro Davos (sede in quei giorni, come oggi, del World Economic Forum), l’iniziativa aveva l’obiettivo di mettere al centro del dibattito la condizione di impunità in cui operano le grandi imprese, capaci di sfuggire a numerose accuse di violazioni dei diritti umani e dell’ambiente, scaricandole su aziende controllate o società satellite. La difficoltà delle comunità locali a far valere le proprie ragioni ci sembravano talmente insopportabili da necessitare un provvedimento internazionale: per questo abbiamo premuto per l’approvazione di un **trattato vincolante delle Nazioni Unite su imprese e diritti**, che portasse a compimento tutti i tentativi fatti fino ad oggi di allineare le pratiche aziendali con il rispetto dei diritti umani, economici e sociali e assicurasse alle vittime un accesso efficace alla giustizia.

Non solo: con la campagna abbiamo rilanciato la proposta di **abolire i meccanismi di arbitrato internazionale** (ISDS, acronimo di Investor to State Dispute Settlement), in base ai quali le imprese oggi possono citare in giudizio - utilizzando tribunali sovranazionali e non trasparenti - gli stati che mettono in atto politiche considerate lesive dei loro investimenti. Tutto ciò ha permesso al settore privato, negli ultimi ventitrent’anni soprattutto, di contestare con successo numerose misure volte alla tutela ambientale, della salute o del lavoro, riuscendo spesso a indebolirle, farle ritirare o ad ottenere lucrose compensazioni a danno dei contribuenti. I meccanismi di arbitrato internazionale, nati per proteggere gli investimenti di società che andavano a lavorare in Paesi con sistemi giudiziari scarsamente indipendenti, oggi sono degenerati in arma deterrente, utilizzata dalle imprese per impedire ai governi di regolare il loro operato, anche quando impatta sugli ecosistemi o sui diritti delle comunità locali.

Le clausole ISDS sono quasi sempre inserite negli accordi sul commercio e gli investimenti che due o più Paesi stringono per favorire l’interscambio di beni e servizi e attrarre capitali esteri: oggi questi trattati sono quasi 3000² e rappresentano la calcificazione di un’idea del mondo che antepone l’accumulazione di ricchezza privata all’interesse generale, ai servizi pubblici e alle politiche di sostenibilità. L’elevato numero di questi accordi con clausole ISDS permette il proliferare delle cause legali intentate dalle imprese private contro i governi nazionali, rallentando o perfino bloccando l’implementazione di norme contro il cambiamento climatico e orientate alla giustizia e all’equità sociale. **Il 2020 sarà l’anno in cui, con tutta probabilità, si sfonderà quota 1000.** Dal momento che molte dispute non vengono rese pubbliche, è possibile che questo traguardo sia già stato superato. Gli ultimi dati disponibili elencano **983 cause, di cui 322 ancora in attesa di sentenza.** Delle 677 passate in giudicato, ben 430 hanno visto un successo totale o parziale delle aziende (191 risolte in favore dell’investitore, 139 chiuse con un patteggiamento), 230 hanno visto scagionare lo Stato, 73 sono state sospese e 14 chiuse senza l’attribuzione di un risarcimento. Nella gran parte dei casi, il Paese denunciato (l’ISDS è un sistema a senso unico, in base al quale uno Stato può solo comparire come imputato, mai nelle vesti dell’accusa) ha pagato almeno le spese legali, che mediamente ammontano a 8 milioni di euro³³ ma possono lievitare fino a 30.

A 12 mesi dal lancio della campagna, con circa **700 mila firme raccolte** in tutta Europa e sulla scorta delle grandi mobilitazioni per la giustizia climatica che hanno attraversato il pianeta durante tutto l’anno appena trascorso, **vogliamo ribadire che**

senza un serio e serrato controllo dei flussi di capitale non può esserci transizione ecologica. Per consentire alle istituzioni di recuperare le leve di politica economica necessarie a far fronte alla crisi climatica, è più che mai urgente restringere l'attività delle multinazionali inquinanti e spietate. Un obiettivo possibile solo capovolgendo la visione che oggi orienta la politica commerciale in Italia e in Europa, e che finora ha minato alla base tutti gli impegni sociali e climatici nazionali e continentali. **Per disarmare le multinazionali e costringerle a rispettare diritti fondamentali e scelte politiche legittime, occorre agire su più fronti: abolire il privilegio ingiusto dell'ISDS e approvare il trattato vincolante su *Business&Human Rights* in sede ONU.** Allo stesso tempo, il governo italiano e il Parlamento europeo devono schierarsi contro accordi di libero scambio come **CETA, ri-TTIP, UE-Mercosur** e tutti gli altri trattati analoghi, riconoscendone l'incapacità strutturale di rispettare ambiente e diritti.

A sostegno di tali affermazioni, questo nuovo lavoro porta nuovi dati e casi studio che dimostrano come, grazie all'arbitrato internazionale, le imprese del settore estrattivo - sostenute sempre più spesso dalla finanza speculativa - stiano frenando con successo la transizione ecologica, condannando i cittadini di tutto il pianeta e le giovani generazioni a un futuro drammatico. Da queste informazioni è possibile partire per rilanciare la pressione sociale necessaria a produrre quel cambiamento di una globalizzazione rapace, iniqua e insostenibile atteso da troppo tempo.

ISDS, ICS, MIC: riformare l'irriformabile

Nonostante la retorica istituzionale che, soprattutto in occasione dei negoziati di trattati di libero scambio di caratura globale come TTIP e CETA, ha presentato gli arbitrati internazionali sugli investimenti come uno strumento necessario per garantire equità di trattamento per i soggetti economici, la realtà sostanziale parla di altro, e di posizioni spesso contrastanti dei diversi governi sull'opportunità di mantenere, riformare o addirittura cancellare l'istituto dell'ISDS. Mentre questa discussione è in atto e sta alimentando un processo di confronto negoziale a livello mondiale, va sottolineato che **oltre il 90% dei trattati sugli investimenti esistenti sono stati conclusi prima del 2012**. Per questo vengono definiti “di vecchia generazione”. Essi contengono clausole ISDS basate su un sistema di regole oggi superato, perciò la maggioranza delle cause intentate agli stati è fondata su dispositivi oramai datati. I trattati di nuova generazione, conclusi dopo il 2012, sono circa 300 (sui tremila esistenti) e hanno incorporato nuove caratteristiche, nel tentativo di tamponare le falle del meccanismo precedente.

Molte delle modifiche inserite nei trattati di nuova generazione riguardano aspetti strutturali, come la ridefinizione di “investitore” e “investimento”, un limite agli standard del *fair and equitable treatment* (il “trattamento giusto ed equo” che le multinazionali possono invocare), il chiarimento degli standard per l'espropriazione indiretta e la promozione della responsabilità sociale delle imprese. Altre modifiche sono in via di analisi, dai percorsi alternativi all'arbitrato (in favore di tribunali nazionali o della mediazione dell'organismo di risoluzione delle controversie stato VS stato interno alla WTO), alla limitazione dell'arbitrato ISDS solamente ad alcuni tipi particolari di violazioni del trattato, dalle regole sull'imparzialità degli arbitri alla possibilità di chiudere casi anticipatamente basati su richieste infondate. Altro elemento discusso è la possibilità di aprire a terze parti (anche al pubblico) i processi ISDS, aumentandone la trasparenza.

Il dibattito ha fatto emergere posizioni differenziate tra i diversi attori in gioco. Nel luglio 2019 il Sudafrica ha inviato alle Nazioni Unite una proposta di profonda revisione del sistema ISDS⁴, secondo la quale il dispositivo è “**unilaterale e non democratico**” dove “**lo Stato è sempre in posizione di difesa**” e non può denunciare a sua volta gli investitori. La posizione sudafricana sottolinea come nei dispositivi ISDS i diritti umani siano spesso considerati come “un alto costo di produzione” e come “i diritti di proprietà e contrattuali degli investitori sovradeterminino l'interesse e le necessità pubblici”. **La proposta europea di rimpiazzare l'ISDS con tribunali permanenti “non risolve la discriminazione”**, sottolinea il Sudafrica, che chiarisce come il sistema sia “**di detrimento per i conti pubblici, per le normative approvate per pubblico interesse, per la democrazia e lo stato di diritto**”. La stessa posizione è stata tenuta dal Brasile, così come l'Indonesia, che ha ulteriormente sottolineato come sia necessario esaurire le opzioni locali e nazionali (come i tribunali ordinari) prima di rivolgersi a un arbitrato.

Sono differenti gli organismi coinvolti nel processo di riforma: in particolare l'OCSE (l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), la United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) e l'International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Nata sotto l'egida delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1966, UNCITRAL è la Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale creata per promuovere la progressiva armonizzazione del diritto internazionale sugli

investimenti. Il processo di riforma viene portato avanti nel Working Group III⁵ e si concentra, tra i principali problemi, sulla conformità, la coerenza, la prevedibilità e la correttezza delle sentenze arbitrali, su quella degli arbitri e dei decisori e su costi e durata dei casi ISDS.

A Vienna, il 20-24 gennaio, si è tenuta la trentottesima riunione del gruppo di lavoro. Durante il meeting precedente, nell'ottobre del 2019, i partecipanti al Working Group hanno riconosciuto che gli sforzi di riforma dovrebbero allineare l'ISDS agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU e alla lotta contro il cambiamento climatico. Nonostante questo, però, **il rischio è che non basti riformare profondamente l'impianto del dispositivo**, a cominciare dall'istituzione del sistema di appello (finora assente), fino all'approvazione di un codice di condotta, alla definizione di un compenso fisso per gli arbitri (finora pagati in base al numero di cause gestite, un palese incentivo a premiare i querelanti e cioè le imprese) o al divieto di finanziamento di terze parti (sempre più spesso i fondi speculativi aiutano le multinazionali a sostenere le cause contro gli Stati, per poi dividersi i guadagni). **Consentire alle imprese di citare i Paesi in giudizio di fronte a tribunali commerciali sovranazionali è inaccettabile di per sé**, soprattutto quando non esiste un sistema simile per le comunità locali che vogliono far valere i diritti umani di fronte agli abusi delle grandi corporation. Questa è la posizione di 700 mila persone che hanno aderito alla petizione "Diritti per le persone, regole per le multinazionali", insieme a quella di centinaia di organizzazioni ambientaliste, della società civile e sindacali, oltre che di numerosi esperti e giuristi.

Ciononostante, **l'Unione Europea sta portando avanti un tentativo di espandere il meccanismo ISDS ben oltre i singoli trattati commerciali**, che anche a causa di questi dispositivi vengono visti come strumento per rafforzare il potere delle *corporations* ai danni dell'interesse pubblico. L'idea è creare una **Corte multilaterale degli investimenti** (Multilateral Investment Court) sempre accessibile, un vero e proprio sistema giudiziario parallelo riservato alle imprese. Con un simile stratagemma, **l'Unione potrà fare accordi di libero scambio con altri paesi senza doverli sottoporre al voto di ratifica dei suoi stati membri**: i capitoli sulla protezione degli investimenti, che contengono la clausola ISDS, sono infatti materia di competenza mista, che finora ha costretto Bruxelles a gestire i trattati sul commercio insieme alla democrazia nazionale. Un processo più lungo e irto di insidie, poiché è sufficiente la contrarietà di un Parlamento per far saltare il banco. Creando un tribunale mondiale per le imprese scorporato dai trattati - e negoziato dall'UE in ambito ONU con il mandato dei governi - **sarà possibile approvare accordi commerciali senza l'ostacolo di un pieno dibattito democratico**. La posizione dell'Unione Europea è stata ulteriormente rafforzata, almeno apparentemente, dalla sentenza della Corte di Giustizia Europea che, nell'aprile del 2019, ha chiarito come il meccanismo ISDS non sia incompatibile con le regole dell'Unione⁶. Una richiesta di parere che era stata avanzata dal Belgio, in occasione del processo di ratifica dei Paesi membri dell'UE al trattato CETA, concluso tra Unione Europea e Canada e che presenta un primo abbozzo di riforma del sistema di protezione degli investimenti con una corte permanente (Investment Court System - ICS). I giudici lussemburghesi hanno sostanzialmente definito che l'ICS/ISDS potesse essere incompatibile con le norme comunitarie. Al di là della questione di forma e di rispetto delle norme europee, rimane la **totale asimmetria tra la tutela degli investimenti e quello delle comunità locali e dell'ambiente** e, non ultimo, **il potenziale condizionamento delle politiche pubbliche (*chilling effect*) che una richiesta pendente di compensazione economica può comportare, soprattutto se proviene da una grande impresa.**

Nel processo di revisione e di riforma del sistema di tutela degli investimenti, è degna di nota la decisione degli Stati membri dell'UE di terminare, entro il dicembre 2019, tutti gli accordi bilaterali di investimento Intra-UE⁷⁻⁸, comprese le clausole di caducità (*sunset clauses*), che consentono ai trattati di garantire la protezione degli investimenti e rendere accessibile l'ISDS fino a 10-20 anni dopo la rescissione. La decisione, però, non riguarda l'Energy Charter Treaty, il trattato di liberalizzazione dell'energia che comprende, tra gli altri, tutti gli stati dell'Unione Europea. Sebbene anche questo accordo sia in fase di riforma, resta in vigore attivando laddove necessario il proprio dispositivo arbitrale, molte volte contro decisioni politiche che riguardano la tutela dell'ambiente o dei diritti delle comunità locali minacciati da grandi imprese energetiche.

L'attacco alle politiche ambientali

Quello che stiamo osservando negli ultimi anni è un trend inquietante. Il numero totale annuo delle cause intentate dalle imprese agli stati non accenna a calare, ma soprattutto crescono le contestazioni volte a **rallentare, indebolire o bloccare la legislazione contro il cambiamento climatico e a tutela dell'ambiente**. In tutto il mondo, e sempre più spesso anche in Europa, le imprese cominciano a minacciare con una certa regolarità i governi decisi a fare leggi coerenti con l'Accordo di Parigi o mirate a proteggere ecosistemi fragili. Le norme che puntano a contrastare il cambiamento climatico favorendo le energie rinnovabili o scoraggiando la produzione di combustibili fossili, vengono lette da molte grandi compagnie come un trattamento ingiusto e una violazione delle aspettative di profitto. Allo stesso modo viene presa di mira la regolamentazione che interessa processi altamente inquinanti o pericolosi per la salute. **Le grandi aziende lanciano ricorsi presso i tribunali ISDS nella speranza di intimidire i governi**: l'obiettivo è ottenere il ritiro della normativa osteggiata tramite un accordo extragiudiziale, oppure ricevere generose compensazioni economiche vincendo la causa. **Il risultato è che la transizione ecologica viene direttamente minata** o resa comunque più lenta e costosa per i contribuenti. In entrambi i casi, si tratta di un fatto inaccettabile. Chi investe ancora oggi nella produzione inquinante e climalterante non deve poter contare su strumenti controversi come l'ISDS per abbattere il rischio di impresa, scaricando le perdite sulla collettività. Gli esempi riportati in questo dossier dimostrano come un simile dispositivo stia già mettendo in pericolo la capacità di legiferare anche in Occidente e nel Nord Globale, storicamente meno colpito dalle ritorsioni delle multinazionali.

IL CASO SVEDESE

Si tratta del più recente caso noto di "arbitrato ambientale". Nel novembre 2019, la compagnia mineraria australiana Aura ha fatto causa alla Svezia⁹ dopo che il paese ha deciso di vietare l'estrazione di uranio nel suo territorio. La legge svedese proibisce inoltre il rilascio di autorizzazioni per la ricerca, l'esplorazione o lo sfruttamento dei depositi di uranio. Questa legge, derivante principalmente dalle preoccupazioni sull'impatto ambientale dell'estrazione di questo elemento, ostacola le prospettive di guadagno di Aura: nel 2012 la zona è stata definita da uno studio¹⁰ citato dalla compagnia come una "tra le prime 5 riserve di uranio non sviluppate al mondo" e l'impresa si aspetta di ricavarne 1,85 miliardi di dollari. Pur essendo secretato l'ammontare della richiesta di risarcimento, è possibile che si tratti di una cifra almeno pari a quella che Aura si aspettava di incassare sfruttando il giacimento.

IL CASO ITALIANO

A maggio 2017 la società petrolifera britannica Rockhopper ha intentato una causa contro l'Italia¹¹, dopo il rifiuto dello stato – nel 2016 – di concedere al celebre progetto Ombrina Mare la concessione per estrarre petrolio nell'Adriatico abruzzese entro le 12 miglia marine. Il no dell'allora governo Renzi, ratificato dal Parlamento con la Legge di stabilità, arrivava per disinnescare il referendum che si sarebbe tenuto in primavera. La decisione di vietare nuove concessioni entro le acque territoriali serviva per indebolire il fronte referendario, tuttavia ha sortito anche un effetto collaterale: la Rockhopper ha

deciso di utilizzare la clausola ISDS contenuta nel Trattato sulla Carta dell'Energia per chiedere i danni all'Italia. Non vi sono stime ufficiali in merito al compenso richiesto, ma l'amministratore delegato della società, Sam Moody, ha detto pubblicamente¹² che potrebbe ottenere fino a 350 milioni di dollari. Di questi, circa 50 milioni sarebbero stati effettivamente investiti, ma gli altri 300 consisterebbero in profitti attesi, andati in fumo con il divieto di nuove autorizzazioni. Nel giugno 2019 il tribunale ICSID ha respinto una obiezione avanzata dal nostro paese, aumentando la fiducia della Rockhopper di ottenere un risarcimento economico entro il primo trimestre 2020. Da sottolineare come l'Italia, pur essendo uscita nel 2016 dal Trattato a cui si appella l'impresa, potrebbe trovarsi a pagare ugualmente: una clausola di caducità (in inglese *sunset clause*) obbliga infatti i membri dell'accordo a garantire la protezione degli investimenti esteri per 20 anni dopo l'eventuale rescissione.

IL CASO CANADESE

Nel novembre 2018 la Westmoreland Coal Co., società statunitense che opera nel campo dell'estrazione mineraria, ha fatto causa al Canada¹³ per 500 milioni di dollari, dopo che la provincia dell'Alberta ha varato un programma di eliminazione del carbone dalla produzione elettrica entro il 2030. Secondo Westmoreland, l'Alberta avrebbe violato il North American Free Trade Agreement (NAFTA), l'accordo tra Stati Uniti, Canada e Messico in vigore dal 1994, compensando le società canadesi ma non quella statunitense per le perdite legate al piano di uscita dal carbone. Tuttavia, gli aiuti pubblici per la transizione energetica elargiti dalla provincia canadese erano destinati soltanto ai gestori di centrali termoelettriche, non a imprese minerarie. Infatti, se una società di produzione elettrica può cambiare i suoi investimenti in tecnologie meno impattanti, non altrettanto può fare una compagnia di estrazione del carbone, che non ha alcun ruolo nel passaggio all'energia pulita. Tuttavia, grazie al dispositivo ISDS contenuto nel trattato di libero scambio tra USA, Canada e Messico, l'impresa statunitense ha potuto trascinare lo stato ospite davanti a un tribunale arbitrale. Si tratta del primo caso in Canada in cui un'azienda tenta di bloccare via ISDS le politiche climatiche. Il paese ha già dovuto subire 27 ricorsi arbitrari¹⁴ a causa dell'accordo nordamericano, costati almeno 315 milioni di euro ai contribuenti: per questo il negoziato per un aggiornamento del NAFTA (USMCA), avviato dopo l'arrivo di Donald Trump alla Casa Bianca, prevede la cancellazione del meccanismo ISDS.

IL CASO OLANDESE

La società tedesca Uniper sta minacciando di fare causa all'Olanda¹⁵ - anche in questo caso facendo leva sulla Carta dell'Energia - se approverà definitivamente la proposta di eliminare gradualmente il carbone dalla produzione elettrica. La società gestisce la seconda centrale termoelettrica del paese e non vuole che il governo olandese metta fine all'era del carbone entro il 2030 (manca solo il voto del Senato). La nuova legge, secondo Uniper, metterebbe a repentaglio un accordo stretto con il governo nel 2007 per la costruzione di una nuova centrale a carbone. L'impianto, costato circa 1,6 miliardi di euro, è stato aperto nel 2016 e ha una durata prevista di 40 anni. Un eventuale ricorso in arbitrato, potrebbe costringere l'Olanda ad ammorbidire la norma, cancellarla o a risarcire l'impresa con miliardi di euro versati dai contribuenti. Il carbone, come è noto, è il combustibile fossile più inquinante che esista, ma rappresenta ancora la prima fonte di elettricità a livello globale (38% del totale¹⁶) e la produzione è in lieve crescita dal 2017 dopo un periodo di declino. Se i paesi non prendono misure drastiche per trasformare

radicalmente il modo in cui producono l'energia, l'aumento delle temperature planetarie metterà in pericolo di vita sempre più persone. L'ISDS non può essere d'intralcio a queste misure urgenti e volte a tutelare i diritti umani fondamentali.

IL CASO FRANCESE

Spesso il solo rischio di una denuncia può spingere un governo a venire a più miti consigli. Nel 2017, l'ex ministro francese dell'Ambiente Nicolas Hulot aveva elaborato una legge per porre fine all'estrazione di combustibili fossili su tutto il territorio nazionale entro il 2040¹⁷. Questa prima bozza vietava in particolare il rinnovo dei permessi di sfruttamento dei giacimenti. Ma il piano non è piaciuto alla compagnia energetica canadese Vermilion: dopo un'intensa attività di lobby sul governo e sul Consiglio di Stato, che doveva verificare la compatibilità giuridica del progetto di legge e dare un parere al governo, ha deciso di cambiare strategia. I suoi vertici hanno cominciato a sostenere che il divieto di

rinnovo dei permessi di sfruttamento degli idrocarburi violava i diritti degli investitori così come si configuravano ai sensi del Trattato sulla Carta dell'Energia. Era il preludio di una denuncia presso un tribunale di arbitrato, la cui sentenza poteva costare molto cara al governo. La legge definitiva che il governo ha poi varato consente il rinnovo dei permessi fino al 2040. In pratica, tutti gli attuali progetti di esplorazione e sfruttamento hanno guadagnato 20 anni di vita. Anche se è impossibile dire quanto il pericolo di una causa ISDS abbia annacquato la legge di Hulot, possiamo sostenere con certezza che ha sicuramente avuto un ruolo importante.

Il Trattato sulla Carta dell'Energia ricorre spesso negli esempi riportati in questo rapporto. E' l'accordo più utilizzato al mondo dalle imprese per citare in giudizio gli stati di fronte ai tribunali arbitrali. In vigore dal 1998 e siglato da 48 Paesi più l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, aveva l'obiettivo di rafforzare la sicurezza energetica dell'Europa proteggendo gli investimenti occidentali in combustibili fossili nell'ex Unione Sovietica.

Tuttavia, oggi il trattato copre per lo più investimenti intraeuropei (circa l'80%) e garantisce una sorta di **scudo legale all'industria dei combustibili fossili**, che può contrastare efficacemente una transizione basata su energie rinnovabili ed efficienza energetica. Sono 128¹⁸ le cause note avviate nell'ambito della Carta dell'Energia, che ne fanno l'**accordo più pericoloso del mondo** (il secondo è il NAFTA con 66 cause). E' probabile che, se non verrà terminato, nei prossimi anni vedremo proliferare altri casi ISDS. L'obiettivo di neutralità del carbonio al 2050 inserito nel *Green Deal* europeo lanciato a dicembre dalla Presidente Ursula von der Leyen, richiederà importanti cambiamenti nelle normative nazionali per eliminare gradualmente i combustibili fossili. Ma le compagnie energetiche non li accetteranno senza combattere e occorre mettere mano al Trattato sulla Carta dell'Energia se si intende dar seguito alle promesse. **Una eventuale riforma dovrebbe prevedere l'eliminazione dei combustibili fossili, la cancellazione dell'ISDS e la garanzia che il diritto di legiferare dei Paesi membri dell'accordo non sia intaccato dalle sue disposizioni.** Considerando che serve l'unanimità per introdurre modifiche al documento, è probabile che il percorso di riforma iniziato lo scorso anno raggiungerà un compromesso molto meno ambizioso. E lo testimoniano le direttive condivise dal Consiglio dell'UE¹⁹ per la modernizzazione.

I Parlamenti nazionali e il Parlamento Europeo devono aumentare la pressione per spingere i governi a ritirare queste proposte insufficienti e farla finita con il trattato. Proprio come sta accadendo con la decisione degli stati membri di terminare di tutti gli accordi su commercio e investimenti intraeuropei. Circa 190 trattati saranno presto carta straccia in seguito a una sentenza della Corte di Giustizia Europea²⁰, ma tra essi non figura la Carta dell'Energia. Forse è l'importanza geopolitica del patto a rendere le cose più difficili, ma se la priorità sono davvero i diritti umani alla vita, alla salute e a un ambiente salubre, questo ostacolo va superato di slancio.

Imprese e diritti umani: una risposta globale

Di Nicoletta Dentico

Che ci si creda o no, e forse all'inizio non osavano crederci neppure quanti hanno promosso questa ambiziosa e massacrante avventura diplomatica, il percorso negoziale per la stipula di un trattato vincolante in grado di regolamentare le mega imprese in materia di diritti umani va avanti. Quando questo processo è decollato al Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite a Ginevra, nessuno avrebbe immaginato che da lì a poco i processi di accelerazione del riscaldamento globale avrebbero impresso ulteriore senso di urgenza alla messa a punto di uno strumento di diritto internazionale per arginare e punire i numerosi abusi delle imprese contro i diritti umani e l'ecosistema. Alle spalle, anni di tentativi andati a vuoto. Poi finalmente, il 26 giugno 2014, passa sul fil di lama la risoluzione di Ecuador e Sudafrica a favore di un gruppo di lavoro intergovernativo (*Inter-Governmental Working Group, IGWG*) con il mandato di "elaborare uno strumento internazionale legalmente vincolante per regolamentare, secondo il diritto internazionale in materia di diritti umani, le attività delle imprese transnazionali e di altri soggetti imprenditoriali"²¹.

Un evento storico. Per la prima volta, dopo la dissoluzione nel 1992 della Commissione delle Nazioni Unite sulle Imprese Transnazionali, un corpo intergovernativo dell'ONU si cimenta con questa falla enorme del diritto, **la responsabilità legale degli attori economici**. Il processo diplomatico sul trattato, saldamente sostenuto dalla società civile mondiale, punta ad affermare la superiorità giuridica delle norme vincolanti in materia di diritti umani rispetto ai più recenti trattati sul commercio e gli investimenti. Uno dei nodi più pressanti da trattare riguarda la abolizione di ISDS e arbitrati internazionali: il braccio di ferro con le imprese è durissimo su questo tema, non solo a Ginevra. Intanto, i rapporti delle agenzie internazionali tengono la conta e illustrano, numeri alla mano, il continuo incremento dei casi di ISDS nel mondo.

Il passaggio fondamentale che ha blindato negli ultimi due anni il percorso del gruppo intergovernativo, dopo un avvio incerto dovuto ai **ripetuti attacchi da parte dei paesi europei**, è stata **la produzione nel luglio 2018 della cosiddetta Bozza Zero del trattato**²². La preparazione di un testo di lavoro ha costretto gli stati membri ad affrancarsi dalle valutazioni di carattere generale e talora ideologico, per entrare nel vivo di un esercizio diplomatico concreto, puntuale. Decisiva è stata poi, nell'ottobre 2018 (alla vigilia della quarta sessione negoziale), la risoluzione del Parlamento Europeo²³ che con 301 voti a favore, 288 contrari e 17 astensioni ha costretto la delegazione europea ad abbandonare l'ostruzionismo, per sostenere fattivamente l'iniziativa di un nuovo strumento internazionale per la tutela dei diritti umani e dell'ambiente nell'ambito dell'attività economica.

La società civile ha accolto di buon grado questo testo, sotto il profilo del percorso diplomatico, apprezzandone diversi elementi, primo fra tutti **l'esplicita primazia dei vincoli sui diritti umani rispetto agli accordi commerciali e gli accordi sugli investimenti**. Positivi, nel documento, il riconoscimento dei diritti delle vittime, la necessità di prevenire gli abusi e le violazioni commesse nel corso di attività imprenditoriali transnazionali, l'accento posto sulla necessità di cooperazione tra stati, ivi inclusa la mutua assistenza legale. **Oggetto di forte critica, invece, la assenza di obblighi diretti per le imprese e la mancanza di un efficace meccanismo internazionale di applicazione del trattato**²⁴. **In ogni caso, la quarta sessione (2018) ha generato aspettative, quasi il senso di una nuova consapevolezza sotto il profilo diplomatico**. Un cambio di passo importante, visto che le tensioni sismiche che a volte attraversano il percorso negoziale, combinate con l'avvicendamento governativo

a Quito, avevano fatto temere per la tenuta della rappresentanza dell'Ecuador, lo stato membro che presiede il gruppo di lavoro intergovernativo. Con lo sviluppo del dibattito internazionale, anche le mobilitazioni nazionali hanno trovato un loro binario di lavoro e giocato un ruolo significativo. La piattaforma francese per il trattato ha conseguito nel marzo 2017 la *Corporate Duty of Vigilance Law*, un nuovo dispositivo vincolante che sancisce l'obbligo di vigilanza da parte delle grandi imprese francesi impegnate in operazioni transnazionali su tutta la loro filiera produttiva²⁵.

La pubblicazione di una bozza rivista, tre mesi prima della quinta sessione di ottobre 2019, ha segnato una qualche **regressione testuale** - la reazione della diplomazia alle lobby multinazionali, e alla pressione di alcuni governi che se ne fanno portavoce - che ha suscitato preoccupazione nell'ampia comunità della società civile. Accogliendo una istanza dell'Unione Europea e delle associazioni del settore privato, il mandato del trattato è stato esteso a *tutte* le imprese, a discapito del focus di questo processo: delimitare l'abilità delle multinazionali di bypassare le giurisdizioni nazionali. Inoltre **nella seconda bozza è sparito il riferimento alla superiorità giuridica dei diritti umani rispetto ai trattati commerciali** e sugli investimenti. Viceversa, nessuna delle proposte emendative formulate dagli esperti della società civile è stata recepita. Peccato. La conoscenza più comprovata sugli abusi dei diritti umani e ambientali perpetrati dalle imprese transnazionali - l'Università di Maastricht e l'International Peace Information Service hanno contato 1800 istanze di violazioni tra il 2005 e il 2014 - proviene dai rappresentanti delle comunità che seguono con tenacia il negoziato, e che spesso vivono nei loro paesi sotto minacce e attacchi per le loro attività di difesa dei diritti.

DISTRUGGERE L'AMBIENTE E RIMANERE SOSTENIBILI: IL CASO BRASILIANO

Il 5 novembre 2015, cede la diga di Bento Rodrigues per il contenimento degli sterili di ferro, nello stato di Minas Gerais. Un bacino di residui straripa e produce una rovinosa inondazione di 50 milioni di metri cubi di acque e sedimenti ferrosi che uccide 17 persone. Il villaggio di Bento Rodrigues viene completamente raso al suolo. La rottura della diga - di proprietà della compagnia mineraria brasiliana Samarco - provoca la peggiore catastrofe ambientale nella storia del Brasile. Il flusso tossico ha estinto ogni forma di vita acquatica lungo i 600 km di discesa del fiume Doce verso l'estuario, raggiungendo l'Oceano Atlantico e contaminandolo per circa 200 km di coste. Anche sulla terraferma domina un senso di spettrale devastazione. Uno studio mostra che i metalli tossici accumulati nel terreno rappresentano una potenziale bomba a orologeria, una contaminazione irreversibile da metalli pesanti (arsenico, piombo, mercurio)²⁶. Il disastro ambientale di Bento non ha insegnato nulla, evidentemente, se nel gennaio 2019 una nuova catastrofe avvenuta a seguito del cedimento di un bacino di decantazione di una miniera di ferro presso il villaggio di Córrego do Feijão, a Brumadinho, provoca la morte di 272 persone. Sempre nel Minas Gerais. Córrego do Feijão è scomparso dalla mappa. L'azienda mineraria brasiliana Vale, proprietaria della miniera, è considerata "assassina recidiva" dalla gente che ha subito gli effetti delle sue scelte imprenditoriali. E che sia assassina lo dimostrano le inchieste giornalistiche in Brasile: queste hanno rivelato l'esistenza di documenti interni all'azienda in cui erano stati perfettamente calcolati i rischi di tracimazione di quel bacino. Per paradosso, Vale ha ottenuto nel 2028 i migliori rating negli studi di alcuni *think tank* del nord del mondo²⁷ che misurano le performance di sostenibilità delle imprese. Un trattato vincolante serve a uscire anche da questa intollerabile ambiguità.

Conclusioni

Gli obiettivi più ambiziosi di riduzione delle emissioni stanno scivolando fuori portata e il tetto di +1,5 °C di aumento della temperatura media globale sembra ormai quasi impossibile da evitare: le aziende multinazionali sono fra i principali responsabili di questa deriva ed è irresponsabile offrire loro potenti armi come l'ISDS per conservare lo status quo. Ecco perché le nostre richieste sono molto nette: **l'Italia e l'Unione Europea devono mettere fine ai trattati che contengono questi meccanismi di protezione degli investimenti, agire in blocco per non pagare le sanzioni pendenti e - invece di svuotarne il testo negoziale - promuovere un ambizioso trattato vincolante su imprese e diritti umani sotto l'egida dell'ONU.**

E' tempo che le aziende transnazionali vengano costrette a rispettare i paletti imposti a tutti gli altri investitori privati. I reclami vanno inoltrati ai tribunali nazionali, senza scorciatoie opache e viziate dal conflitto di interessi. Non basta una spolverata di trasparenza a rendere accettabile la corte globale sugli investimenti proposta dall'UE, perché la posta in gioco è massima: ogni accordo sul clima, ogni normativa ambientale o sociale, rischia di andare sempre in conflitto con questi dispositivi. E se - come oggi - l'agenda del commercio ha la priorità su quella dei diritti, è facile prevedere chi avrà la meglio nei contenziosi fra amministrazioni pubbliche e imprese private. Organizzazioni e movimenti lo sostengono da tempo: senza una inversione di rotta radicale, la crisi ecologica e sociale potrà solo peggiorare, aprendo spazi mai visti a tensioni sociali e torsioni autoritarie. **Girarsi dall'altra parte non è un'opzione realistica per la politica.** Il confronto va aperto adesso.

Note

- 1 <https://stop-ttip-italia.net/diritti-per-le-persone-regole-per-le-multinazionali/>
- 2 <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>
- 3 <https://doi.org/10.1787/5k46b1r85j6f-en>
- 4 https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/176-e_submission_south_africa.pdf
- 5 https://uncitral.un.org/en/working_groups/3/investor-state
- 6 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/cp190052en.pdf>
- 7 https://ec.europa.eu/info/publications/191024-bilateral-investment-treaties_en
- 8 <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/wp-content/uploads/sites/48/2019/12/a-draft-agreement-has-been-leaked.pdf>
- 9 <https://www.londonstockexchange.com/exchange/news/market-news/market-news-detail/AURA/14386043.html>
- 10 http://www.auraenergy.com.au/assets/asx_revised_haggan_scoping_study_29may12.pdf
- 11 <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/800/rockhopper-v-italy>
- 12 https://www.youtube.com/watch?v=Kb_9ymza7Bg&feature=emb_logo
- 13 <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/936/westmoreland-v-canada>
- 14 <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/gov.aspx?lang=eng>
- 15 <https://bit.ly/3amAxu9>
- 16 <https://www.iea.org/reports/coal-2019>
- 17 <https://bit.ly/368mHrJ>
- 18 <https://www.energychartertreaty.org/cases/list-of-cases/>
- 19 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10745-2019-ADD-1/en/pdf>
- 20 <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62016CJ0284&lang1=en&type=TEXT&ancre>
- 21 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntNC.aspx>
- 22 <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf>
- 23 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0474_IT.html
- 24 <https://www.stopcorporateimpunity.org/un-binding-treaty-written-contribution-of-the-global-campaign-march-2019/>
- 25 <https://corporatejustice.org/documents/publications/french-corporate-duty-of-vigilance-law-faq.pdf>
- 26 <https://bit.ly/2R96ZZk>
- 27 <https://bit.ly/2uen2fo>



RAPPORTO A CURA DI

Nicoletta Dentico, Monica Di Sisto, Francesco Panié, Alberto Zoratti

Impaginazione e grafica a cura di *Paola Balestra*

GENNAIO 2020