

CONSULTAZIONE ON-LINE
in vista della redazione del
SECONDO PIANO DI AZIONE NAZIONALE SU IMPRESA E
DIRITTI UMANI 2021-2026

DATI /CONTATTI DELL' ESTENSORE

1. ENTE/ASSOCIAZIONE: CNR-IRISS

2. CONTATTI Marco Fasciglione ricercatore di diritto internazionale e diritti umani del CNR e PI del Progetto *Corporate human rights and environmental due diligence and the promotion of COorporate REsponsibility (CORE)*

3. DATA COMPILAZIONE: 6 aprile 2021

QUESTIONARIO:

1. Quali risultati complessivi sono stati conseguiti nell'attuazione del primo PAN BHR sotto i molteplici profili in cui si articolano i Principi Guida delle Nazioni Unite su Impresa e Diritti Umani?

Il PAN 2016-2021 ha evidenziato l'esistenza nell'ordinamento italiano di alcune normative che già possono essere utilizzate nella prospettiva della responsabilizzazione delle imprese stesse in materia di diritti umani. Tra gli interventi del legislatore (alcuni precedenti all'adozione del PAN, altri successivi) in tale ambito si ricordano:

la recente legge in tema di *class action* (Legge n. 31/2019 – che però deve ancora entrare in vigore); il decreto legislativo in tema di rendicontazione non finanziaria (d.lgs. n. 254/2016); le disposizioni volte al contrasto del caporalato (Legge n. 199/2016)¹; la disciplina sul cd. Rating di legalità (d.l. n. 1/2012); la Legge 76/2016 (c.d. Legge Cirinnà) sulle unioni civili che comprende, fra le altre cose, il congedo equiparabile a quello previsto in caso di matrimonio, nonché l'obbligo di estensione alle parti dell'unione civile dei congedi e permessi previsti dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva per determinate esigenze familiari di

¹ Con particolare riferimento alle misure di contrasto al caporalato, oltre lo strumento legislativo citato si segnala l'adozione di politiche specifiche (si segnala il Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 adottato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), nonché progetti finanziati con fondi pubblici per la promozione del lavoro regolare in agricoltura e la lotta allo sfruttamento e al caporalato (es: progetto "Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura" a valere sui fondi FAMI e FSE).

assistenza (es. permesso mensile retribuito per assistere il partner disabile in situazione di gravità accertata); e infine la disciplina in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (d.lgs. n. 231/2001).

Soprattutto il d.lgs. n. 231/2001 che introduce l'adozione di modelli organizzativi, è stato un incentivo allo sviluppo della cultura della prevenzione e della valutazione del rischio relativamente ad aree collegate alla tutela della persona umana e all'ambiente: ciò è senz'altro coerente con gli obiettivi della *Human Rights Due Diligence*. Configurando una responsabilità amministrativa dipendente da reato, il d.lgs. n. 231/2001 assicura altresì un meccanismo di accesso ai rimedi giudiziari ogniqualvolta si verificano uno dei reati presupposto elencati nel d.lgs.

2. Quali sono le buone pratiche adottate dagli stakeholders, in linea con le misure del primo PAN BHR?

In generale è riscontrabile una crescita dell'attenzione da parte del settore privato alla tutela e alla promozione dei diritti umani nell'ambito delle proprie operazioni economiche. Passi in avanti sono stati effettuati dal punto di vista della cultura e delle buone pratiche in settori come quello della trasparenza, della correttezza dei rapporti, della sicurezza del lavoro e della tutela dell'ambiente. Va anche riconosciuto però che molto deve essere ancora fatto (v. *infra*)

Senz'altro l'attenzione verso i processi di *due diligence* aziendale in relazione al rispetto dei diritti umani, alla tutela dell'ambiente e delle parti sociali, è in aumento. Si tratta di una tendenza coerente con i processi in corso nell'UE e nel resto del mondo in cui, come indicato dalle statistiche raccolte nel 2019 da *Alliance for Corporate Transparency*², il numero di aziende che esprime nei propri *reports* il proprio impegno a rispettare i diritti umani è in considerevole aumento. Va anche evidenziato, tuttavia, come solo una minima parte di imprese descrive il proprio sistema di *due diligence* dei diritti umani o gli indicatori circa la gestione dell'impatto negativo sui diritti umani.

Con riferimento alle iniziative volte al raggiungimento della parità di genere, l'edizione 2021 del *Bloomberg Gender-Equality Index (GEI)*³, che misura le performance delle società quotate sia dal punto di vista della trasparenza e della divulgazione dei dati di genere, sia da quello delle misure adottate nell'ottica dell'inclusione e della valorizzazione della diversità, ha selezionato 17 aziende italiane. Si tratta di un dato in crescita rispetto agli anni precedenti.

3. Quali sono le sfide ancora da affrontare rispetto ai contenuti e alle misure del primo PAN BHR?

² Sul punto, si veda: Alliance for Corporate Transparency, *An analysis of the sustainability reports of 1000 companies pursuant to the EU Non-Financial Reporting Directive (2019)*, disponibile su: www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/2019_Research_Report%20Alliance_for_Corporate_Transparency.pdf

³ Per la consultazione si visiti il sito: <https://www.bloomberg.com/gei/>.

Il quadro è in evoluzione e sussistono ancora sfide che vanno affrontate e relativamente alle quali il PAN 2021-2026 può svolgere un ruolo cruciale.

Il primo aspetto è ovviamente l'adozione di strumenti normativi che rendano effettivo l'obbligo di diligenza delle imprese sui diritti umani, un obbligo che dovrà prendere in considerazione l'intera catena di fornitura, e che deve essere 'completato' da un efficace sistema di accesso ai rimedi. Sotto il primo punto di vista, con specifico riferimento al **problema delle forme contemporanee di schiavitù**, il PAN potrebbe recepire le indicazioni provenienti dall'ultima UPR del 2019 che ha raccomandato all'Italia un maggiore supporto alle imprese "in addressing modern slavery in supply chains by implementing Italy's 2016 labour exploitation legislation and encouraging agricultural business to sign up to the "quality agricultural network" (cfr. Raccomandazione 148.122, A/HRC/43/4/Add.1 - Para. 4, accettata dall'Italia).

Oramai, diverse iniziative legislative in Europa hanno seguito il modello francese con la *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*: il nostro Paese, come ad esempio ha iniziato a fare la Germania, dovrà adeguarsi, e ciò soprattutto considerato che nel breve-medio periodo l'UE adotterà uno strumento legislativo in materia (verosimilmente una direttiva). È molto importante, poi, considerata la caratteristica saliente del tessuto imprenditoriale italiano, composto prevalentemente da PMI, la questione dell'ambito di applicazione del futuro obbligo di *due diligence* nel nostro ordinamento giuridico. Limitare l'applicazione di tale obbligo esclusivamente alle grandi imprese non sarebbe coerente con gli standard internazionali in materia, ed *in primis* con i Principi Guida ONU del 2011 che sanciscono come la responsabilità di rispettare i diritti umani si applichi **a tutte le imprese senza distinzioni di sorta**. D'altro canto non è possibile non tenere in debito conto le differenze tra le diverse imprese in termini di caratteristiche, tipologie e di risorse, con la conseguenza che le misure che le imprese devono adottare, inclusa la *due diligence* sui diritti umani, **variano in funzione dalle caratteristiche proprie di ciascuna di esse**⁴. Dal punto di vista delle risorse, soprattutto, dovrà essere affrontato il tema dei costi della mHRDD, che possano essere eccessivi per le PMI. Occorre quindi pensare a dei meccanismi di 'sostegno' di tipo fiscale, oppure 'endofilera' quando la mHRDD è imposta dalla *lead firm* a monte della catena del valore. Tra l'altro dal momento che la tematica rientra a pieno titolo tra quelle del *Green Deal* Europeo, andrebbe valorizzato l'inserimento di tali aspetti, oltre a quelli ambientali e di sostenibilità, all'interno del *Recovery Plan*.

Un secondo punto attiene alla necessità che il PAN dia rilievo alle relazioni tra BHR e i grandi temi contemporanei del **COVID-19 e del cambiamento climatico**. Si tratta di due grosse aree tematiche che hanno diversi punti di contatto con il tema dell'impatto negativo dei sistemi di produzione, e dell'operato delle imprese ed il funzionamento delle catene di fornitura⁵. Tra l'altro, dal punto di vista del rapporto tra attività delle imprese e cambiamento climatico il PAN 2021-2026 potrebbe recepire le istanze provenienti dalla già menzionata UPR del 2019 lì dove il nostro Paese è invitato a "ensure that women, children and persons with disabilities are meaningfully engaged in the development of legislation, policies and programmes on climate change and disaster risk reduction" (Raccomandazione 148.123, A/HRC/43/4/Add.1, accettata dall'Italia). Nello stesso senso, gli strumenti di *due diligence* e le politiche ambientali dovrebbero essere maggiormente

⁴ Sul punto v. M. Fasciglione, "Per uno studio dei Principi Guida ONU su imprese e diritti umani", in *I Principi Guida su Imprese e Diritti Umani Traduzione a cura e con un saggio di Marco Fasciglione*, Roma, 2020, pp. p. 45

⁵ V. M. Fasciglione, "Pandemia, imprese e diritti umani. l'applicazione dei Principi Guida ONU su impresa e diritti umani al tempo del covid-19", in SIDIBlog, 20 aprile 2020.

inclusive oltre che delle tematiche di genere anche delle problematiche attinenti alle categorie fragili, come ad es. le popolazioni indigene, le quali spesso subiscono gli impatti negativi della attività di impresa sui propri diritti fondamentali. Tra le iniziative che potrebbero essere adottate, attenzione particolare potrebbe essere rivolta alla necessità di favorire l'adozione di bilanci specifici quali ad esempio il bilancio di genere, nonché all'urgenza di eliminare barriere procedurali che ostano all'accesso ai rimedi per le vittime, come ad esempio la riduzione delle spese processuali. Ancora, andrebbe ribadita anche nel nuovo strumento l'importanza (già evidenziata nel precedente PAN 2016-2021) circa la responsabilizzazione delle imprese operanti in aree di particolare rischio di violazione dei diritti umani. Anche qui il PAN potrebbe rinviare alle richieste discendenti dalla UPR del 2019 che in proposito ha esortato il nostro Paese a “ensure that its policies, legislation, regulations and enforcement measures effectively serve to prevent and address the heightened risk of business involvement in abuses in conflict situations, which includes situations of foreign occupation” (Raccomandazione 148.121, A/HRC/43/4/Add.1, accettata dall'Italia)

Un terzo punto attiene ai temi della **trasparenza** da parte delle imprese. Allo stato attuale le misure di *reporting* aziendale non consentono agli investitori e agli altri *stakeholders* di avere un quadro chiaro degli impatti e dei rischi esistenti per le imprese e le loro strategie per affrontarli. Ciò deriva anche dal fatto che gli standard internazionali in materia (ivi inclusa la direttiva Europea 2014/95/UE sulla Rendicontazione non finanziaria) non fissano requisiti chiari per la forma delle dichiarazioni non finanziaria, lasciando dunque eccessiva flessibilità che può tradursi *de facto* in inadempienza da parte dei destinatari. Sempre nel senso del rafforzamento della trasparenza aziendale, va segnalato come la legge sulla *class action* (legge n. 31 del 12 aprile 2019) preveda la possibilità per il tribunale competente di imporre alla società interessate l'obbligo di divulgare i documenti pertinenti se i ricorrenti possono dimostrare che tale documentazione è necessaria per adottare una decisione sul caso. In questo senso sarebbe opportuno pervenire ad una rapida entrata in vigore della normativa *de qua*.

Un quarto punto concerne il rafforzamento del coordinamento nazionale in materia di imprese e diritti umani. Il PAN 2021-2026 potrebbe farsi portatore dell'esigenza del maggior coordinamento tra tutti gli *stakeholders* e fungere da facilitatore affinché il coinvolgimento degli stessi a vario titolo porti ad una maggiore attenzione su alcuni aspetti fondamentali.

4. Vi sono ulteriori aspetti tematici ed operativi che dovrebbero essere inclusi nel secondo PAN BHR?

Dal punto di vista del *policy-making*, anche nella prospettiva della normativa sulla mHRDD, sarebbe utile dare attuazione all'obiettivo indicato nel PAN 2016-2021 di effettuare una ricognizione del quadro normativo nazionale in tema di BHR, realizzando lo studio sul d.lgs. 231/2001, una normativa che come è noto, è stata concepita per fini differenti. In proposito, il PAN potrebbe suggerire uno scenario legislativo basato su di un approccio binario: da un lato l'adeguamento del D.lgs. 231 che potrebbe coprire, con il suo carattere quasi-penale, le *gross violations* dei diritti umani riconducibili alle operazioni delle imprese (si pensi ad es. al divieto di lavoro in condizioni di schiavitù); dall'altro lato sostenere il processo di adozione di una legislazione nazionale sulla HRDD nei termini descritti più sopra e con *focus* sulla responsabilità civile.

Dal punto di vista **dell'accesso ai rimedi**, resta la necessità del superamento delle lacune e barriere che si frappongono all'accesso ai rimedi giurisdizionali per le vittime di abusi. Fattispecie particolarmente rilevanti

sono quelle collegate alle ipotesi di violazioni dei diritti umani che avvengono nel quadro dei rapporti tra società madre e sussidiaria, oppure a valle delle catene di fornitura e che presentano dinamiche extraterritoriali. Se gli aspetti giurisdizionali sono in buona parte superabili attraverso il sistema di armonizzazione normativa introdotta con il sistema di Bruxelles (Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012) permangono problematiche per una maggiormente effettiva tutela delle vittime di violazioni dei diritti umani da parte delle imprese (regime di amministrazione delle prove; ostacoli procedurali; scelta del diritto applicabile; accesso al gratuito patrocinio per le vittime economicamente svantaggiate cittadini di Paesi terzi; eccessiva durata del processo civile).

Sempre dal punto di vista dell'accesso ai rimedi due temi al centro del dibattito sulla normativa in tema di HRDD, sono rilevanti per il PAN. In primo luogo, si tratta del tema del **controllo non giurisdizionale** da attivare accanto a quello giurisdizionale. Le funzioni di controllo non giurisdizionale, consulenza ed orientamento in materia di BHR, possono essere validamente concentrate, come dimostrato dall'esperienza di altri Paesi (ad es. Francia), nella futura **Commissione nazionale sui diritti umani** (per l'Italia v. il progetto di legge, Proposta di legge C. 855 Presentata il 3 luglio 2018 T.U.). In tal senso è rilevante la Raccomandazione CM/Rec(2021)1 del Comitato dei Ministri del CoE che all'art. 3 invita gli Stati ad assicurare che il mandato di tali istituzioni "fully address all alleged human rights violations by all administrative authorities, other relevant State entities and, when applicable, private entities". Promuovere l'estensione del mandato della futura Commissione italiana ai temi BHR sarebbe un elemento di valore aggiunto per il PAN.

In secondo luogo, toccherà al legislatore italiano decidere sulle **forme di riparazione (civile) dei danni** lamentati dalle vittime nel quadro della futura normativa sulla HRDD. In proposito stante la complessità collegata all'accertamento e alla quantificazione del danno in tali situazioni (con una pluralità di parti lese, e in presenza di fattispecie estremamente diversificate) sarebbe utile che il legislatore valuti la creazione di meccanismi di riparazione *ad hoc*, come ad es. l'accesso delle vittime ad un Fondo di garanzia (*Trust Funds for Victims*) sul modello di quelli già esistenti tanto a livello internazionale tanto a livello nazionale. Anche su questo punto il PAN potrebbe svolgere un *leading role*.

A cura di

Marco Fasciglione

Ricercatore IRISS-CNR e PI del Progetto *CORE*

Fabiana Brigante

Dottoranda di ricerca in Studi Internazionali presso l'Università di Napoli "L'Orientale"

Martina Rubino de Ritis

Assegnista di Ricerca IRISS-CNR del Progetto *CORE*