Consiglio Nazionale delle Ricerche

IRIC

We World

Il ruolo della futura normativa UE sulla due diligence obbligatoria in materia di diritti umani e ambiente nella filiera agro-alimentare



Scritto da
Marco Fasciglione - CNR
Martina Rubino de Ritis - CNR
Francesca Cucchiara - HRIC
Beatrice Pesce - HRIC
Maria Pia Sacco - HRIC
Marta Bordignon - HRIC
Giacomo Cremonesi - HRIC

Coordinamento, contributi ed editing di
Margherita Romanelli (WeWorld) and Bianca Mizzi (WeWorld)

Impaginazione
Studio Cloro

Coordinamento Generale WeWorld
Margherita Romanelli (International Advocacy, Policy, Partnership and Evaluation Coordinator)
Bianca Mizzi (Policy and Advocacy Officer)
David Wiersma (Project Manager)
Camilla Serlupi Crescenzi (Project Manager)
Rachele Ponzellini (Communication Expert)
Stefano Piziali (Head of Advocacy Policy Partnership and European & Italian Programmes Departments)
Andrea Comollo (Head of Communication)

Maggio 2022

Questa pubblicazione è stata prodotta con il supporto finanziario dell'Unione Europea. I suoi contenuti, unicamente di responsabilità di WeWorld e dei suoi autori, non riflettono la visione dell'Unione Europea. .

Co-finanziato dall'Unione Europea

9 788832 154139

INDICE

Executive Summary pg. 05

Il lavoro di ricerca pg. 06

Il quadro normativo in materia di HREDD pg. 08

La futura legislazione europea in materia di *due diligence* aziendale sui diritti umani pg. 09

L'impatto della futura normativa europea sulla *due diligence* aziendale sui diritti umani pg. 10

Raccomandazioni per le istituzioni europee pg. 15

Raccomandazioni per le istituzioni italiane pg. 20

Introduzione pg. 22

Note metodologiche pg. 24

I. La *due diligence* aziendale sui diritti umani pg. 27

1. Introduzione 28

2. La *due diligence* aziendale sui diritti umani: natura e contenuto 30

3. Analisi comparativa dei diversi sistemi di *due diligence* aziendale sui diritti umani 35

4. La futura legislazione europea sull'obbligo di *due diligence* in materia di diritti umani 45

5. Il quadro normativo italiano 49

5.1. Il D.Lgs. n. 231/2001 in materia di responsabilità degli enti derivante da reato 50

5.2. La Legge n. 4/2021 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro 53

5.3. Focus: fattispecie penali in materia di sfruttamento lavorativo 54

5.3.1. Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.) 56

5.3.2. Tratta di persone (art. 601 c.p.) 57

5.3.3. Il contrasto al caporalato (art. 603 bis c.p. e Legge n. 199/2016) 59

5.3.4. La nuova formulazione dell'art. 603 bis c.p. 60

5.3.5. Criticità rilevate 61

5.3.6. Gli strumenti di prevenzione e sostegno delle vittime 63

5.4. La condizione dei lavoratori migranti. Strumenti di sostegno specifici 65

5.4.1. Il permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale (art. 18 TUI) 66

5.4.2. Permesso di soggiorno per casi speciali ex art. 22, comma 12 quater e ss. TUI 67

II. L'impatto derivante dall'utilizzo *due diligence* aziendale in materia di diritti umani nella filiera agroalimentare pg. 68

6. Dai modelli organizzativi alla *due diligence* in materia di diritti umani 70

7. Impatto della in materia di diritti umani su caporalato e lavoro migrante in agricoltura 75

7.1. La *due diligence* in materia di diritti umani quale strumento di prevenzione 76
7.2. Impatto della *due diligence* in materia di diritti umani su caporalato e lavoro migrante in agricoltura 77
7.3. La situazione dei migranti irregolari. Altre modifiche suggerite 81

8. L'impatto della *due diligence* in materia di diritti umani sulla discriminazione e questioni di genere 83
9. Focus: La Convenzione OIL n. 190 sulla violenza e sulle molestie nel modo del lavoro 87
10. L'impatto della *due diligence* in materia di diritti umani sull'accesso alla giustizia per le vittime 90
11. L'impatto della *due diligence* in materia di diritti umani sulle pratiche commerciali sleali e le aste al doppio ribasso 102

II. **Conclusioni e Raccomandazioni** **pg. 112**

12. Conclusioni 113
13. Raccomandazioni 116
13.1 Raccomandazioni per le istituzioni europee 117
13.2 Raccomandazioni per le istituzioni italiane 122

Riferimenti Bibliografici **pg. 124**

Box List

BOX 1 – I Principi Guida della Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani pg. 29
BOX 2 – La *Human Rights Due Diligence* (HRDD) secondo gli standard internazionali 31
BOX 3 – I punti chiave della proposta di direttiva sulla Corporate Sustainability *due diligence* 47
BOX 4 – Presupposti della responsabilità degli enti ex D.Lgs. n. 231/2001 49
BOX 5 – Reati presupposto del D.Lgs. 231/01 che costituiscono altresì violazioni dei diritti umani 51
BOX 6 – Misure assistenziali a favore delle vittime di cui agli art. 600 e 601 c.p. 58
BOX 7 – Prime applicazioni giurisprudenziali (2017 - 2021) 62
BOX 8 – Piano nazionale contro lo sfruttamento e il caporalato 2020/2022 63/64
BOX 9 – La definizione di 'catene del valore' e di 'rapporto d'affari consolidato' (art. 3, proposta di direttiva) 71
BOX 10 – I meccanismi di consultazione 78/79
BOX 11 – Meccanismi di prevenzione e de-risking 80
BOX 12 – I Principi Guida ONU e la dimensione di genere 83
BOX 13 – L'elaborazione di una 'lente di genere' negli UNGPs 84
BOX 14 – La Convenzione OIL 190 87
BOX 15 - La Direttiva UE 'vittime di reato' 91
BOX 16 – Barriere all'accesso ai rimedi e modalità per migliorare l'accesso delle vittime ai meccanismi giudiziari 93/94
BOX 17 - L'inversione dell'onere della prova 95
BOX 18 – Responsabilità dell'impresa 96
BOX 19 – La legge sulla class action 97
BOX 20 – Il caso KIK e l'incendio dell'Ali Enterprises in Pakistan 98
BOX 21 - Il ruolo delle associazioni e altre organizzazioni della società civile 100
BOX 22 - Le pratiche commerciali previste nelle black e grey lists 105/106
BOX 23 - Linee Guida OCSE-FAO e pratiche commerciali sleali 108
BOX 24 – La Guida europea sulla *due diligence* per contrastare il lavoro forzato nelle catene di fornitura 108

Executive Summary

Key findings

- Le violazioni dei diritti umani sono un problema sistemico nel settore agroalimentare e più in generale del modello di produzione globale. L'adozione di una normativa UE che fissi un obbligo di *due diligence* sui diritti umani e l'ambiente (nota altresì come human rights and environmental *due diligence* - HREDD) è senz'altro un passo importante, anche se non sufficiente, per processi di produzione globale rispettosi dei diritti umani di: individui, comunità locali, popoli.
- Con riferimento specifico al settore agroalimentare, una normativa europea sulla HREDD potrebbe svolgere un ruolo importante nel colmare il vuoto attualmente esistente negli strumenti normativi in materia di *due diligence* sui diritti umani circa la garanzia di condizioni di lavoro eque e dignitose, le forme di discriminazione contro le donne, i migranti e gli altri gruppi vulnerabili, nonché in relazione alle pratiche sleali da parte delle imprese che possono a loro volta accrescere o causare ulteriori violazioni dei diritti umani.
- Il quadro sovranazionale in materia di *due diligence* sui diritti umani si presenta altamente frammentato. In effetti, gli strumenti di *due diligence* esistenti differiscono significativamente in termini di tipologia di normativa, contenuto degli obblighi sanciti, ambito di applicazione (sia dal punto di vista dei settori interessati, sia da quello del catalogo di diritti umani oggetto di tutela), dimensione delle imprese, modalità di esecuzione, regimi di responsabilità e tipologia di rimedi previsti. Una regolamentazione europea che definisca un quadro normativo armonizzato è senz'altro utile a superare la frammentazione esistente almeno con riguardo al contesto regionale europeo.
- L'adozione di una normativa sull'obbligo di HREDD può rappresentare un valido strumento di potenziamento dell'accesso ai rimedi per le vittime a condizione che siano eliminate dagli ordinamenti interni degli Stati le barriere che impediscono l'accesso delle vittime a dei rimedi effettivi.
- Una futura normativa europea sulla HREDD non si troverebbe a dover essere recepita in un panorama legislativo interno caratterizzato da un vuoto assoluto. La normativa interna italiana, infatti, già contiene, sia pure in normative di settore, meccanismi che fissano per le imprese obblighi di valutazione dei rischi in una logica di prevenzione e protezione, con modalità estremamente simili ai processi di HREDD. La sfida per il legislatore italiano sarà di recepire la futura normativa UE coordinandola necessariamente con tutte queste normative.

Il lavoro di ricerca

Nell'aprile 2020, il Commissario europeo per la giustizia, Didier Reynders, ha annunciato un'iniziativa legislativa dell'UE sull'obbligo di *due diligence* nelle catene di fornitura. L'annuncio seguiva un'ampia serie di studi e di analisi condotte da istituzioni UE, e da altre organizzazioni multilaterali, in materia di imprese e diritti umani. Questi studi evidenziavano l'insufficienza dell'approccio volontaristico, basato sulla sola autoregolamentazione delle imprese (come, ad esempio, la c.d. responsabilità sociale d'impresa), e la problematica relativa all'impatto negativo sui diritti umani derivante dalle operazioni economiche delle imprese su scala globale. Tali ricerche sottolineavano, invece, il crescente favore da parte di Stati, imprese e organizzazioni della società civile verso una normativa dell'Unione volta ad introdurre un vero e proprio obbligo di *due diligence* aziendale in materia di diritti umani e ambiente, applicabile lungo l'intera catena di approvvigionamento. Nel febbraio 2021, la Commissione giuridica del Parlamento Europeo (d'ora in poi PE) ha presentato una proposta di risoluzione del PE che raccomanda alla Commissione l'adozione di uno strumento legislativo, in particolare nella forma di una direttiva europea, in materia di *due diligence* e responsabilità delle imprese. La risoluzione è stata adottata dal PE il 10 marzo 2021 con una schiacciante maggioranza (504 voti favorevoli, 79 contrari e 112 astensioni; cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese [cfr. (2020/2129(INL)), A9-0018/2021]). La Commissione europea ha pubblicato la proposta di direttiva, il 23 febbraio 2022. La ricerca, condotta nel 2021, prende in considerazione, ai fini del benchmarking per l'analisi e la formulazione delle raccomandazioni e l'attività di advocacy, sia il testo della risoluzione del PE sia la proposta di direttiva della Commissione (ai fini dell'analisi si è utilizzata la numerazione degli articoli come da testo in lingua inglese della proposta di direttiva).

Il presente studio è stato commissionato da WeWorld nell'ambito del progetto Our Food Our Future (CSO-LA/2020/411-443), finanziato dalla Commissione Europea all'interno del Programma DEAR (Development Education and Awareness Raising Programme) eseguito insieme ad altre 15 organizzazioni europee. Il suo obiettivo consiste nell'analizzare il ruolo ed il potenziale impatto che la futura normativa UE sulla *due diligence* aziendale in materia di diritti umani e ambiente potrà avere nel settore agroalimentare italiano con particolare riguardo al contrasto alle violazioni dei diritti umani di carattere sistemico che avvengono in questo specifico settore: sfruttamento lavorativo, emarginazione e violenza cui sono sottoposti tanto le lavoratrici quanto i lavoratori della filiera agroalimentare, ed in modo particolare se migranti, cittadini/e di Paesi terzi.

Le attività di ricerca sono state eseguite combinando metodologie di ricerca tradizionali (analisi della letteratura, raccolta e analisi della normativa e dove rilevante della giurisprudenza raccolte di banche dati) e metodologie di analisi bottom-up riguardanti specifiche fattispecie. La ricerca si è avvalsa anche di dati e di risultati raccolti in precedenti studi dedicati all'analisi dello sfruttamento dei migranti e delle donne all'interno del mercato del lavoro del settore agricolo. Sebbene l'oggetto della futura normativa riguardi anche la *due diligence* ambientale, il presente studio concentra la propria attenzione esclusivamente sull'impatto derivante dall'obbligo di *due diligence* sui diritti umani previsto dalla futura legislazione. Le raccomandazioni conclusive elencano una serie di indirizzi per le istituzioni europee su come migliorare il contenuto della futura normativa sulla HREDD, e per quelle italiane su quali saranno i principali problemi che si porranno, per quanto si può intuire dal testo attuale della proposta di direttiva, da affrontare nel recepimento della normativa UE una volta che sarà adottata. Ad ogni buon conto, tali indirizzi sono, fatte le dovute distinzioni, validi a livello globale, o in altri contesti. Lo studio non intende fornire un'analisi esaustiva dell'intero quadro esistente, o in via di formazione, in materia di *due diligence* aziendale sui diritti umani e sulle innumerevoli problematiche ad essa collegate. Esso, piuttosto, può costituire la base per ulteriori discussioni e ricerche su come assicurare che la futura normativa europea sulla HREDD possa avere un impatto positivo sulla tutela dei diritti umani nel settore agroalimentare e più in generale lungo le catene di fornitura.



Il quadro normativo in materia di Human Rights Due Diligence

La definizione di *due diligence* aziendale sui diritti umani (HREDD) è oramai rinvenibile in diversi strumenti internazionali. I principali quadri di riferimento internazionali in materia sono due: quello delle Nazioni Unite, contenuto nei Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani (UN Guiding Principles on Business and Human Rights, altresì noti come UNGPs) del 2011, e quello dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) contenuto nelle Linee Guida OCSE sulle imprese multinazionali, adottate nel 1976.

In via generale, è possibile distinguere tre grandi strumenti regolamentari sulla HREDD, ripartiti rispettivamente in: strumenti a carattere volontario; strumenti di reporting a carattere obbligatorio; e strumenti che fissano veri e propri obblighi di *due diligence* sui diritti umani.

Gli strumenti del primo tipo definiscono un quadro operativo generale contenente le aspettative su cosa sia la *due diligence* sui diritti umani e su come esercitarla, ma non indicano dei requisiti giuridicamente vincolanti. Gli altri due strumenti fissano invece degli obblighi di HREDD: sono indiretti negli strumenti del secondo tipo, nel senso che essi sono accessori dei vincoli di rendicontazione previsti, mentre sono diretti in quelli del terzo tipo obbligando direttamente le imprese ad esercitare la *due diligence* per valutare, prevenire e mitigare i rischi per i diritti umani.

A ben vedere, gli strumenti esistenti (o in corso di adozione) in questi tre grandi sistemi regolamentari possono presentare differenze anche significative di contenuto, ambito di applicazione, ecc. Tale diversità può generare alcune criticità dal punto di vista della tutela effettiva dei diritti umani nell'ambito delle attività delle imprese.



La futura legislazione europea in materia di due diligence aziendale sui diritti umani

Nell'Unione europea il dibattito su imprese e diritti umani si è evoluto da una prima fase essenzialmente avente per oggetto le iniziative (volontarie) di responsabilità sociale delle imprese, ad una fase caratterizzata dalla crescente attenzione al tema dell'impatto sui diritti umani derivante dalle attività delle imprese europee, nella prospettiva della regolamentazione normativa e dalla fissazione di obblighi giuridici immediatamente precettivi per le imprese. Ancora più recentemente, poi, gli sforzi delle istituzioni dell'Unione sono stati diretti all'integrazione del principio di sostenibilità della governance aziendale, all'interno delle normative UE sui diritti umani e sulla protezione ambientale. Questo processo è tra l'altro uno dei capisaldi del c.d. Green Deal europeo (www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it).

La futura direttiva dovrebbe introdurre un obbligo orizzontale di *due diligence*:

- per le imprese di grandi dimensioni stabilite in base al numero di dipendenti e al fatturato;
- e anche per quelle disciplinate dal diritto di un Paese terzo e che operino all'interno del mercato UE.
- Per le imprese che operano in specifici settori ad elevato rischio di violazioni (tessile e manufatturiero; agricoltura, silvicoltura e pesca; estrattivo-minerario) si applicano soglie più basse per quanto riguarda il criterio dimensionale e quello di fatturato.

La normativa dovrebbe richiedere alle imprese di adottare una strategia di *due diligence* in materia di diritti umani, per l'intera catena di valore ed indicando le misure di prevenzione ed attenuazione degli impatti negativi, anche potenziali. In caso di comportamenti negligenti sono previsti meccanismi per il trattamento di reclami, misure di riparazione extra-giudiziale e giudiziale. La futura direttiva garantirà l'adozione in tutti gli Stati membri di sanzioni certe e dissuasive, oltre che di risarcimenti congrui per le vittime degli abusi. Se nel complesso la proposta di direttiva rappresenta un importante tassello nel processo di costruzione di un sistema europeo in materia di imprese e diritti umani, diversi punti della proposta della Commissione sollevano delle perplessità. Soprattutto non sempre le misure previste dalla proposta di direttiva paiono allineate con gli standard internazionali in materia e segnatamente con i Principi Guida ONU del 2011.

L'impatto della futura normativa europea sulla due diligence aziendale sui diritti umani

Ai fini del presente studio si è analizzato innanzitutto l'impatto che la futura normativa potrebbe avere sulle categorie di persone particolarmente vulnerabili e a rischio di violazioni dei diritti umani nel settore agroalimentare. Sotto questo punto di vista, l'introduzione nel nostro Paese di una normativa in materia di HREDD può costituire un valido strumento di ***prevenzione.***

Alle imprese, in effetti, sarà richiesto di individuare e valutare la natura ed il contesto, anche di tipo geografico, delle loro operazioni, nonché valutare se le loro attività e le loro relazioni commerciali causino o contribuiscano a produrre degli impatti negativi, oppure se siano direttamente collegati a siffatti impatti negativi. Tale valutazione dovrà avvenire attraverso una metodologia di monitoraggio basata sul rischio che tenga conto della probabilità, della gravità e dell'urgenza di impatti negativi, sia potenziali sia attuali, sui diritti umani e sull'ambiente. Questa formulazione è senz'altro idonea ad includere il 'rischio' di violazioni dei diritti umani che, con specifico riguardo al settore agricolo, sono collegate allo sfruttamento lavorativo, oppure alle forme di discriminazione nei confronti delle donne e a quelle di ogni altro tipo, o alle pratiche scorrette da parte delle imprese che vanno poi ad incidere sul pagamento di eque e giuste retribuzioni. Inoltre, specialmente in questo settore, la possibilità per le autorità statali di compiere indagini al fine di verificare che le imprese adempiano agli obblighi stabiliti dalla direttiva, avrebbe senz'altro l'effetto di consentire l'emersione del fenomeno del caporalato e delle alte situazioni di rischio.

È infine da sottolineare il fatto che la futura normativa dovrebbe applicare l'obbligo di *due diligence* non soltanto nei confronti degli impatti negativi che siano stati causati direttamente dalle imprese dell'agroalimentare, ma anche di quelli che si originano nell'ambito dei loro rapporti d'affari consolidati o nelle loro catene del valore. Insomma, la futura normativa sarà applicabile ***anche alle catene di fornitura*** della filiera agroalimentare. Affinché la futura normativa possa manifestare, in concreto, questi effetti positivi, alcune modifiche in senso rafforzativo delle disposizioni attualmente contenute nella proposta della Commissione sarebbero necessarie (v. infra le raccomandazioni scaturite dalla ricerca). Ad esempio, con riferimento ai rischi specifici del settore agricolo descritti poco più sopra, la proposta di direttiva individua correttamente il settore agroalimentare come uno di quelli ad elevato rischio di impatto negativo sui diritti umani, limitandosi però ad applicare l'obbligo di *due diligence* solo alle imprese di una certa dimensione (con, in media, più di 250 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 40 milioni di EUR nell'ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio

d'esercizio) con esclusione di una vasta fetta di PMI che possono ugualmente determinare effetti avversi sui diritti umani.

Lo studio ha analizzato l'eventuale impatto della futura normativa dal punto di vista del sistema giuridico interno. Per facilitare l'efficace svolgimento dei diversi processi di *due diligence* ed evitare un aggravio di oneri per le imprese, soprattutto quelle di minori dimensioni, sarà necessario una complessa opera di coordinamento tra la futura normativa europea e le normative preesistenti. Ciò vale, in modo particolare, in relazione al D.Lgs. n. 231/2001 che, nel disciplinare la responsabilità dipendente da reato degli enti, incentiva le imprese ad attuare veri e propri processi di *due diligence*, con i relativi sistemi di compliance, volti a prevenire la commissione di una serie di reati, alcuni dei quali costituiscono specifiche violazioni dei diritti umani, nonché dei gravi reati ambientali. Ovviamente, la portata e gli obiettivi della responsabilità degli enti dipendenti da reato sono differenti da quelli propri della *due diligence* sui diritti umani. L'esigenza di coordinamento vale anche in relazione alla normativa interna di esecuzione della Convenzione OIL n. 190 sulla violenza e sulle molestie nel modo del lavoro, e con le altre normative che prevedono per le imprese obblighi di valutazione dei rischi in materie attinenti alla tutela dei diritti delle persone (v. ad es. la normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che già si integra, a sua volta, con il D.Lgs. n. 231/2001).

L'adozione di una normativa europea sulla HREDD può rappresentare un valido strumento non solo di prevenzione degli illeciti. Inoltre, per le vittime, può risultare efficace come forma di ***potenziamento dell'accesso ai rimedi***. Ciò contribuisce ad ***eliminare le barriere pratiche e legali all'accesso alla giustizia, rendendo inefficaci e inaccessibili i rimedi*** giurisdizionali e di altro tipo, e ciò specialmente quando i ricorrenti sono cittadini stranieri. Queste barriere aumentano ulteriormente quando - ad esempio - le vittime sono lavoratrici migranti, e ciò a causa di forme multiple di discriminazione derivanti dalla loro identità di genere e dallo statusdi migranti. La fissazione di un obbligo di *due diligence* aziendale sui diritti umani, il regime sanzionatorio ad essa collegato e l'inserimento nella futura direttiva di disposizioni di riforma del diritto internazionale privato dell'UE, dovrebbero costituire un ***efficace strumento per consentire alle vittime di violazioni dei diritti umani che avvengono in Paesi extra-UE di incardinare azioni giudiziarie presso le corti dei Paesi membri UE***, ad esempio per ottenere il risarcimento dei danni, qualora tali violazioni siano state causate da imprese europee, oppure se le stesse vi abbiano contribuito, o siano direttamente collegate attraverso le proprie operazioni commerciali.

Nel senso del ***potenziamento dell'accesso ai rimedi*** milita anche la richiesta agli Stati di prevedere, accanto alla responsabilità penale dell'ente (ove ciò sia compatibile con gli ordinamenti interni), la responsabilità civile

per le imprese. Si tratta di una responsabilità da risarcimento danni delle imprese per le violazioni dei diritti umani e dell'ambiente, con l'esercizio della HREDD come strumento di esonero per l'impresa dalla responsabilità **(c.d. *due diligence* defense)**. Allo stesso modo e nella prospettiva del coordinamento tra norme e della semplificazione dell'accesso delle vittime alla giustizia, la trasposizione nell'ordinamento interno del regime di responsabilità civile previsto dalla futura normativa potrebbe avvalersi ***dell'istituto della class action*** (la c.d. azione di classe). L'impatto di una tale modalità di recepimento della direttiva sarebbe particolarmente rilevante. Infatti, la riforma della normativa sull'azione di classe, entrata in vigore in Italia nel 2021, ha esteso la legittimazione attiva a proporre l'azione, facendo venir meno la riserva di tale strumento ai soli consumatori o alle associazioni a cui questi avevano dato mandato o a cui partecipavano. In altri termini, ***tutte le associazioni senza scopo di lucro i cui obiettivi statutari comprendano la tutela dei diritti umani*** (purché iscritte in un elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia), ***possono presentare un'azione di classe.*** Se il recepimento della direttiva e del regime di responsabilità civile delle imprese da essa previsto dovesse avvenire attraverso la normativa sulla class action, le organizzazioni della società civile sarebbero legittimate a proporre azioni di classe anche in relazione alle violazioni dell'obbligo di *due diligence* sancito dalla direttiva.

In modo analogo, il testo della proposta legislativa prevede che le imprese istituiscano dei meccanismi di reclamo che consentano ***a specifiche categorie di soggetti*** di esprimere le loro preoccupazioni rispetto all'esistenza di impatti negativi, potenziali o effettivi, legati all'attività di impresa. La direttiva include tra tali soggetti anche le associazioni e le altre organizzazioni della società civile attive nei settori collegati alla catena del valore interessata (la proposta del PE del 2021 menzionava anche quelle aventi per scopo statutario la difesa dei diritti umani). Tali meccanismi devono essere gestiti in conformità agli standard internazionali (in particolare, il Principio 31, degli UNGPs) e devono garantire l'anonimato e la sicurezza dei portatori di interessi. Anche da questo punto di vista la futura normativa dovrà essere coordinata con la 'procedura di segnalazioni interne' (c.d. whistleblowing) già prevista in Italia ai sensi del D.Lgs. 231, allo scopo di agevolare la raccolta delle informazioni da parte degli organismi aziendali deputati al controllo circa il rispetto dei modelli organizzativi.

Sempre con riferimento ***al ruolo delle associazioni e delle altre organizzazioni della società civile,*** la direttiva, dovrebbe attribuire ad esse un ruolo centrale, sia dal punto di vista del ***monitoraggio*** della conformità delle imprese agli obblighi sanciti dalla futura normativa, sia dal punto di vista della ***cooperazione*** con imprese e autorità pubbliche nel progettare e attuare misure di vario tipo. La direttiva dovrebbe prevedere misure specifiche per il ***coinvolgimento***

delle associazioni e della società civile nelle discussioni con le imprese in relazione alla determinazione da parte di queste ultime delle loro strategie di *due diligence*, nonché per l'accesso delle associazioni ai ***meccanismi di reclamo predisposti dalle imprese,*** per la loro ***consultazione*** nel riconoscimento da parte delle imprese di riparazioni extragiudiziale alle vittime e infine per la loro ***audizione*** da parte delle autorità nazionali incaricate di monitorare l'attuazione della direttiva da parte delle imprese. In proposito, la proposta di direttiva della Commissione prevede un dovere delle imprese di consultazione con gli stakeholders esclusivamente "quando rilevante". Conseguentemente, ai "portatori di interessi", categoria in cui sono inclusi i dipendenti dell'impresa e quelli delle sue società affiliate oltre alle altre persone fisiche, gruppi, comunità o soggetti i cui diritti o interessi sono o potrebbero essere lesi, viene attribuito un ruolo molto limitato.

Con riferimento specifico al sistema di controlli, il testo della proposta di direttiva europea prevede la creazione di un meccanismo di monitoraggio particolarmente robusto e ripartito tra livello nazionale ed europeo. Agli Stati membri è richiesto di istituire delle autorità di vigilanza indipendenti che potranno avviare indagini d'ufficio e sulla base di preoccupazioni 'fondate e ragionevoli' sollevate da terzi. ***Il meccanismo di controllo dovrebbe prevedere sanzioni per le imprese*** che non adottano azioni correttive nei confronti delle vittime.
Alle autorità nazionali farà da contraltare l'European Network delle autorità nazionali di vigilanza operante a livello europeo.

Con riguardo all'ambito di applicazione, va sottolineato che la proposta della Commissione si discosta notevolmente dalla risoluzione del Parlamento europeo del 2021 che raccomandava alla Commissione che la futura normativa, ***incluso l'obbligo di HREDD, si applichi anche alle piccole e medie imprese*** (PMI), purché quotate in borsa oppure ad alto rischio. L'impact assessment della proposta della Commissione rivela invece come si sia inteso escludere completamente le PMI dall'ambito di applicazione della proposta di direttiva. Gli obblighi sanciti dalla proposta di direttiva si applicano infatti solo ad imprese di grandi dimensioni e anche nell'elenco dei settori riconosciuti dalla Commissione come ad elevato rischio di impatto negativo (elenco incompleto poiché ad esempio nulla si dice quanto alle zone di conflitto), sono solo le grandi imprese ad essere destinatarie di obblighi di *due diligence*. ***Problemi sono sollevati anche dall'utilizzo della nozione di 'rapporto d'affari consolidato' come criterio per circoscrivere l'ambito di applicazione degli obblighi derivanti dalla proposta di direttiva.*** Si tratta di una nozione ignota all'acquis internazionale in materia di imprese e diritti umani (che invece si poggia sulla nozione di 'collegamento diretto') e che rischia di tagliare fuori dall'ambito della direttiva gli impatti negativi derivanti da relazioni d'affari non durature ma comunque caratterizzate da impatti gravi e severi sui diritti umani

o l'ambiente. In particolare, l'utilizzo di tale criterio può condurre a meccanismi di incentivo al contrario: se le relazioni non durature non sono incluse nell'ambito di applicazione della direttiva, le aziende potrebbero essere tentate di cambiare regolarmente i fornitori per evitare gli obblighi di *due diligence* e le responsabilità associate. ***Tutto ciò è assolutamente contrario allo spirito e alla lettera degli UNGPs!***

Infine, la proposta di direttiva definisce gli impatti sui diritti umani facendo rinvio ad un Allegato, che include una lista (incompleta) di violazioni ed è integrata da una clausola di salvaguardia generale che fa riferimento agli strumenti pertinenti delle Nazioni Unite e dell'OIL. La lista non include strumenti particolarmente rilevanti per il settore agroalimentare quali ad esempio la Convenzione OIL n. 190 sulla violenza e le molestie nel mondo del lavoro; la Convezione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie delle Nazioni Unite. Nemmeno gli strumenti regionali europei sui diritti umani sono menzionati. Non lo è la Convenzione europea dei diritti umani e non lo è nemmeno la Carta europea dei diritti fondamentali dell'UE.



Raccomandazioni per le istituzioni europee

- ***Obbligatorietà della HREDD. Gli obblighi vincolanti in materia di HREDD*** sono essenziali. Una normativa dell'UE che introduca un obbligo di HREDD per le imprese europee è uno strumento necessario dal punto di vista della protezione dei diritti umani. Tale normativa dovrebbe essere ***coerente con gli UNGPs*** che sono lo standard internazionale in materia di imprese e diritti umani dotato di universale riconoscimento. L'obbligo di HREDD ***deve applicarsi a tutti i diritti umani*** internazionalmente riconosciuti così come alle ***questioni ambientali.*** La lista degli strumenti internazionali contenuta nell'Allegato alla direttiva omette di includere convenzioni e trattati di particolare rilevanza per il settore agroalimentare quali ad esempio la Convenzione OIL n. 190 sulla violenza e le molestie nel mondo del lavoro; la Convezione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie delle Nazioni Unite e gli strumenti regionali europei sui diritti umani come la Convenzione europea dei diritti umani e la Carta europea dei diritti fondamentali dell'UE. L'esistenza sulla carta di procedure e di strumenti organizzativi aziendali in materia di *due diligence* sui diritti umani non può valere ad esonerare automaticamente l'impresa dalla sua responsabilità. Occorre che tali procedure e strumenti organizzativi siano effettivamente implementati. In altri termini, la *due diligence* non deve diventare un mero esercizio di box-ticking. Più in generale la futura normativa deve prevedere meccanismi effettivi di controllo della compliance. ***L'enfasi attribuita al ruolo delle 'garanzie contrattuali'*** da parte dei partner commerciali e alla verifica da parte di terzi del rispetto di tali garanzie, solleva diverse preoccupazioni. Si tratta di meccanismi noti per la loro inadeguatezza dal punto di vista dell'effettiva prevenzione e della mitigazione delle violazioni dei diritti umani. Esse, inoltre, unitamente al meccanismo di difesa da *due diligence* determinano l'effetto di 'scaricare' sulle imprese di minori dimensioni gli oneri derivanti dagli obblighi della proposta di direttiva quando l'approccio di questa è di esonerare le PMI dai relativi obblighi.
- ***Accesso alla giustizia.*** La futura legislazione dovrebbe obbligare gli Stati a garantire un efficace accesso alla giustizia per le vittime e i soggetti più vulnerabili (inclusi quelli nei paesi extraeuropei), quali donne, migranti, bambini, popolazioni indigene, disabili e altri gruppi maggiormente discriminati e vulnerabili. Più in particolare, la futura normativa dovrebbe imporre agli Stati membri di prevedere ***norme volte a rendere possibile e più semplice per gli individui il ricorso ad azioni collettive*** come le class actions in relazione alle violazioni dei

diritti umani collegati alle attività delle imprese. La futura normativa, inoltre, dovrebbe richiedere agli Stati di prevedere disposizioni destinate a favorire il supporto finanziario e legale per le organizzazioni della società civile, nonché la possibilità che queste ultime e le istituzioni nazionali per i diritti umani, i difensori civici e le organizzazioni dei consumatori, possano agire in rappresentanza delle vittime. Infine, la futura normativa dovrebbe richiedere agli Stati di riformare le regole sull'assistenza legale in modo che le vittime possano ricevere sostegno legale in presenza di contenziosi particolarmente complessi e costosi.

- ***Eliminazione delle barriere per vittime straniere di attività off-shore ricollegabili ad imprese europee.*** La futura legislazione dovrebbe indurre le istituzioni europee a ***riformare le norme di diritto privato internazionale dell'Unione in modo da facilitare l'accesso ai rimedi per i ricorrenti di Paesi terzi favorendo la competenza giurisdizionale dei tribunali degli Stati membri*** per le azioni civili intentate per violazioni dei diritti umani nei confronti di imprese domiciliate in uno Stato membro o in esso operanti, quando il danno causato in un Paese terzo sia imputabile ad una società da essa controllata o ad un'altra impresa con la quale la società convenuta ha una relazione d'affari, oppure laddove il diritto a un processo equo o il diritto di accesso alla giustizia lo richiedano. Inoltre, la prossima normativa dovrebbe spingere le istituzioni europee a riformare le disposizioni di diritto privato internazionale dell'Unione in modo da facilitarne l'applicazione nei Paesi UE, attribuendo al ricorrente la facoltà di optare per la legge del foro in cui si è verificato l'evento che ha originato il danno; oppure per la legge del foro in cui la società madre ha il suo domicilio; oppure in assenza di domicilio in uno Stato membro, per la legge del foro in cui essa opera.
- ***Creazione di meccanismi di responsabilità civile.*** Accanto alla facoltà per gli Stati di prevedere regimi di responsabilità penale, è necessario che sia confermata nella futura normativa la previsione di meccanismi di responsabilità civile delle imprese nei casi in cui esse violino gli obblighi di HREDD previsti in modo da garantire ***l'adeguato risarcimento dei danni causati*** alle vittime.
- ***Inversione dell'onere della prova.*** La futura legislazione dovrebbe includere una disposizione generale riguardante l'accesso delle vittime ai mezzi di prova e che sancisca l'inversione dell'onere della prova dal ricorrente alle imprese allorquando i fatti e gli eventi rilevanti per la risoluzione di un ricorso sono in tutto o in parte di conoscenza esclusiva dell'impresa convenuta.
- ***Ampio ambito di applicazione.*** È necessario che la futura legislazione includa anche le PMI, prevedendo adeguate misure di sostegno e supporto nell'applicazione della Direttiva. La formulazione attuale del testo della proposta di direttiva che esclude le PMI non è conforme con gli UNGPs. Essa è

anche contraddittoria, dal momento che da un lato il meccanismo di funzionamento degli obblighi di HREDD 'scarica' l'onere di ottemperanza, in pratica, sulle aziende più piccole; dall'altro lato le esenta da qualsiasi responsabilità. Inoltre, occorre rivedere l'utilizzo della ***nozione di 'rapporto d'affari consolidato'*** come criterio per stabilire l'ambito di applicazione degli obblighi della direttiva lungo le catene del valore. Si tratta, a ben vedere, di una nozione ignota all'acquis internazionale in materia di imprese e diritti umani e che rischia di tagliare fuori dall'ambito della direttiva gli impatti negativi derivanti da relazioni d'affari non durature ma comunque caratterizzate da effetti gravi e severi sui diritti umani o l'ambiente.

- ***Inserimento della filiera agroalimentare tra i settori ad 'alto rischio'.*** È importante che il settore agroalimentare resti incluso tra i settori di attività economica ad alto rischio aventi un impatto significativo sui diritti umani e l'ambiente.
- ***Adozione di dimensione di genere.*** Il testo della futura legislazione dovrebbe essere declinato mantenendo presente la necessità di una dimensione di genere. A tal fine, sebbene in allegato si faccia riferimento alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne ***(CEDAW),*** la futura normativa dovrebbe rinviare alla Guida sulla dimensione di genere degli UNGPs; all'omonimo rapporto del ***Gruppo di lavoro ONU*** su imprese e diritti umani; alla Raccomandazione generale sulle donne ***lavoratrici migranti;*** e alla Convenzione ***OIL*** sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Alle imprese dovrebbe essere esplicitamente richiesto di ***integrare la dimensione di genere nell'esecuzione di tutte le fasi della HREDD***, incluse la fase di coinvolgimento e quella di consultazione delle parti interessate, nonché nei meccanismi di reclamo aziendali. La *due diligence* dovrebbe coprire sia gli impatti negativi reali che potenziali sui diritti umani delle donne che un'impresa può causare o contribuire a generare, o che possono essere direttamente collegati alle sue operazioni, prodotti o servizi dalle sue relazioni commerciali.
- ***HREDD e le misure contro la violenza e le molestie sul lavoro.*** Per rafforzare la dimensione di genere è necessario che la futura legislazione rinvii alla necessità che l'obbligo di HREDD includa altresì le misure volte a prevenire la violenza e le molestie sul lavoro come sancito dalla Convezione OIL 190 sulla violenza e le molestie nel mondo del lavoro entrata in vigore in Italia il 25 giugno 2021. La Convenzione stranamente non è inclusa nell'elenco di strumenti internazionali sui diritti umani cui la proposta di direttiva fa rinvio.
- ***Piani d'azione settoriale in materia di HREDD e pratiche commerciali sleali.*** La proposta di direttiva della Commissione non prevede, a differenza di quanto fatto dalla risoluzione del PE, l'adozione da parte

degli Stati di piani d'azione settoriale in materia di HREDD (ex art 11 della proposta del PE). La futura legislazione dovrebbe recuperare tale importante disposizione e integrarla con un riferimento alle pratiche commerciali sleali e alle pratiche di acquisto e di fissazione dei prezzi nella filiera agricola e agroalimentare.

- ***Inserimento della HREDD nei trattati commerciali*** tra UE e paesi terzi ed inserimento nel meccanismo di Policy Coherence for Development/Sustainable development a livello europeo e di stati membri.
- ***Stakeholder engagement e consultazione.*** È necessario che la futura direttiva richieda agli Stati di prevedere il dovere per le imprese di dare avvio ad un processo di consultazione e di coinvolgimento adeguato (che preveda meccanismi di informazione, ascolto, ricezione di documenti, risposte motivate sull'accoglimento delle indicazioni e pubblicazione delle stesse) ed effettivo di tutte le parti interessate e dei gruppi più vulnerabili, quali comunità locali, popolazioni indigene, lavoratori/lavoratrici, sindacati, società civile, donne migranti – inclusi quelli dei Paesi terzi dove l'azienda opera o ha partner commerciali – lungo l'interoprocesso di *due diligence*. Tale consultazione deve essere prevista sempre e non solo "quando rilevante" come previsto dal testo attuale della proposta di direttiva. In proposito gli Stati membri devono applicare quanto fissato dai Principi Guida ONU (Principio, 18) ed adottare modalità che tengano conto delle barriere linguistiche e di altri potenziali ostacoli ad un'effettiva partecipazione. In particolare, si raccomanda che la direttiva includa espressamente tra i "portatori di interesse" non soltanto i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori, ma anche gli altri potenziali stakeholders quali comunità locali, popolazioni indigene, lavoratori/lavoratrici, sindacati, società civile, donne migranti – inclusi quelli dei Paesi terzi dove l'azienda opera o ha partner commerciali. La direttiva deve inoltre prevedere l'obbligo per le imprese di predisporre un meccanismo di reclamo efficace e che la mancata o inefficace predisposizione di un siffatto meccanismo venga sanzionata dalla legge di recepimento. L'esclusione delle organizzazioni il cui scopo statutario è la difesa dei diritti umani da parte della proposta di direttiva della Commissione rispetto a quella del PE è una grave restrizione perché in molti paesi terzi le organizzazioni che difendono i diritti umani sono tra le poche presenti e in grado di intervenire per denunciare violazioni e supportare le vittime. Per questo tali organizzazioni devono essere esplicitamente reinserite.
- ***Adeguato supporto finanziario alle associazioni della società civile.*** La futura normativa deve incoraggiare gli Stati membri a garantire un ***adeguato finanziamento*** per le organizzazioni della società civile per consentire loro di svolgere efficacemente il loro ruolo di supporto per

le vittime e per monitorare il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese.

- ***Trasparenza e accountability.*** La futura normativa deve richiedere la puntuale e sostanziale comunicazione da parte delle aziende delle informazioni relative ai loro processi di *due diligence* e delle loro filiali/partner/fornitori operativi e commerciali, elementi fondamentali per il monitoraggio, l'engagement e per un effettivo accesso alla giustizia.
- ***Monitoraggio multi-stakeholder.*** La futura normativa deve prevedere disposizioni chiare per l'attuazione e la ripartizione delle competenze per la sua applicazione. La società civile e tutte le parti interessate, incluse le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, dovrebbero avere un ruolo specifico per fornire un monitoraggio indipendente circa l'efficacia degli strumenti di valutazione dei rischi delle imprese e sull'applicazione della normativa.
- ***Difensori dei diritti umani.*** La futura legislazione deve prevedere disposizioni volte a tutelare e proteggere i difensori dei diritti umani e ambientali contro possibili fenomeni di vittimizzazione secondaria (minacce, reati ecc.) che possano scaturire dalle loro attività di denunce su abusi e violazione dei diritti umani e ambientali ad opera delle imprese che devono praticare la HREDD. Tra l'altro, proprio fra i rischi che devono essere oggetto di identificazione, valutazione, prevenzione e mitigazione da parte delle imprese, deve essere incluso anche quello di ritorsione contro i difensori dei diritti umani e ambientali. Le imprese devono progettare misure di mitigazione in collaborazione con i difensori interessati con particolare attenzione agli aspetti di genere e alle questioni specifiche legate ai gruppi minoritari.

  Le imprese devono essere responsabili, a livello civile e con onere di prova, per qualsiasi ritorsione o mancata prevenzione di esse e, a livello penale, nel caso in cui abbiano causato o ragionevolmente contribuito a creare gravi fattispecie quali omicidi e aggressioni nei confronti dei difensori dei diritti umani che sollevino preoccupazioni relative alle loro attività e/o rapporti commerciali, ivi inclusi i casi in cui le imprese non impediscano ciò mediante la *due diligence*.

  La direttiva europea deve inoltre richiedere agli Stati membri di estendere la tutela giuridica delle fonti - come avviene in molti casi per i giornalisti - anche ai difensori dei diritti umani e ambientali, i quali promuovono azioni legali per conto delle comunità e dei singoli interessati ai sensi della direttiva, affinché non siano obbligati a rivelare i nomi delle persone colpite nel corso della loro azione, evitando così di esporle a potenziali ritorsioni.

Raccomandazioni per le istituzioni italiane

- ***Coordinamento con la disciplina della responsabilità degli enti di cui al D.Lgs. n. 231/2001.*** Si raccomanda l'introduzione di norme di coordinamento tra il D.Lgs. n. 231/2001 e la futura normativa sulla HREDD, in particolar modo in riferimento alle fattispecie di reato individuate dalla 231 che costituiscono una violazione dei diritti umani. Ciò risponderebbe all'esigenza di introdurre delle sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive", come indicato dall'art. 20 della proposta di direttiva.
- ***Coordinamento con le disposizioni relative al whistleblowing contenute nel D.lgs. 231.*** La futura legislazione europea andrà coordinata con le disposizioni del D.lgs. 231 in tema di 'segnalazioni interne' in caso di situazioni di non conformità con i modelli 231. Occorrerà coordinare le due normative dal punto di vista del novero dei soggetti che possono presentare un reclamo, che nel testo della futura direttiva (i portatori di interessi) è più ampio di quelli che possono iniziare la procedura di whistleblowing nella 231 (coloro che collaborano con l'ente).
- ***Coordinamento con le disposizioni del decreto legislativo in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.*** In particolare, appare necessario individuare dei meccanismi di coordinamento tra gli enti incaricati di verificare la conformità alle diverse normative (HREDD e pratiche sleali). Si raccomanda la facilitazione dello scambio di informazioni circa i reclami e i dati emersi da investigazioni che attengono alla identificazione di pratiche sleali all'interno della filiera.
- ***Istituzione dei necessari meccanismi di monitoraggio e attuazione della legge.*** Si raccomanda l'istituzione di appropriati meccanismi (comprensivi di staff competente, risorse finanziarie adeguate e spettro ampio di azione con mandato di indagine) intesi a garantire l'attuazione e l'osservanza della normativa a livello nazionale ed europeo, prevedendo sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di difformità e non compliance.
- ***Istituzione della Commissione nazionale sui diritti umani.*** È necessario il completamento dell'iter legislativo per l'introduzione di una commissione nazionale sui diritti umani (cfr. Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali A.C. 855, A.C. 1323). È importante che il testo del disegno di legge sia integrato con emendamenti volti ad includere tra le competenze della Commissione anche la promozione e il rispetto dei diritti umani nell'ambito delle attività delle imprese, nonché dei processi di HREDD per tutte le imprese italiane o comunque operanti nel nostro Paese.

- ***Adozione di dimensione di genere.*** Nell'adottare misure per ridurre le barriere legali, pratiche e di altro tipo nell'accesso ai meccanismi giudiziari nazionali nei casi di violazioni dei diritti umani derivanti dalle attività delle imprese, gli Stati devono prestare attenzione alle ulteriori barriere che le donne devono affrontare nel settore agroalimentare per accedere a rimedi efficaci.
- ***Potenziamento del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale.*** Si raccomanda di potenziare il rilascio di permessi di soggiorno per motivi di protezione speciale ex art. 18 TUI, anche attraverso attività di formazione per magistrati e altri operatori del settore, con particolare attenzione per le sfide che presenta il settore agroalimentare.
- ***Completamento del recepimento della Direttiva "vittime da reato".*** L'Italia ha recepito la Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato nel 2016, in ritardo rispetto ai termini fissati dalla direttiva, e tra l'altro lo ha fatto in modo incompleto, al punto che è destinataria di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea. Una piena attuazione della direttiva è necessaria anche nella prospettiva dell'adozione della legislazione europea sulla HREDD.



Introduzione

Il presente studio trae origine dal progetto OurFoodOurFuture (CSO-LA/2020/411-443), finanziato dalla Commissione Europea all'interno del Programma DEAR (Development Education and Awareness Raising Programme) e promosso da WeWorld insieme ad altre 15 organizzazioni europee. Il progetto vuole favorire nuovi modelli di consumo, catene di approvvigionamento alimentare sostenibile e relazioni commerciali eque, rispetto dei diritti umani dei lavoratori e delle lavoratrici con l'obiettivo di modificare i sistemi economici che perpetuano disuguaglianze e accaparramento di risorse con gravi conseguenze sul rispetto dei diritti umani dei gruppi più vulnerabili e sulla salvaguardia ambientale. L'oggetto di questa ricerca consiste nell'analizzare il ruolo ed il potenziale impatto che la futura normativa UE sulla *due diligence* aziendale in materia di diritti umani e ambiente potrà avere nel settore agroalimentare italiano.

Negli ultimi anni, in effetti, diverse inchieste e ricerche condotte in diverse regioni del nostro Paese, come quella promossa da WeWorld "Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino", hanno messo in luce l'esistenza di endemici fenomeni di sfruttamento, emarginazione e violenza cui sono sottoposti le lavoratrici ed i lavoratori della filiera agroalimentare, ed in modo particolare i cittadini di Paesi terzi migranti; tutto ciò in contrasto con i più basilari diritti umani così come garantiti dalle norme nazionali e dagli strumenti internazionali esistenti in materia e ratificati dall'Italia.

Lo studio intende dunque analizzare l'impatto sull'ordinamento giuridico italiano derivante dall'introduzione della futura normativa europea sull'obbligo di *due diligence* sui diritti umani e sull'ambiente, con specifico riferimento al settore agro-alimentare. Vuole inoltre analizzare nello specifico l'effetto della futura normativa europea nella prospettiva del contrasto allo sfruttamento del lavoro e della lotta al lavoro forzato (con particolare attenzione agli aspetti di genere) e verificare le sue potenziali interazioni con la normativa interna sul caporalato e quella di attuazione della Convenzione OIL C 190. Si pone infine l'obiettivo di predisporre una serie di raccomandazioni per istituzioni di policy-making, imprese, società civile e altri stakeholders, con lo scopo di sostenere l'adozione di una normativa sulla *due diligence* coerente con gli standard di riferimento esistenti a livello internazionale, e supportare il settore privato operante nella filiera agroalimentare nell'adozione di processi di *due diligence* sui diritti umani e l'ambiente, rafforzando in tal modo le buone pratiche esistenti.

Il rapporto si compone di tre Parti. La prima Parte ricostruisce la nozione di *due diligence* aziendale sui diritti umani, la sua natura e contenuto. Essa analizza in chiave comparata gli standard internazionali esistenti in materia, evidenziandone punti di convergenza ed eventuali differenze, nonché il contenuto della futura normativa europea e l'attuale quadro giuridico italiano.

La seconda Parte riscostruisce il potenziale impatto che la futura normativa UE potrà avere in generale sull'ordinamento giuridico nazionale in relazione ad alcuni specifici aspetti che attengono la filiera agroalimentare nella prospettiva della salvaguardia dei diritti umani. La terza Parte, infine, contiene le conclusioni dell'analisi condotta dal gruppo di ricerca e le raccomandazioni per gli stakeholders.



Note metodologiche

In base al Term of Reference (ToR) avente ad oggetto "prevenire e contrastare le forme di sfruttamento alla luce delle evidenze emerse nei territori dell'Agro Pontino e della piana del Sele: il ruolo della futura normativa UE sulla *due diligence* obbligatoria in materia di diritti umani e ambiente nella filiera agro-alimentare italiana", l'approccio metodologico alle attività di ricerca è stato fondato su tre pilastri:

- Il primo Pilastro è stato dedicato alla ricostruzione dello stato dell'arte e in particolare del quadro normativo ed istituzionale sulla *due diligence* aziendale in materia di diritti umani ed ambiente. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento è stata effettuata nella prospettiva della regolamentazione multilivello, ripartita in modo specifico tra il livello internazionale, quello regionale europeo, ed il livello statale.
- Il secondo pilastro metodologico è stato dedicato da un lato all'analisi delle criticità emergenti dalla prassi della filiera agroalimentare e, dall'altro lato, alle lacune della normativa esistente in Italia in materia (ad es. con riferimento alla L. 199/2016 per il contrasto del caporalato, al D.Lgs. n. 231/2001 circa la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, ecc.).
- Il terzo pilastro, collegato agli altri due, ha avuto ad oggetto l'analisi del potenziale impatto che la futura normativa sulla *due diligence* aziendale in materia di diritti umani potrà avere per la filiera agroalimentare italiana e per l'ordinamento giuridico interno.

Nell'esecuzione della ricerca il gruppo di lavoro ha realizzato due focus. Il primo avente ad oggetto le interazioni tra la futura normativa europea sulla *due diligence* e l'attuazione nell'ordinamento italiano della Convenzione OIL C190 in tema di eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro del 21 giugno 2019 (ratificata dall'Italia con L. n. 4 del 15 gennaio 2021), e l'impatto che tale convenzione può avere nella lotta alla prevenzione dello sfruttamento lavorativo, ciò soprattutto nella prospettiva di genere. Il secondo avente ad oggetto le fattispecie penali in materia di sfruttamento lavorativo.

Le attività di ricerca sono state eseguite combinando metodologie di ricerca tradizionali (analisi della letteratura, raccolta e analisi della normativa e - ove rilevante - della giurisprudenza, raccolte di banche dati) e metodologie di analisi bottom-up. Inoltre, su esplicita richiesta di WeWorld, la metodologia di ricerca si è avvalsa di un approccio di

genere volto a prendere in considerazione anche i processi discriminatori, di violenza e di sfruttamento di cui le donne sono vittime. Il lavoro si è avvalso dei dati e dei risultati raccolti in precedenti studi dedicati all'analisi dello sfruttamento dei migranti e delle donne all'interno del mercato del lavoro del settore agricolo.

L'analisi di impatto potenziale derivante dalla futura normativa europea ha dovuto fare i conti con il rinvio della pubblicazione da parte della Commissione europea della bozza di direttiva, originariamente prevista per la primavera/ estate 2021 e poi rimandata a dicembre 2021 ed infine ancora all'inizio del 2022. In mancanza, il gruppo di lavoro ha ritenuto maggiormente efficace per gli obiettivi del presente studio effettuare l'analisi di impatto sulla base del testo contenuto nella Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese, [cfr. (2020/2129(INL)), A9-0018/2021] e sulla base dei principali standard internazionali esistenti in materia, in primo luogo sulla base dei Principi Guida ONU su imprese e diritti umani del 2011.

La ricerca è stata eseguita da Human Rights International Corner (HRIC) in partenariato con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR-IRISS) con cui esiste una consolidata collaborazione in materia di attività di studio e ricerca relativamente al tema Business and Human Rights. Il CNR svolge infatti da tempo attività di ricerca su queste tematiche all'interno del progetto Corporate human rights and environmental *due diligence* and the promotion of the Corporate Responsibility (CO.RE.). Il peculiare ambito di indagine e le diverse problematiche oggetto della ricerca hanno suggerito l'adozione di un approccio interdisciplinare e la strutturazione di un gruppo di lavoro dotato di diverse competenze ed expertise (tutela dei diritti umani, diritto penale, diritto societario, diritto del lavoro, ecc.). Conseguentemente, il gruppo di ricerca è stato composto da Marta Bordignon, Giacomo Cremonesi, Francesca Cucchiara, Beatrice Pesce, Maria Pia Sacco per HRIC. Il CNR ha contribuito con due ricercatori: il dott. Marco Fasciglione, PI del progetto CO.RE, e la dott.ssa Martina Rubino de Ritis, assegnista di ricerca nello stesso progetto.

Il confronto con WeWorld, attraverso Margherita Romanelli con il supporto di Bianca Mizzi nelle diverse fasi di lavoro, ha consentito di focalizzare il lavoro attorno ad alcune direttrici importanti e fornito contributi, spunti di riflessione e punti di vista in particolare in relazione: alle questioni relative all'accesso alla giustizia da parte di gruppi potenzialmente più vulnerabili, anche considerate le catene del valore internazionali che coinvolgono i paesi ad economie in via di sviluppo; al ruolo

che la società civile e i difensori dei diritti umani possono svolgere nell'applicazione di un processo di *due diligence* efficace e dunque alle condizioni necessarie perché ciò si realizzi. Le raccomandazioni contenute nella parte finale del presente lavoro sono il risultato di uno scambio continuo e un'attenta e puntuale riflessione intercorsa nel gruppo di lavoro composto da HRIC, CNR e WeWorld.

È importante precisare che il lavoro di ricerca condotto nell'ambito del presente rapporto non può fornire un'analisi esaustiva dell'intero quadro esistente, o in via di formazione, in materia di *due diligence* aziendale sui diritti umani; né tantomeno può fornire una completa analisi d'impatto che l'esercizio della *due diligence* può originare sulla filiera agroalimentare o in altri settori industriali. Né tantomeno è possibile dare conto della miriade di implicazioni giuridiche che sono sollevate dall'attuazione di un obbligo di *due diligence* aziendale sui diritti umani. La limitatezza di tempo e di risorse a disposizione comportano che l'ambito e l'analisi svolta nel corso delle attività di ricerca siano inevitabilmente parziali. L'auspicio è che il presente rapporto incoraggi ulteriori discussioni e ricerche su questo tema di crescente importanza per l'Italia e fornisca utili raccomandazioni tanto per il supporto alla elaborazione di politiche quanto per lo sviluppo della normativa, e, non da ultimo, per la tutela dei diritti delle categorie più vulnerabili.





1.

La due diligence aziendale sui diritti umani

1. Introduzione

Il processo di emersione di un quadro globale in materia di *due diligence* aziendale sui diritti umani trae origine dalla necessità di fare fronte agli squilibri di scala ed ai gap di governance che, in un sistema economico planetario globalizzato ed interdipendente, esistono tra le operazioni economiche del settore privato e la capacità della società e dei sistemi nazionali di affrontare efficacemente le conseguenze negative che tali attività economiche possono generare. È proprio da ciò che discende la crescente aspettativa che le imprese affrontino le sfide e le responsabilità che loro derivano nel campo della tutela dei diritti umani e dell'ambiente. Lavoro forzato, lavoro minorile, violazioni dei diritti sindacali dei lavoratori, inquinamento ambientale, disboscamento delle foreste, perdita della biodiversità, accaparramento delle terre, attacchi ai difensori dei diritti umani, sono situazioni sempre più spesso collegate alle attività delle imprese sia nei territori in cui esse operano, sia quando si svolgono lungo complesse e frammentate catene del valore globali.

Secondo i Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani (UNGPs), la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani si riferisce ai "diritti umani internazionalmente riconosciuti". Con tale locuzione gli UNGPs intendono, come minimo, quelli espressi nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e nei principali trattati internazionali ad essa successivi che ne hanno codificato le disposizioni (il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; il Patto internazionale sui diritti politici civili, entrambi adottati nel 1966), e i principi riguardanti i diritti fondamentali contenuti nella Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 1998 sui Principi e i diritti fondamentali nel lavoro[1]. Le Linee guida dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) per le imprese multinazionali adottano la medesima definizione di diritti umani internazionalmente riconosciuti[2].

1. UNGPs Principio 12.
2. OCSE, Linee Guida OCSE destinate alle Imprese Multinazionali, revisione del 2011, p. 14

Box 1

I Principi Guida della Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani

I ***Principi Guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani*** sono un insieme di 31 Principi non vincolanti destinati a fornire delle linee guida per Stati ed imprese con lo scopo di prevenire, affrontare e rimediare le violazioni dei diritti umani che si verificano nel quadro delle operazioni economiche del settore privato. Elaborati dall'accademico di Harvard John Ruggie nell'ambito del suo mandato di Rappresentante speciale ONU in materia di diritti umani, imprese transnazionali ed altre società commerciali, I Principi Guida hanno concretizzato e finalizzato nella forma di linee guida il c.d. Protect, Respect and Remedy Framework elaborato dallo stesso Rappresentante speciale nel 2008. Essi si articolano su tre Pilastri fondamentali:

a. il primo è incentrato sull'obbligo di proteggere i diritti umani dalle violazioni provenienti dal settore privato che incombe sugli Stati (c.d. State duty to protect)
b. il secondo ruota intorno alla responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani (c.d. corporate responsibility to respect)
c. il terzo, infine, concerne la responsabilità degli Stati e delle stesse imprese di predisporre dei rimedi effettivi (c.d. access to remedies) alle vittime di abusi

In poco tempo i Principi Guida sono diventati il principale strumento internazionale in materia di imprese e diritti umani, ricevendo un generalizzato consenso ed accettazione da parte di Stati, Organizzazioni Internazionali, società civile e lo stesso settore privato



2. La due diligence aziendale sui diritti umani: natura e contenuto

La *due diligence* è un istituto ampiamente conosciuto della prassi di business governance e pertanto frequentemente utilizzato dalle imprese, soprattutto quelle di dimensioni più grandi. Con tale nozione si rinvia ad un ***processo di management*** che persegue l'obiettivo di identificare i fattori intangibili che possono costituire un rischio per l'impresa, e favorire un processo decisionale aziendale informato. La *due diligence* è un modo per confermare fatti, dati e rappresentazioni in qualsiasi transazione commerciale, per scoprire il valore associato, il prezzo e i rischi, compresi quelli di futuri contenziosi, che ne possono derivare per l'impresa. Sotto tale prospettiva la *due diligence* è un meccanismo orientato al processo, piuttosto che uno standard basato sulla performance[3].

La ***due diligence aziendale sui diritti umani*** (d'ora in avanti ***HRDD***), invece, è emersa più recentemente come uno ***standard di condotta*** che si impone alle imprese e che deve essere utilizzato al fine di evitare di incorrere nella violazione dei diritti umani. In questa prospettiva la HRDD si distingue dalla generica *due diligence* in quanto, rispetto alla prima, è uno strumento che serve ***per identificare e valutare i rischi che derivano dalle operazioni economiche dell'impresa in primis su terze parti, individui, comunità locali, piuttosto che i rischi concreti per l'impresa.***

Essa indica quindi uno standard di condotta comprendente un processo di gestione continuativo che un'impresa, ragionevole e prudente, deve intraprendere alla luce delle sue caratteristiche (sulla base, ad esempio, del settore, del contesto operativo, delle dimensioni) per far fronte alla sua responsabilità di rispettare i diritti umani.

In poco tempo la HRDD è diventato il principale standard di riferimento da utilizzare per far fronte all'impatto negativo sui diritti umani e sull'ambiente che deriva dalle operazioni economiche delle imprese. La definizione di HRDD è oramai rinvenibile in diversi strumenti internazionali. In particolare, sono due i principali quadri di riferimento internazionali in materia: quello contenuto nei ***Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani*** (UN Guiding Principles on Business and Human Rights - UNGPs) adottati nel 2011, e quello contenuto nel sistema dell'OCSE con le Linee Guida OCSE sulle imprese multinazionali, adottate nel 1976 e più volte revisionate, e con la ***Guida OCSE sulla due diligence per una condotta d'impresa responsabile, del 2018[4].***
Le principali definizioni della HRDD scaturenti da questi due quadri di riferimento sono contenute nel BOX 2.

3. I. Cavallini, Due Dilience, in Dizionario di Economia e Finanza, Treccani, 2012,
4. OCSE, *Due Diligence* Guidance for Responsible Business Conduct, 2018

La Human Rights Due Diligence (HRDD) secondo gli standard internazionali

I Principi Guida ONU su Imprese e Diritti umani, affermano che per far fronte alla propria responsabilità di rispettare i diritti umani, le imprese devono (UNGP 15):

- avere una policy in materia di diritti umani
- eseguire la *due diligence* aziendale sui diritti umani
- prevedere procedure di rimedio

La due diligence aziendale sui diritti umani consiste in (UNGP 15): un processo volto ad identificare, prevenire e mitigare i propri impatti negativi sui diritti umani e di rendere conto del modo con cui affrontano il problema.

La due diligence aziendale sui diritti umani:

a. ha ad oggetto gli impatti negativi sui diritti umani che l'impresa può causare o contribuire a causare attraverso le proprie attività o che può essere direttamente collegato alle sue operazioni, ai suoi prodotti o servizi attraverso le proprie relazioni commerciali
b. varia in termini di complessità in base alla dimensione dell'impresa, al rischio di gravi impatti sui diritti umani, alla natura e al contesto delle sue operazioni
c. deve essere esercitata in modo continuativo, poiché i rischi per i diritti umani possono cambiare nel tempo con l'evolvere delle attività e del contesto operativo dell'impresa (UNGP 17)[5]

La Guida OCSE sulla due diligence per una condotta d'impresa responsabile, afferma che:

"Il dovere di diligenza è la procedura che le imprese dovrebbero attuare per individuare, prevenire, mitigare e rendere conto di come affrontano gli impatti negativi, effettivi e potenziali, nelle rispettive attività, nella catena di fornitura e nelle altre relazioni commerciali, come consigliato nelle Linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali" (OECD, Guida OCSE sulla *due diligence* per una condotta d'impresa responsabile, 2018, p. 15).

La Guida OCSE individua le seguenti fasi del processo di *due diligence*:

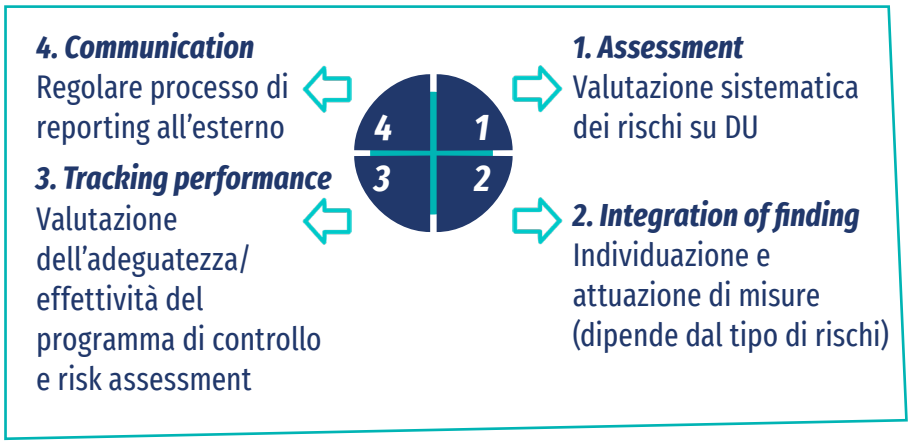
1. Integrare la condotta d'impresa responsabile nell'ambito delle politiche e dei sistemi di gestione dell'impresa
2. Individuare e valutare gli impatti negativi nelle attività, nelle catene di fornitura e nelle relazioni commerciali
3. Porre fine a, prevenire e mitigare gli impatti negativi
4. Monitorare l'implementazione ed I risultati
5. Comunicare come l'impresa affronta gli impatti
6. Fornire misure rimediali o collaborare alle stesse, laddove opportuno (OECD, Guida OCSE sulla *due diligence* per una condotta d'impresa responsabile, 2018, p. 16)

5. Traduzione in italiano: Marco Fasciglione, I Principi Guida su Impresa e Diritti Umani. Traduzione a cura e con un Saggio di Marco Fasciglione, Roma, 2020.

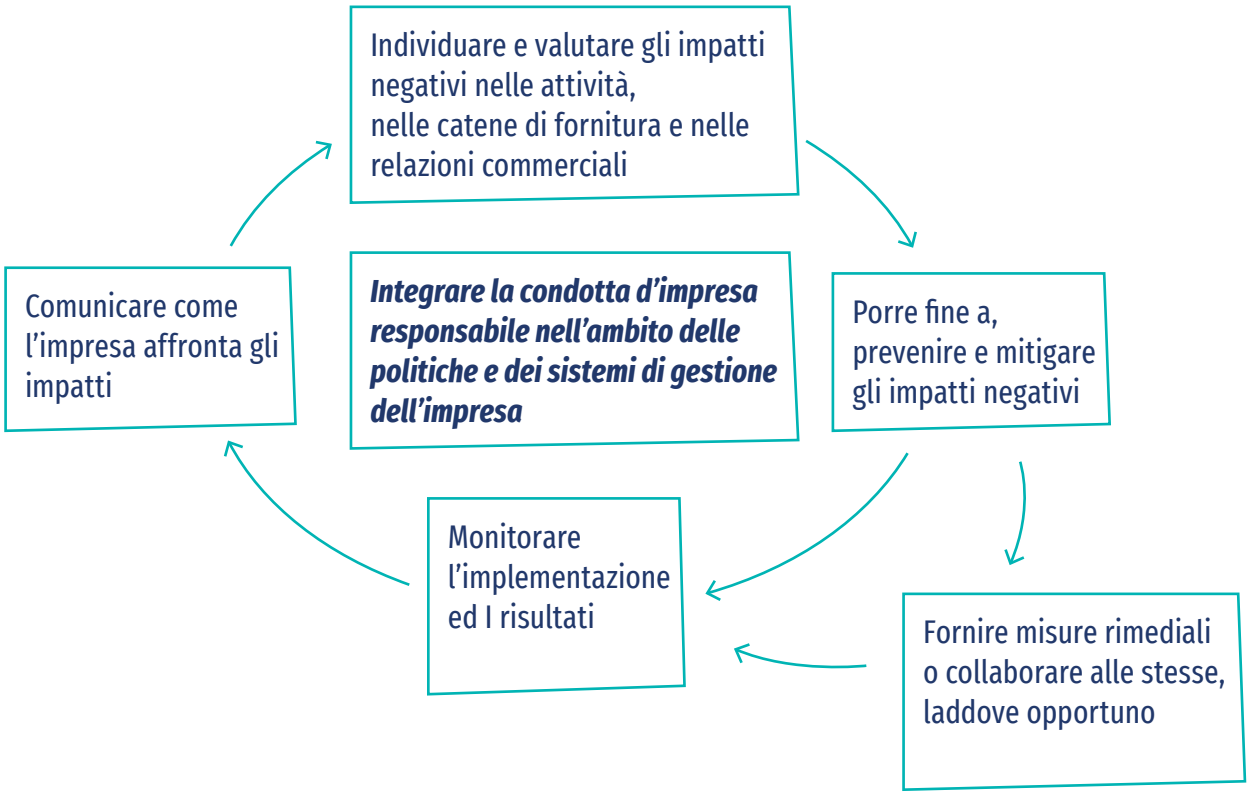
Nei Principi Guida ONU le fasi del processo di *due diligence* (identificare, prevenire, mitigare e rendere conto) sono ridotte rispetto alle 6 fasi individuate dalla Guida OCSE. La differenza tra i due strumenti è semplicemente formale, e non sostanziale, avendo la Guida OCSE elaborato un quadro di *due diligence* maggiormente dettagliato ma coerente con quanto sancito dai Principi Guida ONU.

FIGURA 1

Le fasi chiave della due diligence aziendale sui diritti umani nei Principi Guida ONU e nella Guida OCSE. La HRDD nei Principi Guida ONU



La HRDD nella Guida OCSE



Nel sistema dei Principi Guida ONU, la HRDD è contenuta nel secondo Pilastro, dedicato alla responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani ("Corporate responsability to respect") in base al quale le aziende devono evitare di violare i diritti umani, e affrontare gli impatti negativi derivanti dalle loro operazioni economiche sui diritti umani in cui esse siano coinvolte.

L'essenza della HRDD risiede nell'esigenza che le imprese adottino le misure necessarie per fare fronte al rischio di impatto negativo sui diritti umani. Si tratta, insomma, di ***uno strumento di gestione del rischio*** che include uno standard di condotta. Questo standard si caratterizza per il dovere posto sull'impresa di adottare un insieme di misure utili ai fini dell'identificazione e mitigazione dei rischi e degli impatti provocati dai comportamenti aziendali sui diritti umani e sull'ambiente, e destinate, quindi, a promuovere un comportamento responsabile.

Il processo di HRDD è composto, quanto meno, delle seguenti ***quattro fasi:*** a) identificare e valutare gli impatti negativi, reali o potenziali, sui diritti umani; b) integrare e agire in base ai risultati; c) tracciare le risposte; d) comunicare come vengono affrontati gli impatti.

A. ***Identificazione degli impatti negativi sui diritti umani provocati dalle loro attività.*** Si tratta di una vera e propria attività di valutazione di impatto che consiste nel valutare sistematicamente i rischi potenziali oppure effettivi di un impatto negativo sui diritti umani in cui le aziende possano essere ***coinvolte sia attraverso le proprie attività sia attraverso le proprie relazioni commerciali.*** Normalmente tale processo include la valutazione del contesto riguardante i diritti umani, se possibile, prima di avviare un'attività commerciale; l'identificazione dei potenziali soggetti lesi, la catalogazione dei rilevanti standard in materia di diritti umani e delle relative problematiche; la previsione delle modalità con cui l'attività proposta e le relazioni commerciali ad essa associate possano comportare impatti negativi sui diritti umani dei soggetti identificati.
B. ***L'integrazione orizzontale nell'impresa dei risultati della valutazione di impatto.*** Si tratta della fase di ***individuazione e attuazione delle misure*** necessarie all'azienda per prevenire il rischio di impatto sui diritti umani, oppure per mitigarne gli effetti qualora un impatto si sia prodotto. Un'integrazione efficace presuppone che l'impegno di policy in materia di diritti umani sia stato adeguatamente interiorizzato in tutte le rilevanti funzioni dell'impresa. Ciò è necessario per garantire che i risultati della valutazione siano adeguatamente compresi, che ad essi sia assegnato il giusto peso, e che sia dato loro adeguato seguito. Il ventaglio di misure da adottare dipende dal tipo di rischi potenziali o effettivi da affrontare.
C. ***Il tracciamento dei risultati delle misure adottate.*** Si tratta della fase di ***monitoraggio sulle misure adottate.*** Essa ruota intorno

alla valutazione dell'adeguatezza ed effettività del programma di controllo e di risk assessment sui diritti umani dispiegati dall'impresa, ed è necessaria affinché l'impresa possa verificare la corretta attuazione delle politiche in materia di diritti umani. Il monitoraggio può essere integrato nelle relative procedure di rendicontazione interna. Alle imprese è richiesto di compiere sforzi particolari per controllare l'efficacia delle misure adottate relativamente agli impatti su individui appartenenti a gruppi o popolazioni a maggiore rischio di vulnerabilità o di marginalizzazione.

D. ***La comunicazione all'esterno di quanto fatto.*** Questa fase ha ad oggetto il regolare processo di reporting all'esterno. La sua funzione è quella di ***dimostrare il rispetto dei diritti umani e dimostrare quanto si è fatto*** per assicurare che essi non siano violati nell'ambito delle operazioni dell'impresa. A tal fine occorre un sistema di comunicazione che garantisca un certo grado di ***trasparenza e di responsabilità*** nei confronti di individui o gruppi suscettibili a ricevere un impatto e di altre parti interessate, ivi compresi gli investitori. Una formale rendicontazione da parte delle imprese è attesa soprattutto quando sussistano rischi di gravi conseguenze sui diritti umani, sia quando ciò sia dovuto alla natura delle attività dell'impresa, sia quando ciò dipenda dal contesto operativo. I relativi documenti dovrebbero avere ad oggetto temi e indicatori utili per descrivere le modalità con cui le imprese identificano e affrontano gli effetti negativi sui diritti umani.

Tutti i quadri regolamentari che la prevedono attribuiscono alla ***HRDD due caratteristiche specifiche: flessibilità e dinamicità.*** Sotto il primo punto di vista, essa può variare in termini di complessità, anche in misura piuttosto grande, in base ad una serie di fattori quali: la dimensione dell'impresa, il livello di rischio di gravi impatti sui diritti umani, la natura ed il contesto delle sue operazioni economiche e commerciali. Sotto il secondo punto di vista, la HRDD ha un carattere dinamico e continuativo: essa non impone uno standard comportamentale unico, preciso e generalizzato, bensì variabile in funzione delle diverse circostanze e dei potenziali cambiamenti che l'azienda si trova a dover affrontare.

3. Analisi comparativa dei diversi sistemi di due diligence aziendale sui diritti umani

La HRDD è oggigiorno prevista da diversi strumenti adottati a livello internazionale e a livello nazionale. In via generale è possibile distinguere tre grandi quadri di regolazione della HRDD[6].

A. Strumenti a carattere volontario
B. Strumenti di reporting a carattere obbligatorio
C. Strumenti che fissano obblighi *due diligence* sui diritti umani



6. Intendiamo il termine 'regolazione' come comprendente non solo il quadro normativo (leggi o altre norme giuridicamente vincolanti per le imprese) strettamente inteso, ma anche di quello volontario e basato sull'autoregolamentazione delle imprese.

Tabella 1 Quadri di regolamentazione della HRDD

A. Strumenti a carattere volontario	***B. Strumenti di reporting a carattere obbligatorio***	***C. Strumenti che fissano obblighi due diligence sui diritti umani***
Definiscono le aspettative su HRDD e come esercitarla	Definiscono obblighi di rendicontazione (reporting) che includono misure di *due diligence* eventualmente esercitate dalle imprese, ma non obbligano le imprese ad esercitarla.	Obbligano direttamente le imprese ad esercitare la *due diligence* per valutare, prevenire e mitigare i rischi per i diritti umani e, in alcuni casi, porre rimedio ai danni, oltre che imporre loro di rendicontare sui processi di *due diligence* esercitati in attuazione di tale obbligo.
Internazionali	Nazionali o Regionali	Nazionali o Regionali
Non vincolanti (obblighi rimessi a strumenti nazionali/regionali)	Vincolanti, ma solo come reporting.	Strumenti normativi vincolanti.
• Principi Guida ONU su Impresa e Diritti Umani • Le Linee Guida OCSE per le imprese multinazionali e la Guida OCSE sulla Dovuta diligenza per una condotta responsabile di impresa • Dichiarazione Tripartita di Principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro • Guida OCSE-FAO per catene di fornitura responsabili in agricoltura • Guida europea per contrastare il lavoro forzato nelle catene di fornitura • ...	• Direttiva dell'Unione europea 2014/95 sulla comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario • Modern Slavery Act del Regno Unito del 2015 • Transparency in the Supply Chain Act della California del 2010 • Modern Slavery Act adottato dall'Australia nel 2018 • ...	• Legge francese sulla *due diligence* (Loi No 2017 – 399). • Legge tedesca sulla *due diligence* aziendale nelle catene di fornitura 2021. • Transparency Act norvegese sul decent work 2021 • La *due diligence* contro il lavoro minorile dei Paesi Bassi • Regolamento europeo 2017/812 sui minerali dei conflitti • Regolamento europeo 995/2010 su commercializzazione del legno e derivati. • Futura normativa UE sulla dovuta diligenza delle aziende in materia di diritti umani e ambiente (iniziativa legislativa della Sustainable Corporate Governance). • Trattati internazionali che obbligano Stati ad adottare norme che fissano obblighi di *due diligence* su diritti umani per le imprese come la Convenzione OIL n. 190 sulla violenza e sulle molestie nel modo del lavoro

A. Strumenti a carattere volontario

La nozione ed i principali elementi della nozione di HRDD sono fissati in strumenti internazionali non vincolanti, e che stabiliscono quindi meccanismi volontari per le imprese, distinti dagli strumenti che fissano obblighi giuridicamente vincolanti per le imprese.

Si tratta come visto dei Principi Guida ONU del 2011, delle Linee Guida OCSE per le Imprese Multinazionali del 1976, con la relativa Guida sulla HRDD del 2018). Tali strumenti, pertanto, ***definiscono un quadro operativo generale contenente le aspettative su cosa sia la due diligence sui diritti umani e su come esercitarla,*** ma non fissano requisiti giuridicamente vincolanti. La fissazione di obblighi infatti è rimessa esclusivamente agli strumenti nazionali e regionali.

Esiste un numero crescente di altri documenti volontari internazionali che stabiliscono quadri di riferimento per una condotta aziendale responsabile. Tra questi vanno segnalati la Dichiarazione Tripartita di Principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro[7] e la Guida europea per contrastare il lavoro forzato nelle catene di fornitura. Con specifico riferimento al settore agroalimentare va ricordata la Guida elaborata congiuntamente dall'OCSE e dalla Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) per le catene di fornitura responsabili in agricoltura[8].

- ***I Principi Guida ONU su Impresa e Diritti Umani***

  I Principi Guida ONU su imprese e diritti umani (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights – UNGPs) sono stati elaborati dal Rappresentante speciale delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani ONU John Ruggie, ed adottati solennemente nel 2011 dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. Essi sono un insieme di raccomandazioni indirizzate a Stati ed imprese volte a supportare il processo di responsabilizzazione delle imprese circa il loro impatto sui diritti umani. Il loro contributo risiede, come evidenziato da Ruggie, nell'esigenza di "elaborare le implicazioni che derivano per Stati ed imprese dagli standard e dalle pratiche esistenti; integrarle in un unico modello logicamente coerente e completo; e identificare dove il regime attuale è carente e come dovrebbe essere migliorato"[9]. Nel giro di pochi anni i Principi Guida sono diventati lo standard di riferimento globale in materia di imprese e diritti umani e sono stati progressivamente riconosciuti come tale da Stati, Organizzazioni internazionali, imprese, associazioni di categoria, ordini

7. OIL, Dichiarazione Tripartita di Principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale, 1977, e revisionata nel 2017 con cui è stato introdotto un esplicito riferimento alla HRDD che rinvia totalmente al processo dei Principi Guida ONU.
8. OECD-FAO, Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains, 2016.

forensi, società civile e da tutti gli organismi onusiani attivi nel settore.

Come visto, i Principi Guida si fondano su ***tre "Pilastri":***

- L'obbligo dello Stato di proteggere gli individui dalle violazioni dei diritti umani compiute dalle imprese
- La responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani
- La responsabilità degli Stati e delle stesse imprese di prevedere dei rimedi effettivi

La HRDD è disciplinata dal secondo Pilastro dei Principi Guida che fissa la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani (la c.d. Corporate responsibility to respect – CRtoR). La CRtoR può essere descritta come uno 'standard di condotta attesa' che piuttosto che rappresentare un obbligo vincolante risulta fondato su di un precetto morale e su aspettative di tipo sociale; essa, quindi, sussiste indipendentemente dagli obblighi degli Stati in materia di diritti umani e li affianca.

- ***Le Linee Guida OCSE per le imprese multinazionali e la Guida OCSE sulla Dovuta diligenza per una condotta responsabile di impresa***

  Le Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali sono raccomandazioni che perseguono l'obiettivo di incoraggiare le imprese multinazionali a sviluppare un comportamento responsabile nell'esercizio della loro attività e a contribuire al progresso economico, ambientale e sociale dei Paesi. Le Linee Guida, adottate nel 1976, sono state oggetto di diverse revisioni, di cui la più importante effettuata nel 2011 con lo scopo di inclusione di un capitolo dedicato specificamente alla protezione dei diritti umani e all'introduzione nel testo delle Linee Guida di alcuni elementi chiave dei Principi Guida dell'ONU.

  Le Linee Guida in effetti definiscono un obbligo di *due diligence* che si fonda sull'identificazione e gestione dei rischi di impatto negativo sui diritti umani da integrare nelle politiche e nel sistema di controllo interno dell'impresa. Nel 2018 i Paesi membri dell'OCSE hanno adottato la Guida sulla Dovuta diligenza per una condotta responsabile di impresa con lo scopo di aiutare le imprese a comprendere e applicare concretamente la *due diligence* come prevista nelle Linee Guida. La Guida intende promuovere una comprensione comune, presso i Governi e tutti gli altri stakeholders della *due diligence* d'impresa con riferimento ad un'ampia tipologia di rischi, compresi i diritti umani, il lavoro, l'ambiente e la corruzione, in riferimento alle diverse tipologie di operazioni economiche e commerciali delle imprese e lungo le catene di fornitura globali. La

9. Cfr. Consiglio dei diritti umani, Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, UN Doc. A/HRC/17/31 del 21 marzo 2011, par. 14.

Guida sviluppa e completa il processo di *due diligence* previsto dalle Linee Guida in una prospettiva di continuità e di coerenza con i Principi Guida ONU.

- ***La Dichiarazione Tripartita di Principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro***

  La Dichiarazione Tripartita di Principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale, è adottata dal Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro nel 1977 e successivamente emendata, da ultimo nel 2017. Si tratta dell'unico strumento internazionale tripartito sulla responsabilizzazione delle imprese in tema di diritti fondamentali sul lavoro, cioè frutto di un accordo tra governi e parti sociali. Obiettivo della Dichiarazione è quello di sollecitare e favorire l'applicazione dei principi contenuti nelle Convenzioni e nelle raccomandazioni internazionali del lavoro da parte delle imprese multinazionali, lungo tutta la catena di approvvigionamento in modo da garantire il lavoro dignitoso per tutti. In sostanza, viene riconosciuto il crescente ruolo delle imprese multinazionali, al fine di garantire adeguati standard di trattamento ed il rispetto dei diritti sociali, attraverso la predisposizione di meccanismi di *due diligence*, chiaramente ispirati dai UNGPs, diretti ad individuare e a prevenire il rischio di impatto negativo delle proprie attività (sull'ambiente, sui diritti umani sul lavoro), con riferimento all'intera catena di fornitura. La Dichiarazione richiede alle imprese, infatti, di mettere in atto processi di *due diligence* per "identificare, prevenire e mitigare" i propri impatti negativi sui diritti umani e "rendere conto" del modo con cui affrontano il problema.

- ***La Guida OCSE-FAO per catene di fornitura responsabili in agricoltura***

  La Guida OCSE-FAO per lo sviluppo di catene di fornitura responsabili in agricoltura, è stata sviluppata congiuntamente da OCSE e FAO nel 2016, allo scopo di fornire alle aziende del settore agricolo un quadro comune, non vincolante, per aiutarle a contribuire allo sviluppo sostenibile e ad identificare e mitigare gli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente nel settore agroalimentare. La Guida recepisce per tutte le imprese della filiera agricola il dovere di *due diligence* in materia di diritti umani come formulato nei Principi Guida ONU e nelle Linee Guida OCSE e successive integrazioni. A tal fine, la Guida prende in considerazione una serie di settori sensibili che includono, tra le altre cose, le aree dei diritti umani, dei diritti del lavoro, della salute, della sicurezza alimentare, della protezione ambientale e dell'uso sostenibile delle risorse naturali.

  Alle imprese è richiesto di rispettare, e quindi astenersi dal violare i diritti umani, con riferimento specifico ad un'ampia serie di diritti dei lavoratori: libertà di associazione, diritto alla contrattazione

collettiva; eliminazione di ogni tipo di sfruttamento (anche minorile) e di tutte le forme di discriminazione sul lavoro; garanzia della salute e della sicurezza sul posto di lavoro, garanzia di salari che soddisfino i bisogni fondamentali dei lavoratori e delle loro famiglie.

Inoltre alle imprese è richiesto di affrontare l'eventuale impatto negativo su tali diritti lungo l'intera filiera agricola attraverso l'esercizio della *due diligence* sui diritti umani appropriata alle dimensioni, alla natura e al contesto dell'impresa, allo scopo di prevenire, identificare e mitigare i rischi di violazione dei summenzionati diritti umani lungo le filiere agricole.

La *due diligence* nella Guida OCSE/FAO è articolata in cinque fasi: A) l'adozione di un sistema di gestione aziendale per assicurare i diritti umani lungo le filiere agricole; B) l'identificazione e la valutazione dei rischi lungo le catene di fornitura; C) la pianificazione di una strategia per affrontare i rischi identificati nella fase di valutazione; D) la verifica dell'efficacia delle pratiche di *due diligence* adottate e l'adeguata mitigazione o prevenzione dei rischi; E) la rendicontazione da parte dell'impresa delle proprie politiche e prassi in uso in materia di HRDD lungo l'intera filiera agricola.

Aspetto rilevante è l'enfasi attribuita alla tutela dei gruppi particolarmente vulnerabili come: donne, giovani, lavoratori migranti che garantisce la parità di trattamento dei lavoratori, la lotta alle pratiche di lavoro abusive, poco qualificate e con rare opportunità di avanzamento. La Guida ribadisce, inoltre, il ruolo essenziale delle donne in agricoltura e sottolinea la centralità di misure appropriate per eliminare la discriminazione di genere.

- ***La Guida europea per contrastare il lavoro forzato nelle catene di fornitura***
  Il 13 luglio 2021, la Commissione Europea e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) hanno pubblicato una Guida sulla *due diligence* per le imprese europee al fine di contrastare il lavoro forzato nelle loro operazioni e nelle loro catene di fornitura[10]. La Guida persegue l'obiettivo di indicare alle imprese le azioni necessarie al fine di identificare e mitigare i rischi di lavoro forzato nella loro catena di fornitura. La Guida applica un approccio di prevenzione e di valutazione dei rischi dichiaratamente ispirato agli standard internazionali emersi in materia. In particolare, essa prevede, un processo di HRDD composto da sei fasi così come descritte dalla Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile del 2018 adattandole alle specifiche caratteristiche dei rischi collegati all'utilizzo di lavoro forzato. Di particolare rilevanza, tra le questioni trasversali che devono essere oggetto della HRDD vengono indicate anche le questioni di genere.

10. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159709.pdf.

B. Strumenti di reporting a carattere obbligatorio

Gli strumenti di reporting a carattere obbligatorio includono diverse tipologie di strumenti normativi adottati da Stati o organizzazioni regionali come l'Unione Europea.

Vi rientrano ad esempio, la ***direttiva dell'Unione europea 2014/95 sulla comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario*** (Non-Financial Reporting Directive, NFRD)[11], e alcune normative adottate da alcuni Stati al livello nazionale come il Modern Slavery Act del Regno Unito del 2015, il Transparency in the Supply Chain Act della California del 2010, ed il più recente Modern Slavery Act adottato dall'Australia nel 2018.

In questi strumenti, ***gli obblighi di HRDD sono previsti solo in via indiretta***, nel senso che essi sono accessori degli obblighi di rendicontazione previsti. In altre parole, nel definire il contenuto dell'obbligo di reporting, essi vi includono le misure di *due diligence* eventualmente esercitate dalle imprese, ma non le obbligano ad esercitarla. Tale carenza unitamente alla limitatezza della portata e dell'impatto, hanno originato diverse perplessità circa la reale efficacia di questi strumenti.

C. Strumenti che fissano obblighi due diligence sui diritti umani

Gli strumenti che fissano obblighi *due diligence* sui diritti umani invece ***sono normative nazionali o di organizzazioni regionali*** come l'Unione Europea, caratterizzate dal fatto di obbligare direttamente le imprese ad esercitare la *due diligence* per valutare, prevenire e mitigare i rischi per i diritti umani e, in alcuni casi, porre rimedio ai danni, oltre che imporre loro di rendicontare sui processi di *due diligence* esercitati in attuazione di tale obbligo.

Si tratta di una serie di strumenti normativi in aumento. Ad esempio, la legge francese sul dovere di vigilanza del 2017[12], la Legge sulla *due diligence* aziendale nelle catene di fornitura, adottata nel 2021 dalla Germania[13]; il Transparency Act Norvegese del 2021[14] la normativa adottata dai Paesi Bassi in materia di contrasto al lavoro minorile[15]. Rientrano in tale categoria anche la normativa dell'Unione europea che ha introdotto l'obbligo di *due diligence* sui diritti umani per gli importatori dei minerali provenienti da zone di conflitto (i c.d. conflict minerals)[16] e quella sugli obblighi

11. La direttiva è stata recepita in Italia con D.Lgs. 254/2016.
12. Cfr. Loi No 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre
13. Cfr. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Law on Corporate *Due Diligence* in Supply Chains).
14. Cfr. Act relating to enterprises' transparency and work on fundamental human rights and decent working conditions, LOV-2021-06-18-99. Traduzion non ufficiale in inglese al sito: https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-
15. Cfr. Wet zorgplicht kinderarbeid (Child Labour *Due Diligence* Law).
16. Regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio.

per gli operatori che commercializzano legname e prodotti del legno nel mercato unico europeo[17]. ***È proprio in tale categoria che rientrerà la futura legislazione europea annunciata dalla Commissione europea sulla Corporate sustainability due diligence[18].***

Tra gli strumenti che contengono obblighi vincolanti vanno ***inclusi anche quei trattati internazionali che obbligano gli Stati ad adottare norme destinate a fissare obblighi di due diligence sui diritti umani per le imprese.*** Quando ratificati dall'Italia tali trattati internazionali comportano per il nostro Paese l'obbligo di conformare l'ordinamento giuridico interno. Alcuni di questi trattati, sebbene non destinati specificamente alla filiera agricola, possono fissare obblighi di HRDD che sono destinati a spiegare efficacia anche per le imprese che operano in questa filiera. Ciò vale ad esempio, in relazione alla C***onvenzione OIL n. 190 sulla violenza e sulle molestie nel modo del lavoro[19].***

A ben vedere gli strumenti esistenti (o in corso di adozione) in questi tre grandi quadri regolatori possono presentare differenze anche significative di contenuto, ambito di applicazione, ecc. Tale diversità può generare alcune criticità dal punto di vista della tutela effettiva dei diritti umani nell'ambito delle attività delle imprese.

Dal punto di vista delle differenze di settore, alcuni di questi strumenti rinviano a settori specifici (ad es. i minerali di conflitto o il legname) e non si concentrano specificamente sui diritti umani. Il regolamento UE sul legname obbliga le aziende di identificare solo se il legname è stato immesso sul mercato illegalmente, e non di individuare anche il rischio di violazioni dei diritti umani associato. Analogamente, il Regolamento UE sui minerali obbliga le imprese europee ad esercitare la *due diligence* in relazione all'origine dei minerali provenienti da zone di conflitto, per evitare che essi provengano da attività illecite di gruppi armati, e per accertare se la loro estrazione e il loro commercio siano stati effettuati in violazione dei diritti umani.

Dal punto di vista del contenuto, la normativa dei Paesi Bassi copre solo il lavoro minorile; l'MSA britannico e l'MSA australiano coprono la schiavitù, il lavoro forzato, il lavoro minorile e il traffico di esseri umani; la legge tedesca sulla *due diligence* copre i diritti umani e l'ambiente; la legge francese copre tutti questi aspetti oltre alla tutela della salute e della sicurezza. La direttiva UE sulla rendicontazione non finanziaria richiede alle aziende di riferire sulle loro misure in tema di protezione ambientale, responsabilità sociale e trattamento dei dipendenti, rispetto dei diritti umani, lotta

17. Cfr. Regolamento (UE) N. 995/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.
18. V. infra.
19. Cfr. OIL, Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, C-190 del 21 giugno 2019, cfr. il Focus sulla Convenzione OIL, infra. Si ricordi anche le negoziazioni in corso presso l'ONU per l'adozione di un Trattato internazionale su imprese e diritti umani (cfr. www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/wg transcorp/pages/igwgontnc.aspx).

alla corruzione, e sulla diversità nei consigli di amministrazione delle imprese (per età, sesso, background educativo e professionale). La maggioranza di questi strumenti di *due diligence* adotta una definizione di ***diritti umani come quei "diritti umani internazionalmente riconosciuti" e rinviando ai Principi Guida ONU per l'interpretazione di tale definizione***[20]***.*** Tra l'altro non tutte le violazioni dei diritti umani (anche quando internazionalmente riconosciuti) implicano l'obbligo di HRDD. Questo perché come evidenziato tanto dai Principi Guida ONU che dalle Linee Guida OCSE non sempre è possibile identificare e rispondere immediatamente a tutti gli impatti negativi sui diritti umani. In queste circostanze, le imprese devono dare ***priorità agli impatti negativi in base alla loro scala (la gravità), alla portata (il numero di individui colpiti), e al carattere rimediabile o meno dei danni cagionati.*** Insomma, è possibile escludere gli effetti che non sono giudicati sufficientemente gravi rispetto ad altri impatti.

Dal punto di vista delle dimensioni delle imprese, la maggior parte degli strumenti di HRDD sono rivolti alle imprese più grandi[21] fatta eccezione per la legge olandese che copre qualsiasi azienda che fornisce prodotti agli utenti finali olandesi, sia che si trovi domiciliata nei Paesi Bassi che altrove.

Non meno importante è l'ambito di applicazione lungo la catena di approvvigionamento. Non è detto infatti che l'impresa sia obbligata ad esercitare la *due diligence* in relazione ai propri fornitori che si trovano oltre il primo livello della catena di fornitura. Ad esempio, i Principi Guida ONU applicano la HRDD agli impatti negativi attuali o potenziali che, oltre che causare o contribuire a causare, possono "essere direttamente collegati alle sue operazioni, ai suoi prodotti o servizi attraverso le proprie relazioni commerciali"[22]. In tale ultima ipotesi le misure appropriate da adottare variano a seconda e in base all'estensione dell'influenza (c.d. leverage) dell'impresa. Se l'impresa manca di influenza sul fornitore, e non la può accrescere, l'obbligo di HRDD si ferma al livello raggiunto dall'influenza dell'impresa, e che può limitarsi anche il primo livello.

Gli strumenti di due diligence differiscono anche in relazione ai tipi di legami con le società madri che ne giustificano l'applicazione alle filiali, ai subappaltatori o ai fornitori. Ad esempio, la legge francese del 2017 si applica alle filiali e ai subappaltatori/fornitori con i quali esiste una "relazione commerciale consolidata"; la legge dei Paesi Bassi sul lavoro minorile, invece, copre l'intera catena di fornitura.

20. Cfr. supra.
21. Alcune normative utilizzano un criterio dimensionale. Ad es. la legislazione francese si applica alle imprese e ai gruppi di imprese con più di 5.000 dipendenti in Francia o più di 10.000 dipendenti in Francia e all'estero per due anni consecutivi. La normativa tedesca si applica alle società con sede principale o quartier generale in Germania se impiegano almeno 3.000 dipendenti, e alle società straniere della stessa dimensione con una filiale nazionale in Germania. Dal 1° gennaio 2024, il numero di dipendenti rilevanti sarà abbassato a 1.000. La normativa norvegese utilizza un criterio ibrido che tiene conto anche del fatturato aziendale.
22. UNGP, Principio 17(b)

Differenze sussistono anche dal punto di vista dei meccanismi sanzionatori nei casi di non-compliance. Per esempio, il regolamento dell'UE sui minerali di conflitto non prevede sanzioni, ma ne prevede l'introduzione dopo la revisione da effettuarsi nel 2023. Gli strumenti che prevedono sanzioni per il mancato rispetto dell'obbligo di *due diligence* sono il Regolamento UE sul legname (che rimette agli Stati la decisione sul tipo di sanzioni da comminare), il MSA del Regno Unito (che include solo un'ingiunzione tesa a costringere l'impresa ad effettuare il reporting), la legge francese sul dovere di vigilanza che allo stato attuale è l'unica normativa a prevedere anche la responsabilità civile per gli impatti negativi come conseguenza della mancanza osservanza dell'obbligo di *due diligence*. La normativa dei Paesi Bassi e quella tedesca prevedono un meccanismo di ammende per i casi di non-compliance. Sotto un altro profilo anche qualora gli strumenti in esame fissino meccanismi sanzionatori di tipo civilistico le vittime molto spesso non sono messe in grado di agire direttamente contro la casa madre (europea) per gli impatti negativi delle sue controllate o collegate in Paesi terzi: alle vittime spetta infatti normalmente l'onere di dimostrare il collegamento tra la violazione e la casa madre.

Scheda di sintesi sui principali elementi di differenza nell'applicazione degli strumenti di Due Diligence

Settore	• Merceologico/industriale (es., legname, tessile, minerario, agroalimentare, IT etc.) • Tematico (minerali provenienti da zone di conflitto; prodotti connessi alla deforestazione)
Contenuto	• Violazioni di specifici diritti umani (es., lavoro forzato, lavoro minorile, schiavitù moderna) • Violazioni di tutti i diritti umani internazionalmente riconosciuti • Violazioni di tutti i diritti umani e danni all'ambiente
Applicazione al tipo di impresa	• Solo grandi aziende, escludendo dunque PMI • Tutte le aziende incluse le PMI
Applicazione lungo la catena del valore	• *Due diligence* che si applica alle filiali, subappaltatori e/o ai fornitori: - solo fornitori di primo livello - anche livelli inferiori di fornitura
Legami commerciali con società madre	• Relazioni commerciali dirette o indirette "consolidate" o meno
Meccanismi sanzionatori	• Sanzioni amministrative • Ammende • Responsabilità civile e/o penale

4. La futura legislazione europea sull'obbligo di due diligence in materia di diritti umani

Il quadro normativo ***dell'Unione europea su imprese e diritti umani*** si è evoluto da una prima fase essenzialmente avente ad oggetto le ***iniziative (volontarie) di responsabilità sociale*** delle imprese ad una fase caratterizzata dalla crescente attenzione alla tema dell'impatto sui diritti umani derivante dalle attività delle imprese europee nella prospettiva della regolamentazione normativa e dalla fissazione di ***obblighi giuridici immediatamente precettivi per le imprese.*** Ancora più recentemente, poi, gli sforzi delle istituzioni dell'Unione sono stati diretti all'integrazione del principio di sostenibilità della governance aziendale all'interno delle normative UE sui diritti umani e sulla protezione ambientale. L'intero processo descritto è tra l'altro uno dei capisaldi del c.d. Green Deal europeo. La direttiva 2014/95 sulla comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario[23], e gli atti normativi a che fissano un obbligo di *due diligence* carattere settoriale alla Timber Regulation e la Conflict Minerals Regulation costituiscono un esempio dell'evoluzione del quadro normativo europeo volto a garantire una condotta responsabile delle aziende.

Il 29 aprile 2020, il Commissario europeo della Giustizia Didier Reynders, ha annunciato ufficialmente l'avvio di una iniziativa da parte della Commissione europea in tema di Sustainable Corporate Governance destinata ad avere come uno dei suoi pilastri uno strumento legislativo europeo in materia di *due diligence*. Il 10 marzo 2021, il Parlamento Europeo (d'ora in poi PE) ha adottato una risoluzione che raccomanda alla Commissione l'adozione di uno strumento legislativo, in particolare nella forma di una direttiva europea, in materia di *due diligence* e responsabilità delle imprese. La risoluzione è stata adottata dal PE il 10 marzo 2021. L'anno successivo, dopo una serie di rinvii derivanti dall'opinioni negative espresse dal Regulatory Scrutiny Board (il Comitato per il controllo normativo fornisce un controllo di qualità e un sostegno a livello centrale per le valutazioni d'impatto della Commissione e le valutazioni nelle prime fasi del processo legislativo), la Commissione europea ha pubblicato la proposta di direttiva, il 23 febbraio 2022[24]. La proposta ha la forma giuridica di una ***direttiva europea ed è volta ad imporre alle aziende di grosse dimensioni che operano nel mercato interno europeo, obblighi di due diligence destinati ad identificare, prevenire, mitigare e rendere conto degli***

23. La direttiva introduce l'obbligo per le imprese europee con 500 o più dipendenti di pubblicare annualmente i risultati dell'analisi del loro impatto ambientale, economico e sociale, compresi i rischi e le misure relative ai diritti umani e alle questioni ambientali
24. Cfr. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability *Due Diligence* and amending Directive (EU) 2019/1937, consultabile su www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071

impatti negativi reali o potenziali sul piano dei diritti umani e dell'ambiente in relazione alle loro attività e lungo le catene di fornitura.

La normativa, che si applicherà tendenzialmente a tutti i settori produttivi, obbligherà dunque tali imprese a identificare e valutare una potenziale vasta gamma di rischi, come ad esempio lo sfruttamento del lavoro minorile, l'utilizzo di lavoro forzato, la discriminazione sui luoghi di lavoro, l'inquinamento dell'ambiente, la deforestazione.

L'art. 2(a) della proposta di direttiva, in particolare, prevede un ambito di applicazione piuttosto ristretto. La futura normativa si applicherà alle società che sono costituite in conformità della normativa di uno Stato membro e che soddisfano una delle condizioni seguenti: avere avuto, in media, più di 500 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 150 milioni di Euro nell'ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio d'esercizio.

L'art. 2(b) della proposta di direttiva introduce poi un criterio dimensionale ridotto per specifici settori produttivi considerati ad elevato rischio di impatto negativo: il settore agroalimentare è incluso tra questi settori, unitamente al settore tessile e manufatturiero e al settore estrattivo-minerario. Gli obblighi previsti dalla proposta di direttiva si estendono, in effetti, anche alle imprese che non raggiungano le condizioni minime fissate dall'art. 2(a) e che abbiano avuto, in media, più di 250 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 40 milioni di EUR nel, a condizione che il 50 % di tale fatturato netto sia stato generato in uno o più dei settori ad elevato rischio.

La proposta di direttiva della Commissione europea si discosta sotto diversi profili dalla testo della Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese[25]. I punti salienti della futura legislazione sono elencati nel riquadro che segue ***(BOX 3)***.

25. Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese (2020/2129(INL)). Sul contenuto della risoluzione del PE, cfr. Mizzi B.C., Verso una normativa europea di dovuta diligenza in materia di diritti umani e ambiente, in I Padroni della Terra - Rapporto sull'accaparramento della terra, 2021, FOCSIV, 2021.

Box 3

I punti chiave della proposta di direttiva sulla Corporate Sustainability due diligence

- ***Proporzionalità dell'obbligo di due diligence.*** La proposta di direttiva menziona la necessità che l'obbligo di *due diligence* sia commisurato alle capacità, dimensioni e rischi affrontati dall'azienda – ciò significa che aziende con maggiori rischi dovranno utilizzare una maggiore cautela e diligenza;
- ***Campo di applicazione soggettivo.*** La proposta di direttiva prevede che essa si applichi alle sole aziende di grosse dimensioni. Ciò anche nei settori produttivi ad alto rischio di impatto negativo sui diritti umani. L'ambito di applicazione è stato notevolmente ridotto rispetto al testo della risoluzione del PE. In particolare, le PMI sono state completamente escluse
- ***Carattere intersettoriale della normativa.*** La proposta comprende tendenzialmente tutti i settori produttivi, come ad esempio l'industria estrattiva, tessile, prodotti farmaceutici e la finanza, e ovviamente anche l'agroalimentare. Alcuni settori ad elevato rischio di impatto negativo (le aree di conflitto) non sono menzionati
- ***Processi di prevenzione e mitigazione dell'impatto negativo basati su meccanismi di "assicurazioni contrattuali" da parte dei partner commerciali e sulla verifica da parte di terzi del rispetto di tali assicurazioni.*** Nella proposta di direttiva l'attuazione degli obblighi di prevenzione passa attraverso la previsione di 'garanzie contrattuali' circa il rispetto del codice di condotta o del piano operativo di prevenzione che le imprese soggette al dovere di *due diligence* devono ottenere da ciascun partner diretto e che i partner diretti possono a loro volta richiedere ai loro partner. Le garanzie contrattuali dovrebbero essere accompagnate da misure adeguate di verifica della conformità
- ***Creazione di meccanismi appropriati intesi a garantire l'attuazione e l'osservanza delle norme a livello nazionale.*** Ciò dovrebbe includere: 1) sanzioni amministrative e/o penali nei casi di non-compliance; 2) un regime di responsabilità civile delle imprese affinché quest'ultime possano rispondere delle violazioni dei diritti umani e i danni ambientali causati
- ***Garantire un maggiore accesso alla giustizia e dei rimedi effettivi per le vittime di violazioni;***
- ***Coerenza con altre iniziative della Commissione europea,*** come ad esempio quella in materia di Non-financial reporting

Quanto alla nazionalità delle imprese, la proposta di direttiva si applicherà alle imprese, in possesso delle condizioni di cui sopra, che sono disciplinate dal diritto di uno Stato membro, e a quelle che sono disciplinate dal diritto di un Paese terzo e che operino all'interno del mercato UE (cfr. Art. 2, par. 2). La futura direttiva dovrebbe richiedere alle imprese di adottare una strategia di *due diligence* in materia di diritti umani, che dovrebbe essere tendenzialmente in linea con quando previsto dai Principi Guida ONU, per l'intera catena di valore ed indicando le misure di prevenzione ed attenuazione degli impatti negativi, anche potenziali. In caso di comportamenti negligenti sono previsti meccanismi per il trattamento di reclami, misure di riparazione extra-giudiziale e giudiziale. ***La futura direttiva dovrà garantire l'adozione in tutti gli Stati membri di sanzioni certe e dissuasive, oltre che di risarcimenti congrui per le vittime degli abusi.***

Il processo di *due diligence* dovrebbe essere articolato in quattro punti. Le imprese dovranno:

a. ***integrare la due diligence nelle proprie politiche aziendali*** ed elaborare processi aziendali sulla *due diligence*;

b. ***individuare e specificare gli impatti negativi*** potenziali o reali sui diritti umani delle proprie operazioni commerciali;

c. ***cartografare la catena di valore*** dell'impresa stessa, rendendo pubbliche le informazioni pertinenti;

d. indicare tutte le ***politiche adottate per cessare, prevenire o mitigare*** gli impatti negativi potenziali o reali sui diritti umani;

5. Il quadro normativo italiano

L'adozione di una legislazione europea in tema di obbligo di HRDD non si troverebbe a dover essere trasposta del panorama legislativo interno caratterizzato da un vuoto assoluto di misure di tal genere. In effetti alcune normative che prevedono meccanismi simili ai processi di HRDD descritti più sopra sono già in vigore nell'ordinamento italiano.

Si tratta di normative adottate in genere per dare esecuzione ad impegni derivanti dalla ratifica di trattati internazionali, o di altre fonti normative sovranazionali (ad es. quelle UE). Ad ogni buon conto l'attuazione della futura ***legislazione europea nell'ordinamento italiano non potrà prescindere dal lavoro di coordinamento con tali normative***[26]***.***

Box 4

Presupposti della responsabilità degli enti ex D.Lgs. n. 231/2001:

Una persona giuridica può essere ritenuta responsabile ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 qualora:

a. uno dei reati-presupposto tassativamente elencati dal Decreto sia commesso nel suo interesse o a suo vantaggio (art. 5)
b. il fatto di reato sia stato commesso da un rappresentante dell'ente, sia esso un soggetto in posizione apicale o, viceversa, un soggetto sottoposto all'altrui vigilanza
c. il reato costituisca espressione della politica aziendale o, quanto meno, derivi da una "colpa di organizzazione". La c.d. colpa di organizzazione viene ravvisata ove l'ente abbia omesso di adottare o applicare efficacemente propri modelli comportamentali o 'compliance programs', altrimenti noti come 'modelli organizzativi' o 'Modelli 231', ideati specificamente al fine di prevenire la commissione di reati nello svolgimento delle attività d'impresa

Il D.Lgs. n. 231/2001 rimette al giudice penale il compito di accertare la sussistenza di tali presupposti. In particolare, il giudice penale è chiamato verificare se nel caso concreto l'ente abbia provveduto all'adozione ed efficace attuazione di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire i reati della specie di quello verificatosi e se sia dotato di un organismo di vigilanza indipendente, con il compito di monitorare l'applicazione del modello organizzativo.

Il giudizio di adeguatezza del "Modello 231" da parte del giudice è suscettibile di condurre all'esenzione della responsabilità dell'ente (cfr. a riguardo l'art. 6 del Decreto).

26. L'11 novembre 2019 più di 50 accademici ed esperti italiani e stranieri hanno aderito come firmatari alla lettera aperta alle istituzioni italiane in materia di "Imprese e Diritti Umani" lanciata dai quattro Co-Direttori scientifici della "Business and Human Rights Summer School." La lettera invitava le istituzioni italiane procedere in tempi rapidi con l'adozione di una normativa nazionale sulla *due diligence* aziendale in tema di diritti umani e ambiente.

5.1. Il D.Lgs. n. 231/2001 in materia di responsabilità degli enti derivante da reato

Pur essendo stato adottato un decennio prima degli UNGPs e con finalità del tutto diverse, il D.Lgs. n. 231/2001 costituisce a tutti gli effetti ***"la normativa italiana più rilevante in materia di Imprese e Diritti Umani"***[27], dal momento che incentiva le imprese ad attuare propri processi di *due diligence* e sistemi di compliance volti a prevenire la commissione di un ampio catalogo di reati, nel quale sono inclusi oggi sia specifiche violazioni dei diritti umani, sia gravi reati ambientali. Non è un caso, a riguardo, che il Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani pubblicato nel dicembre 2016 dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani indicasse tra le misure da adottare nel periodo 2016-2021 la conduzione di ***"uno studio omnicomprensivo del Decreto n. 231/2001*** per valutarne l'ampliamento in termini di obiettivi e di applicazione"[28].

Introdotto nel 2001 per adempiere agli obblighi derivanti dal diritto comunitario e da alcune convenzioni internazionali[29], il D.Lgs. n. 231/2001 ha previsto per la prima volta in Italia la responsabilità degli enti per i reati commessi nell'interesse o a vantaggio degli stessi.

Nonostante il D.Lgs. n. 231/2001 non sia specificamente finalizzato a tutelare i diritti umani, il suo ***campo di applicazione*** è stato esteso nel corso degli anni. All'esito di tale progressiva estensione, la lista delle fattispecie criminose da cui può derivare la responsabilità degli enti ***include attualmente specifiche violazioni dei diritti umani,*** tra le quali si annoverano la schiavitù, la tratta di esseri umani, il lavoro forzato, la prostituzione minorile e la pornografia, le mutilazioni genitali femminili, l'omicidio colposo e le lesioni gravi o gravissime commessi con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, i reati di razzismo e xenofobia, nonché i gravi reati ambientali.

27. In questo senso cfr. G.M. Cremonesi, Italy Country Report, in EC, Study on *due diligence* requirements through the supply chain, Part III: Country Reports, p. 135, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0268dfcf-4c85-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en.
28. Si veda il Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani 2016-2021, disponibile al link http://cidu.esteri.it/resource/2016/12/49118_f_PANBHRITAFINALE15122016.pdf, p. 16. HRIC, unitamente agli altri esponenti della società civile, ha fin dal principio accolto con favore tale previsione. L'indicazione contenuta nel Piano non ha, tuttavia, avuto alcun seguito.
29. Convenzioni elaborate sulla base dell'art. K.3 del trattato sull'Unione europea le quali comprendono: la Convenzione del 26 luglio 2995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (testo integrale: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33019), il suo protocollo adottato nel 1996, nonché il protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee adottata nel 1996; la Convenzione del 26 maggio 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (testo integrale: https://eur-lex).europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625(01)&from=EN); e la Convenzione OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con allegato (testo integrale: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf). Tali strumenti internazionali disponevano la previsione da parte degli Stati contraenti di paradigmi di responsabilità delle persone giuridiche, a chiusura delle previsioni sanzionatorie. Al fine di ottemperare a tale obbligo, la legge 29 settembre 2000, n. 300 di ratifica ed esecuzione di tali atti internazionali elaborati attribuiva altresì la delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica.

Box 5

Reati presupposto del D.Lgs. 231/01 che costituiscono altresì violazioni dei diritti umani

- Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 25-quater-1, D.Lgs. 231/01)
- Delitti contro la personalità individuale (art. 25-quinquies, D.Lgs. 231/01)
- Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.)
- Tratta di persone (art. 601 c.p.)
- Acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 c.p.)
- Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603 bis c.p.)
- Prostituzione minorile (art. 600-bis c.p.)
- Pornografia minorile (art. 600-ter c.p.)
- Detenzione di materiale pornografico (art. 600-quater)
- Pornografia virtuale (art. 600-quater.1 c.p.)
- Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-quinquies c.p.)
- Reati di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro (art. 25 septies, D.Lgs. 231/2001)
- Reati ambientali (art. 25 undecies D. Lgs. 231/2001)
- Impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (art. 25 duodecies D.Lgs. 231/2001);
- Razzismo e xenofobia (art. 25 terdecies, D.Lgs. n. 231/2001)

Inoltre, pur ***non prevedendo espressamente un processo di due diligence obbligatorio,*** il D.Lgs. n. 231/2001 incentiva le imprese a rafforzare i propri sistemi interni e processi di autoregolamentazione volti a prevenire la commissione di reati. Infatti, dal momento che al fine di evitare di incorrere nella responsabilità ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, le società debbono dimostrare di aver effettivamente adottato programmi di compliance denominati 'Modelli di organizzazione, gestione e controllo' (qui di seguito 'Modelli 231') che abbiano l'obiettivo di individuare, prevenire e mitigare il rischio di commissione di reati in relazione all'attività d'impresa. Ciò ***ha favorito nel tempo*** la diffusione tra le imprese di ***una cultura della prevenzione[30], che è senz'altro coerente con gli obiettivi della HRDD[31].***

Il processo di individuazione e gestione dei 'rischi 231' che le imprese sono chiamate a porre in essere per evitare di incorrere in responsabilità presenta infatti notevoli ***punti di contatto con il processo di due diligence*** previsto dagli UNGPs. In particolare: prendendo le mosse dall'individuazione dei valori aziendali primari cui l'impresa intende conformarsi, mediante l'adozione di un codice etico o, comunque, di principi etici rilevanti per la prevenzione dei reati 231 che costituiscano il ***policy commitment*** su cui impiantare il sistema di compliance preventiva[32], le imprese dovrebbero effettuare una preliminare identificazione e valutazione dei rischi attuali o potenziali che si verifichino eventi pregiudizievoli rilevanti ai sensi del D.Lgs. n.231/2001 e, successivamente, prevedere protocolli e processi decisionali volti a consentire l'adozione di azioni efficaci per il contrasto di tali rischi[33].

Configurando inoltre una responsabilità dipendente da reato il cui accertamento è affidato al giudice penale, il D. Lgs. n. 231/2001 assicura altresì l'***accesso ai rimedi giudiziali*** ogniqualvolta le violazioni dei diritti umani poste in essere nell'ambito di un'impresa integrino uno dei reati presupposto elencati nel Decreto.

30. Come dichiarato, infatti, nella relazione ministeriale di accompagnamento al Decreto, "l''onere, per l'ente, di dotarsi di modelli di organizzazione e di gestione improntati alla massima effettività risponde alla qualificante funzione preventiva cui si ispira il nuovo sistema, traducendosi in una maggiore razionalizzazione nell'impiego delle risorse e nella predisposizione dei controlli interni".
31. Per una compiuta analisi del Decreto e delle sue potenzialità quale strumento di *due diligence* dei diritti umani, si veda il precedente Report Il Decreto Legislativo n. 231/2001: un modello per la normativa europea sulla *Human Rights Due Diligence*, Aprile 2021 https://it.humanrightsic.com/post/d-lgs-231-2001-HRDD-disponibile-la-versione-in-italiano-del-nostro-report
32. Cfr. UNGPs, Principio 16.
33. Cfr. UNGPs Principi 8 e 19.

5.2. La Legge n. 4/2021 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro

Un approccio analogo, improntato su meccanismi di prevenzione, del tutto analoghi agli strumenti di *due diligence* passati in rassegna, è rinvenibile nella normativa di ***ratifica ed esecuzione della citata Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 190*** sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro[34].

La normativa in esame rappresenta un'importante evoluzione nell'ambito della tutela di genere nell'ambito delle operazioni del settore privato.

Infatti la normativa preesistente, il Decreto legislativo n. 81/08 e successive modifiche, nell'affrontare la questione della sicurezza sui luoghi di lavoro, avevano omesso di includere la questione della violenza e delle molestie sul lavoro lasciandole relegate di fatto alle misure di sicurezza sul lavoro o a policy e a pratiche di autoregolamentazione interne alle imprese.

L'attuazione della Convenzione OIL, comporta che l'ordinamento italiano si conformi alle sue disposizioni ivi incluse quelle previste nella sezione dedicata alla 'prevenzione e protezione'. Tale sezione fissa l'obbligo per ogni Stato contraente di adottare le misure adeguate atte a prevenire la violenza e le molestie nel mondo del lavoro (art. 8) e di adottare, in particolare, leggi e regolamenti che impongono ai datori di lavoro di "intraprendere misure adeguate e proporzionate al rispettivo livello di controllo in materia di prevenzione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, ivi compresi la violenza e le molestie di genere"[35]. Tra le misure elencate dalla normativa in attuazione di siffatto obbligo statale ***vi è anche "l'identificazione dei pericoli e di valutazione dei rischi relativi alla violenza e alle molestie"***[36] che, è di palmare evidenza, può essere inserita all'interno di un più ampio processo di generale HRDD così come previsto dagli UNGPs.

34. Cfr. la Legge n. 4, del 15 gennaio 2021. Il trattato è entrato in vigore nel giugno 2021.
35. Cfr. art. 9.
36. Cfr. art. 9, lett. c).

5.3. Focus: fattispecie penali in materia di sfruttamento lavorativo

Nell'arco degli ultimi decenni, il legislatore italiano è intervenuto a più riprese sulle disposizioni penali in materia di riduzione in schiavitù e sfruttamento lavorativo, recependo le sollecitazioni derivanti dalle principali convenzioni internazionali ratificate dall'Italia in materia[37], nonché dal diritto eurounitario[38].

Tuttavia, si può affermare che, fino al 2011, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo è rimasto sostanzialmente privo di una tutela penale ad hoc. Il limite principale delle poche norme esistenti - nello specifico gli artt. 600 (riduzione in condizioni di schiavitù o servitù) e 601 c.p. (tratta di esseri umani) - stava nel fatto che, come meglio si dirà nel prosieguo, esse attribuivano rilievo solo ad episodi di particolare gravità, episodi, cioè, in cui era agevole riscontrare una ***limitazione pressoché totale dell'altrui capacità di autodeterminazione[39].***

All'impossibilità di punire lo sfruttamento correlato ad abusi meno eclatanti, si è cercato di rimediare con ***l'introduzione dell'art. 603-bis c.p, che prevede il reato di "intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo" (fattispecie che verrà esaminata nel dettaglio al paragrafo 5.3.3).*** Al contempo, si è provveduto a inserire le fattispecie rilevanti in materia di sfruttamento lavorativo nell'elenco dei reati che costituiscono presupposto per la responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, consentendo l'incriminazione delle imprese nel cui interesse o vantaggio tali fattispecie siano realizzate.

37. L'Italia è invero parte, tra l'altro, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro il traffico di esseri umani del 2005, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e del suo Protocollo per prevenire, sopprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini (c.d. "Protocollo di Palermo"), entrambi ratificati nel 2006. L'Italia è anche parte delle seguenti convenzioni elaborate nell'ambito dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL): Convenzione sul Lavoro forzato o obbligatorio (n. 29), Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato (n. 105), Convenzione concernente la proibizione e l'azione immediata per l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile (n. 182) e la Convenzione sul lavoro dignitoso per i lavoratori domestici domestico (n. 189).
38. Con riferimento al diritto dell'Unione europea meritano invece di essere menzionate la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, la Direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004 sul titolo di soggiorno di soggiorno rilasciato ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o che sono vittima di un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale e che cooperano con le autorità competenti, la Direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato e la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.
39. In questi termini, C. Stoppioni, Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603 bis c.p., in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2019.

Sintesi dell'evoluzione normativa

L. 11.08.2003 n. 228

Misure contro la tratta di persone

- Recepisce il c.d. Palermo Protocol
- Modifica gli artt. 600 (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 601 (tratta di persone) e 602 (acquisto e alienazione di schiavi) c.p.
- Introduce la responsabilità degli enti ex D.Lgs. n. 231/2001 per questi reati.

L. 02.07.2010, n. 108

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

- Modifica gli artt. 600, 601 e 602 c.p.
- Introduce le aggravanti di cui all'art. 602 ter c.p.

D.L. 13 agosto 2011, convertito in L. 14 settembre 2011, n. 148,

Introduce all'art. 603 bis c.p. la fattispecie di "intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo".

D. Lgs. 4 marzo 2014, n. 24

Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI.

- Modifica gli artt. 600, 601 e 602 c.p.
- Prevede l'adozione del Piano d'Azione Nazionale Anti-Tratta.
- Prevede l'istituzione di un fondo statale di compensazione per le vittime di tratta

L. 29 ottobre 2016, n. 199

Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura,

- È volta a contrastare il fenomeno criminale del caporalato e ad introdurre nuove forme di supporto per i lavoratori stagionali in agricoltura.
- Modifica l'art. 603 bis c.p.
- Introduce la responsabilità degli enti ex D.Lgs. n. 231/2001 per questo reato.

5.3.1. Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.)

L'art. 600 c.p. come modificato dapprima dalla L. n. 228/2003 e in seguito dal D.Lgs. n. 24/2014, ***punisce chiunque riduca o mantenga un'altra persona in condizione di schiavitù o servitù.*** La fattispecie si configura sia mediante l'esercizio su una persona di poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà, sia attraverso la riduzione o il mantenimento di una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio, o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento[40].

In giurisprudenza si è affermato che, ai fini della configurazione del delitto, lo stato di soggezione presuppone una ***significativa compromissione della capacità di autodeterminazione della persona offesa, anche indipendentemente da una totale privazione della libertà personale*** (cfr. ex multis Cass., Sez. V, 14.10.2014, n. 49594, con riferimento all'acquisto di giovani donne da destinare alla prostituzione, con la falsa promessa che si sarebbero riscattate con i proventi di quell'attività ed esercitando sulle stesse un sostanziale diritto di proprietà, e, più recentemente, anche Cass., Sez. III, 4.2-14.4.2021, n. 13815; C., Sez. V, 10.12.2020-18.1.2021, n. 1986). La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione hanno luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona[41].

→ *Criticità*

Alla severità della risposta sanzionatoria prevista a livello normativo (la reclusione da otto a 20 anni), ***non corrisponde un'effettiva applicazione della norma a livello giudiziario***. Si segnala invero come i procedimenti giudiziari rimangano eccezionali a livello nazionale, in particolare per quanto riguarda le persone giuridiche, punibili a norma del D.Lgs. n. 231/2001[42].

40. Rosi, La moderna schiavitù e la tratta di persone: analisi della riforma. Il ruolo dei pentiti e le sanzioni per le persone giuridiche, in DeG, 2004, p. 3, 52.
41. Cfr. comunque le perplessità di Peccioli, «Giro di vite» contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta delle persone, in DPP, 2004, p. 38.
42. lla tratta delle persone, in DPP, 2004, p. 38. Cfr. A. Baracchi, M.F. Cucchiara, The Italian legal framework against labour exploitation. A legal assessment, specifically targeting undocumented migrants, 2017, https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/ASGI_HRIC_BHRRC_May2017_REV_19.7.pdf.

5.3.2. Tratta di persone (art. 601 c.p.)

L'art. 601 c.p. è stato, integralmente sostituito dall'***art. 2, L. 11.8.2003***, ***n. 228*** e in seguito modificato ***dalla L. 24/2014***. Le due leggi hanno recepito il c.d. Palermo Protocol, modificando completamente la struttura della fattispecie e specificando nel nuovo art. 601 c.p. le condotte che integrano la tratta di persone[43].

Più precisamente, la tratta di persone può ora essere realizzata:

a. reclutando, introducendo nel territorio dello Stato, trasferendo anche al di fuori di esso, trasportando, cedendo l'autorità sulla persona, ospitando una o più persone che si trovino nelle condizioni di cui all'art. 600 c.p.;
b. realizzando le condotte su una o più persone mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o altri vantaggi alla persona che su di essa ha l'autorità. La pena prevista è la reclusione da otto a venti anni.

Tale nuova formulazione dell'art. 601 c.p. appare più ampia di quella precedente, segnando ***un'apertura nella direzione di una più decisa repressione penale dello sfruttamento lavorativo[44].*** Infatti, la nuova disposizione sembra sganciare, almeno parzialmente, la fattispecie in questione da quella di cui all'art. 600 c.p. esigendo unicamente che sussista ***l'approfittamento di una pregressa situazione di vulnerabilità.***

Più precisamente, secondo parte della dottrina non è più necessario che la vittima del reato sia già ridotta nelle condizioni previste dall'art. 600 c.p., né che la stessa sia destinata ad esserlo, circostanza che renderebbe la fattispecie applicabile anche al caso di sfruttamento lavorativo.

→ ***Criticità***

Per ciò che attiene la tutela delle vittime in ambito giudiziario si segnala la scarsa contestazione, nei procedimenti penali, dell'art. 601 c.p., anche a causa della sua formulazione complessa, e il numero estremamente ridotto di risarcimenti dei danni patiti dalle vittime anche a causa dell'assenza di un sistema effettivo di indennizzo, nonostante l'istituzione di un Fondo statale a ciò dedicato[45].

43. Rosi, La tratta di esseri umani e il traffico di migranti. Strumenti internazionali, in CP, 2001, 1986.
44. D. Genovese, Nessun più al mondo dev'essere sfruttato: nuovi strumenti per una vecchia utopia, in Legislazione Penale, 2018; in questo senso si veda altresì E. Santoro e C. Stoppioni, Rapporto sul 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime Altro Diritto/FLAI CGIL, http://www.adir.unifi.it/laboratorio/terzo-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf.
45. In questi termini, si veda, seppur risalente al 2015, il rapporto di ASGI, La legislazione italiana a tutela delle vittime di tratta in relazione al recepimento della Convenzione del Consiglio d'Europa del 16.03.2005, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/04/doc_GRETA.pdf.

Box 6

Misure assistenziali a favore delle vittime di cui agli art. 600 e 601 c.p.[46]

- ***Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime*** con le seguenti caratteristiche e limiti:
    - disponibilità delle risorse
    - vengono garantite, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria
    - qualora la vittima sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'art. 18 Testo unico immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998)
    - particolare tutela per i minori stranieri non accompagnati

- ***Fondo per le misure anti-tratta:*** dalla duplice finalità (art. 12 L. 228/2003):
    - finanziamento di programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime e delle altre finalità di protezione sociale di cui all'art. 18 del TUI
    - indennizzo diretto della vittima nella misura di euro 1.500,00 euro, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo
    - è possibile presentare domanda di indennizzo al Fondo anche qualora l'autore del reato fosse ignoto

46. Misure introdotte dalla L. n. 228/2003 e ampliate in seguito dal D. Lgs. n. 24/2014.

5.3.3. Il contrasto al caporalato (art. 603 bis c.p. e Legge n. 199/2016)

Per caporalato si intende comunemente un sistema illecito di reclutamento e sfruttamento della manodopera, in base al quale un soggetto, cd. caporale, ingaggia, dietro corrispettivo, lavoratori per conto di un imprenditore, approfittando del loro stato di bisogno allo scopo di destinarli al lavoro in condizioni di sfruttamento. Al fine di punire tale illegittima forma di intermediazione, con il D.L. 13 agosto 2011, convertito in L. 14 settembre 2011, n. 148 è stato introdotto l'art. 603-bis c.p., rubricato «intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo». Nella sua versione originaria, la disposizione presentava tuttavia molteplici criticità e si è fin dal principio rivelata insoddisfacente sotto il profilo dell'adeguatezza della risposta sanzionatoria del fenomeno del caporalato[47].

Criticabile risultava, innanzitutto, la scelta di tipizzare la ***sola condotta del caporale,*** descritta come lo svolgimento di una ***"attività organizzata di intermediazione",*** consistente nel reclutamento di manodopera o nella successiva organizzazione del lavoro in condizioni di sfruttamento. Non era invece punita la condotta del datore di lavoro che si avvalesse della manodopera così reclutata .

La Legge 29 ottobre 2016, n. 199 è in seguito intervenuta a correggere gran parte delle critiche avanzate nei confronti della precedente formulazione. Essa ha inoltre introdotto specifiche misure volte al contrasto del fenomeno del caporalato.

47. Per i primi commenti alla fattispecie introdotta nel 2011, cfr. A. Di Martino, «Caporalato» e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, in Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura, Quaderni de L'altro diritto, a cura di E. Rigo, Pisa, 2015, p. 69 ss.; A. Giuliani, I reati in materia di caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, 2015; M. Pala, Il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, in Altalex, https://www.altalex.com/documents/news/2011/11/22/il-nuovo-reato-di-intermediazione-illecita-e-sfruttamento-dellavoro, 24.9.2011; V. Musacchio, Caporalato e tutela penale dei lavoratori stranieri: problemi e proposte di riforma, in Lavoro e previdenza oggi, 2011, (2), p. 135 ss.

48. Prima della riforma operata dalla L. n. 199/2016, il principale canale repressivo per le condotte del datore di lavoro era l'art. 22, comma 12 bis, T.U. Immigrazione, che colpiva tuttavia unicamente l'utilizzo, da parte dei datori di lavoro, di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale, alle condizioni di particolare sfruttamento di cui all'art. 603-bis c.p. Se, invece, le vittime fossero state in possesso di un titolo di soggiorno, al datore si sarebbero potute contestare soltanto le contravvenzioni previste per il lavoro nero dal d.lgs. 276/2003. L'intervento della riforma del 2016, introducendo, come meglio si dirà dianzi, una responsabilità diretta del datore di lavoro ai sensi dell'art. 603 bis c.p., ha di fatto privato di rilievo pratico la disposizione di cui all'art. 22, comma 12 bis, T.U. Immigrazione Cfr. In proposito C. Stoppioni, Diritto, Imm. e citt. 2/2019 e E. Santoro e C. Stoppioni, Rapporto sul 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo, cit.

5.3.4 La nuova formulazione dell'art. 603 bis c.p.

La principale novità introdotta dalla L. n. 199/2016 è data dalla ***punibilità, a titolo autonomo, del datore di lavoro. Il nuovo art. 603 bis*** punisce infatti:

1. ***chiunque recluti*** manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;
2. ***chiunque utilizzi,*** assuma o impieghi manodopera, anche - ma non necessariamente - avvalendosi dell'attività di intermediazione di cui al numero '1) ', sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Sia la condotta dell'intermediario, sia quella del datore di lavoro, si caratterizzano per il ricorrere congiunto di due soli elementi essenziali: ***l'approfittamento dello stato di bisogno e la sottoposizione dei lavoratori a condizioni di sfruttamento.*** Nel complesso, è stato evidenziato come la riscrittura abbia semplificato la fattispecie, con un notevole alleggerimento dell'onere probatorio gravante sull'accusa. Questo è un dato di non poco conto se si considera che, tradizionalmente, nei processi per sfruttamento lavorativo, una delle principali fonti di prova è rappresentata dalle dichiarazioni dei lavoratori che, tuttavia, quando non divengono irreperibili, sono comunque reticenti a collaborare con gli inquirenti per paura di perdere la loro unica fonte di sostentamento[49].

La sussistenza di violenza e minaccia - che in passato era elemento costitutivo della fattispecie - costituisce ora soltanto una circostanza aggravante e comporta altresì l'applicazione delle misure di cui all'art. 18 TUI, qualora ricorrano gli altri presupposti (infra). Ciò, come evidenziato nel Rapporto sul 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di Altro Diritto/FLAI CGIL, ***"rende oggi possibile punire anche i casi di sfruttamento in cui è lo stesso lavoratore, spinto dal proprio "stato di bisogno",*** il cui abuso resta un presupposto costitutivo della fattispecie di reato, ***a proporsi sul mercato occupazionale, accettando o proponendo condizioni non dignitose*** perché disposto a tutto pur di lavorare"[50].

Vengono poi elencati diversi ***indici di sfruttamento,*** a titolo esemplificativo: il pagamento reiterato di retribuzioni difformi da quanto previsto dai contratti collettivi o, comunque, sproporzionato rispetto alla

49. C. Stoppioni, Diritto, Imm. e citt. 2/2019.
50. Così il Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo, http://www.adir.unifi.it/laboratorio/terzo-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf. In proposito, rileva ricordare che, già in applicazione della previgente formulazione, la Corte di Cassazione ha ritenuto ricorrente lo "stato di bisogno" nell'ipotesi della mancanza di alternative esistenziali in cui versa un immigrato clandestino privo di risorse e che risulta onerato dal debito contratto con il suo sfruttatore per l'agevolazione del suo ingresso illegale nel territorio italiano (Cfr. Cass., 13.11.2008, n. 46128).

quantità ed alla qualità del lavoro prestato; la reiterata violazione della normativa relativa agli orari di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti [51].

Sulla base di tali modifiche, viene altresì inserito il caporalato nel catalogo dei delitti per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Infine, il reato di caporalato è stato inserito nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti ex D. Lgs. 231/2001: della condotta di cui all'art. 603bis c.p., ove commessa nell'interesse o a vantaggio di un''impresa da parte di un soggetto che rivesta una posizione apicale o subordinata al suo interno, risponde anche l'ente, che rischia l'irrogazione di una sanzione pecuniaria e di una sanzione interdittiva.

→ *Criticità*

La rilevanza dell'intervenuta modifica legislativa è comprovata dall'elevato numero di procedimenti allo stato pendenti[52]. Tuttavia, ***la cifra nera***, intesa come differenza tra il numero di reati commessi e quelli per i quali pende un procedimento penale, ***è ancora elevata***, come attestato da diversi studi[53].

Inoltre, nonostante la riformulazione della norma, nella prassi applicativa ***i datori di lavoro*** non sono considerati i principali responsabili del problema e, pertanto, vengono ***incriminati solo se manca l'intermediario[54].*** Quando, invece, lo sfruttamento costituisce il risultato di più passaggi in cui reclutamento e utilizzazione si susseguono senza soluzione di continuità, gli inquirenti si concentrano, almeno in prima battuta, sulla condotta del caporale, lasciando impunito il datore di lavoro. Ad esempio, nel gennaio 2019, nell'ambito di un'operazione della polizia di Latina, sono stati arrestate diverse persone per sfruttamento del lavoro e caporalato, tra cui un sindacalista ed un ispettore del lavoro, però nessun datore di lavoro è stato arrestato[55]. Del pari, scarsamente applicata risulta la responsabilità amministrativa degli enti ex D.Lgs. n. 231/2001[56].

51. Sulla natura degli "indici", si vedano S. Fiore, La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra innovazioni e insuperabili limiti, in Dir. Agroalimentare, 2017, p. 277 ss.; A. Di Martino, Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603 bis c.p., in Archivio penale, http://www.archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=ac2c632e-e8ba-434c-b0ed9bc3da0a9f02&idarticolo=18524, passim.
52. In proposito si rinvia alla lista di inchieste in corso di analisi da parte del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo Altro Diritto/FLAI CGIL, 2020, http://www.adir.unifi.it/laboratorio/tabella.htm.
53. WeWorld, Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino, 2021.
54. Cfr. il già citato Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo.
55. Cfr. https://www.latinaquotidiano.it/sfruttamento-del-lavoro-e-caporalatoarresti-a-latina
56. La L. n. 199/2016 (art. 3) ha introdotto altresì un altro strumento correttivo di rilievo, volto a eliminare le condizioni di sfruttamento e, al contempo, ad evitare l'interruzione dell'attività imprenditoriale ogni qualvolta ciò possa "danneggiare i livelli occupazionali", ovvero "compromettere il valore economico del complesso aziendale": l'amministrazione giudiziaria dell'azienda. Si tratta, tuttavia, di un altro scarsamente utilizzato nella prassi. Cfr. in proposito il già citato Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo.

Prime applicazioni giurisprudenziali (2017 - 2021)

Stato di bisogno

- Sull'individuazione del requisito dello stato di bisogno, cfr. una delle prime decisioni di merito in tema di applicazione dell'art. 603-bis c.p. come riformato dalla legge n. 199/2016: T. Brindisi, 6.9.2017, n. 251, inedita. Il Tribunale ha applicato la nuova normativa, in quanto più favorevole, a un fatto commesso antecedentemente alla riforma. Per dimostrare lo stato di bisogno in cui versavano i lavoratori, la decisione si è concentrata in primo luogo sulle ***condizioni lavorative che gli stessi erano costretti ad accettare.*** Nel caso di specie, il personale veniva reclutato per essere destinato ad attività lavorativa in campo agroalimentare. In particolare, l'attività consisteva nel taglio dell'uva, nella lavorazione della stessa e nel confezionamento dei cestini. In questo caso, il caporale oltre a reclutare il personale coordinava anche l'attività lavorativa. La sentenza in questione evidenzia come accettare di lavorare nei campi o nei magazzini fino a 18 ore al giorno, senza usufruire di riposi compensativi, senza poter utilizzare liberamente i servizi igienici, a fronte di una retribuzione certamente irrisoria rispetto alla quantità del lavoro prestato, acconsentire a condizioni di trasporto a dir poco scomode e pericolose, rischiare quotidianamente il licenziamento o la mancata corresponsione del compenso dovuto, avvalori la condizione di bisogno in cui si trovavano i lavoratori all'epoca dei fatti. Solo infatti lavoratori "oppressi dal bisogno o costretti dalla necessità" avrebbero potuto "sopportare" delle condizioni di lavoro così degradanti. La pronuncia sembra dunque confermare la tesi secondo cui appare essenziale, ai fini della definizione di vulnerabilità, determinare quella di sfruttamento lavorativo, ed in questo senso un grande merito va riconosciuto all'art. 603-bis Cp che ha per la prima volta individuato degli indici da cui desumerlo.

Stato di bisogno e lavoratori migranti

- ***L'approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori può ricavarsi dalla condizione di clandestinità degli stessi,*** che li rende disposti a lavorare in condizioni disagevoli (Cass., Sez. V, 12.1-20.4.2018, n. 17939). Occorre tuttavia la prova dello sfruttamento del lavoratore, non essendo sufficiente ad integrare il reato la mera condizione di irregolarità amministrativa del cittadino extracomunitario nel territorio nazionale, pure accompagnata da una condizione di disagio e di bisogno di accedere alla prestazione lavorativa (Cass., Sez. IV, 16.9-6.10.2020, n. 27582; Cass., Sez. IV, 9.10-9.12.2019, n. 49781).

Indici di sfruttamento

- Per l'integrazione del reato è sufficiente la sussistenza di anche uno soltanto degli indici dello sfruttamento (C., Sez. IV, 19.12.2018-1.2.2019, n. 5081; C., Sez. V, 12.1-20.4.2018, n. 17939).

5.3.5. Gli strumenti di prevenzione e sostegno delle vittime

Con l'intento di accompagnare, alla repressione penale, anche iniziative sul piano della prevenzione, incentivando i datori di lavoro ad agire nella legalità, la L. n. 199/2017 ha previsto specifiche misure, sia a carattere generale, sia rivolte specificamente al settore agricolo.

Innanzitutto, è prevista l'assegnazione al Fondo anti-tratta dei proventi delle confische ordinate a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento per i delitti di cui all'art. 603 bis c.p.; è prevista, inoltre, la destinazione delle risorse del Fondo per indennizzare le vittime del reato di caporalato.

L'ultima parte della legge n. 199/2016 introduce poi misure di sostegno e di tutela del lavoro agricolo. È, infatti, modificata la normativa che ha istituito presso l'INPS la cd. Rete del lavoro agricolo di qualità, cui possono iscriversi le imprese che non hanno riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale. È poi previsto, un piano di interventi volto alla sistemazione logistica ed al supporto dei lavoratori stagionali, che curano la raccolta dei prodotti agricoli.

Box 8

Piano nazionale contro lo sfruttamento e il caporalato 2020/2022

Il "Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 - 2022", adottato dal Tavolo nazionale presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali il 20 febbraio 2020 e approvato il 21 maggio dalla Conferenza Unificata, è un documento programmatico che si struttura su quattro assi prioritari:

1. prevenzione
2. vigilanza
3. protezione delle vittime
4. reintegrazione socio-lavorativa delle vittime

Per ogni asse, il Piano individua delle azioni prioritarie (per un totale di 10 azioni, per la maggior parte preventive) che coinvolgono, in un modello di governance multilivello, le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale[57].

...

57. Cfr. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/genericdocument/ wcms_764982.pdf

Box 8

Il Piano individua anche i principali fattori di rischio lavorativo in agricoltura tra: (i) il massiccio impiego di manodopera per brevi periodi e in luoghi isolati rispetto ai centri abitati, che spesso portano alla creazione di insediamenti informali (ii) i servizi di trasporto e alloggio inadeguati alle esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici del settore; (iii) la precaria condizione giuridica di diversi lavoratori migranti.

Per quanto riguarda ***le lavoratrici e i lavoratori stranieri,*** un ulteriore fattore di rischio è spesso legato alla mancanza di un titolo giuridico per soggiornare e lavorare in Italia. Oltre allo sfruttamento lavorativo e a retribuzioni inferiori rispetto agli uomini, le braccianti agricole, sia italiane che straniere, sono più esposte a violenza e molestie nei luoghi di lavoro.
A riguardo, il Piano individua le seguenti iniziative:
Azione 9: Pianificazione e attuazione di un sistema di servizi integrati (referral) per la protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e rafforzamento degli interventi per la loro reintegrazione socio-lavorativa.

Il 7 ottobre 2021, nell'ambito delle azioni previste dal Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, la Conferenza Unificata Stato – Regioni ha inoltre sancito l'accordo per l'adozione delle ***Linee Guida in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura***[58]***.*** Tali Linee Guida costituiscono un primo passo verso l'adozione di misure volte alla tutela e al riconoscimento dei diritti delle persone sfruttate sul lavoro, in particolare attraverso l'istituzione di un sistema di referral, accompagnamento e accesso ai rimedi, sia giudiziari, sia stragiudiziali. Esse tuttavia, come evidenziato dalla società civile, presentano talune criticità che rischiano di minarne l'efficacia, in particolare delineando procedure operative del tutto analoghe a quelle previste dai principali strumenti interni e sovranazionale in materia di tratta di persone, senza tenere in conto le specificità del fenomeno dello sfruttamento lavorativo[59].

58. Disponibile al seguente link: www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/linee-guida-su-identificazione-protezione-assistenza-delle-vittime-di-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura.aspx/.
59. Si rinvia per una analisi critica al commento di ASGI, https://www.asgi.it/ingresso-soggiorno/sfruttamento-lavorativo-tratta-commento/?utm_source=sendinblue&utm_campaign=Newsletter%20272021&utm_medium =email .

5.4. La condizione dei lavoratori migranti: strumenti di sostegno specifici

Al fine di comprendere come il quadro giuridico sin qui descritto assuma rilevanza con riferimento ai lavoratori migranti occorre svolgere una breve premessa rispetto alla condizione giuridica degli stessi.

Il sistema degli ingressi per motivi di lavoro dei cittadini stranieri, delineato dal legislatore italiano a partire dall'adozione del Testo Unico Immigrazione ad oggi, si fonda su di un meccanismo di quote. Più precisamente, il Governo italiano stabilisce annualmente, con un decreto, la quota massima di ingressi di cittadini stranieri non comunitari il cui ingresso è consentito sul territorio nazionale per motivi di lavoro subordinato, autonomo e stagionale.

L'inefficacia del sistema italiano delle quote è nota. Nell'ultimo decennio, i c.d. "decreti flussi" del governo hanno previsto un volume irrisorio di nuovi ingressi e criteri selettivi per l'ammissibilità delle domande tali da rendere sostanzialmente impraticabile accedere al territorio per il tramite di questo sistema. Si pensi che l'ultimo decreto flussi che ha previsto una quota realistica di nuovi ingressi è stato quello del 2010 che autorizzava poco meno di centomila ingressi.

La sostanziale chiusura del sistema delle quote si è riflessa nella drastica riduzione del numero di nuovi permessi rilasciati per motivi di lavoro. A fronte di tale situazione patologica, il canale della protezione internazionale rappresenta a tutt'oggi il principale tramite di riconoscimento giuridico e di regolarizzazione del soggiorno per i cittadini stranieri non comunitari. L'ampia diffusione dei permessi per protezione internazionale, per richiesta asilo e per ragioni umanitarie (oggi abrogato) si riscontra anche nel settore agricolo, uno dei comparti più sensibili alle trasformazioni della normativa sull'immigrazione.

Esistono tuttavia due ulteriori forme di permesso di soggiorno che potrebbero assumere rilevanza per il lavoratore straniero vittima di sfruttamento lavorativo e che, nondimeno, hanno trovato sino ad ora scarsa applicazione nella prassi.

5.4.1. Il permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale (art. 18 TUI)

L'art. 18 Testo Unico Immigrazione (TUI) stabilisce che, qualora, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per alcuni determinati delitti[60], ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano ***"accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità"***, la vittima possa ottenere ***uno speciale permesso di soggiorno,*** al fine di ***"sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti*** dell'organizzazione criminale e di ***partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale".***

Il permesso di soggiorno viene rilasciato dal Questore, eventualmente anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità. Più precisamente, il permesso di soggiorno per protezione sociale (oggi permesso che reca la dicitura "casi speciali") può essere rilasciato sia in seguito ad una denuncia della vittima (c.d. percorso giudiziario, su proposta o previo parere del Procuratore della Repubblica), sia in assenza di questa (c.d. percorso sociale). Quest'ultima possibilità, di un "percorso sociale", costituisce - almeno in linea di principio - l'aspetto più significativo e peculiare della norma, perché lascia libera la persona sfruttata di non esporsi al rischio di ritorsione a seguito di denuncia. Il permesso ha una iniziale validità di 6 mesi ma alla scadenza ***può essere rinnovato per motivi di lavoro o di studio, consentendo così la completa e definitiva integrazione dello straniero nel contesto sociale.***

Il permesso di soggiorno di cui all'art. 18 TUI può essere rilasciato anche a favore delle vittime del reato di cui all'art. 603 bis c.p.; infatti con l'introduzione dell'arresto obbligatorio per le condotte accompagnate da violenza e minaccia, la nuova formulazione del reato consente di estendere la protezione sociale prevista dall'art. 18 TUI alle vittime di sfruttamento lavorativo, con il vantaggio, peraltro, di poter attivare la protezione attraverso un percorso sociale non vincolato al procedimento penale.

60. Trattasi dei delitti di cui all'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale, per i quali si procede ad arresto obbligatorio in flagranza.

→ *Criticità*

La previsione del doppio binario giudiziario/sociale, la non premialità dell'istituto, la garanzia di un completo e definitivo inserimento nel contesto sociale della vittima, rendono la norma contenuta nell'art. 18 TUI una previsione innovativa[61]. Si noti tuttavia come, ad eccezione di un'inchiesta di competenza della Procura di Verona, non si registrano casi in cui sia stato contestato l'art. 603-bis c.p. e gli inquirenti abbiano sollecitato il questore o i servizi sociali all'attivazione del programma previsto dall'art. 18 TUI.[62] In generale, inoltre, e nonostante la rilevanza della previsione, si registra una ***scarsa applicazione della disposizione con riferimento alle ipotesi di sfruttamento lavorativo.***

5.4.2. Permesso di soggiorno per casi speciali ex art. 22, comma 12 quater e ss. TUI

L'art. 22 TUI prevede un'ulteriore forma speciale di permesso di soggiorno rilasciabile nell'ipotesi di ***particolare sfruttamento lavorativo.*** Tale permesso di soggiorno viene rilasciato su proposta del Questore e con il parere favorevole del Procuratore della Repubblica, ***al lavoratore che denunci il datore di lavoro e collabori alle indagini.***

Tale possibilità è stata però riservata alle sole ipotesi di "particolare sfruttamento", oggi previste come aggravanti dall'art. 603-bis, ovvero al caso in cui i lavoratori impiegati siano più di tre, al caso di impiego di minori o, ancora, di esposizione dei lavoratori a situazioni di pericolo. Ad oggi l'applicazione del art. 22, comma 12-quater, TUI ***si è rivelata difficoltosa,*** a causa della natura stessa dell'istituto che prevede la denuncia del datore di lavoro da parte del lavoratore straniero e della scarsa conoscenza di questa norma da parte delle istituzioni.

Inoltre, si segnala come, a differenza di quanto avviene ai sensi dell'art. 18 TUI, l'art. 22 comma 12 quater si limiti tutt'ora a contemplare il mero rilascio di un permesso di soggiorno, la cui durata è peraltro strettamente legata all'andamento del processo penale - seppure in seguito alle modifiche intervenute nel 2018, sia stata prevista la ***possibilità di svolgere attività lavorativa e di successiva conversione in permesso per motivi di lavoro*** - senza prevedere alcuna presa in carico sociale.

61. Cfr. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/04/doc_GRETA.pdf.
52. Vedi C. Stopponi, cit., nonché http://www.adir.unifi.it/rivista/2014/vettori/cap4.htm.



II.

L'impatto derivante dall'utilizzo della due diligence aziendale in materia di diritti umani nella filiera agroalimentare

Premessa

Il settore agricolo è notoriamente caratterizzato da un ampio ricorso al lavoro prestato in maniera irregolare. L'irregolarità si manifesta sotto vari profili e secondo molteplici gradi di offensività sia rispetto agli interessi pubblici e privati della disciplina giuridica sul lavoro, sia rispetto ai diritti umani. Diverse inchieste ed indagini condotte, in particolare negli ultimi anni in Italia, hanno portato alla luce l'esistenza di diffusi fenomeni di sfruttamento, emarginazione e violenza che lavoratrici e lavoratori migranti subiscono in alcune aree del paese lungo la filiera agroalimentare[63]. Questa Parte della ricerca è dedicata all'analisi del potenziale impatto positivo che può derivare dall'adozione di un futuro strumento normativo europeo che introduca l'obbligo di *due diligence* aziendale in materia di diritti umani.



63. Cfr. da ultimo, WeWorld, Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino, 2021. I problemi connessi allo sfruttamento del lavoro nel settore agroalimentare sono stati evidenziati anche dal Gruppo di lavoro ONU su imprese e diritti umani nella sua recente visita in Italia (cfr. UNWG, Statement at the end of visit to Italy by the United Nations Working Group on Business and Human Rights, 6 ottobre 2021).

6. Dai modelli organizzativi alla due diligence in materia di diritti umani

Il recepimento nel nostro Paese di una direttiva che fissi l'obbligo di *due diligence* aziendale in materia di diritti umani non potrà prescindere da un coordinamento con la disciplina della responsabilità degli enti di cui al D.Lgs. n. 231/2001, anche al fine di facilitare le imprese nell'efficace svolgimento dei diversi processi di *due diligence*. Come anticipato nella prima Parte, coerentemente con la *due diligence* aziendale in materia di diritti umani, il D.Lgs. n. 231/2001 incentiva le imprese ad attuare i propri processi di *due diligence* e sistemi di compliance volti a prevenire la commissione di una serie di reati, comprese specifiche violazioni dei diritti umani e gravi reati ambientali. Al contempo, ***occorre tuttavia evidenziare che il D.Lgs. n. 231/2001 non sembra soddisfare alcuni dei requisiti fondamentali previsti dalla risoluzione del Parlamento sulla HRDD:***

→ ***Carattere intersettoriale della normativa.*** Il testo della proposta di direttiva specifica l'obiettivo di garantire che le imprese da essa disciplinate operino nel rispetto dei diritti umani e dell'ambiente (art. 1). Si è, dunque, scelta una norma intersettoriale che copre come abito materiale di applicazione i diritti umani e ambientali elencati in un Allegato a parte. Infatti, in virtù del principio di legalità, la responsabilità degli enti ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, pur avendo comportato una maggior responsabilizzazione delle imprese, è esclusivamente da ricondursi alle fattispecie criminose individuate nei reati presupposti (cfr. Parte I), ed ha una ***portata più limitata rispetto all'ambito di applicazione della proposta di direttiva***[64]***.***

→ ***Ambito soggettivo di applicazione.*** La proposta di direttiva prevede che "le imprese siano responsabili delle violazioni degli obblighi sugli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente, siano essi effettivi o potenziali, e che incombono sulle imprese nell'ambito delle loro attività, delle attività delle loro sussidiarie e delle attività nella catena del valore svolte da soggetti con cui la società intrattiene un consolidato rapporto d'affari" (art. 1).

64. Sebbene l'ambito applicativo del D.Lgs. n. 231/2001 non sia del tutto coincidente con quello che dovrebbe essere l'oggetto della HRDD, nella prassi applicativa l'adozione e l'efficace implementazione del "Modello 231" non può prescindere dall'affrontare tutte quelle situazioni che possano essere propedeutiche al verificarsi di un reato (cfr. HRIC, Il Decreto Legislativo n. 231/2001: un modello per la normativa europea sulla *Human Rights Due Diligence*, 2019)

Box 9

La definizione di 'catene del valore' e di 'rapporto d'affari consolidato' (art. 3, proposta di direttiva)

'Catena del valore': insieme delle attività inerenti alla produzione di beni o alla prestazione di servizi da parte di una società, compresi lo sviluppo del prodotto o del servizio e l'uso e lo smaltimento del prodotto, così come le collegate attività esplicate nei rapporti d'affari consolidati della società, a monte e a valle. Per le società finanziarie regolamentate, ai fini della prestazione degli specifici servizi considerati, la "catena del valore" comprende soltanto le attività dei clienti che ricevono i prestiti, crediti o altri servizi finanziari e delle altre società appartenenti allo stesso gruppo le cui attività sono collegate al contratto in questione. La catena del valore di siffatte imprese finanziarie regolamentate non include le PMI che ricevono i prestiti, crediti, finanziamenti, assicurazioni o riassicurazioni di siffatti soggetti

'Rapporto d'affari consolidato': "rapporto d'affari diretto o indiretto che, per intensità o periodo interessato, è duraturo o si prevede che lo sarà e che rappresenta una parte non trascurabile né meramente accessoria della catena del valore". ***L'utilizzo di questa nozione per circoscrivere l'ambito di applicazione degli obblighi derivanti dalla proposta di direttiva pone più di un problema.*** Si tratta di una nozione ignota all'acquis internazionale in materia di imprese e diritti umani (che invece si poggia sulla nozione di 'collegamento diretto') e che rischia di tagliare fuori dall'ambito della direttiva gli impatti negativi derivanti da relazioni d'affari non durature ma comunque caratterizzate da impatti gravi e severi sui diritti umani o l'ambiente. Non è chiara qual è la durata necessaria perché un rapporto d'affari possa essere considerato come 'consolidato'. L'art. 20 della proposta di direttiva chiarisce che se viene stabilita una relazione diretta, anche tutte le relazioni indirette ad essa collegate dovrebbero essere considerate tali. Tuttavia, l'art. in questione è ambiguo e lascia spazio a interpretazioni divergenti. In particolare, l'utilizzo di tale criterio può condurre a meccanismi di incentivo al contrario. Infatti, se le relazioni non durature non sono incluse nell'ambito di applicazione della direttiva, le aziende potrebbero essere tentate di cambiare regolarmente i fornitori per evitare gli obblighi di *due diligence* e le responsabilità associate. Ciò è contrario allo spirito dei UNGPs!

→ ***Il D.Lgs. n. 231/2001 appare invece avere una portata più limitata***. In primo luogo, non fa esplicito riferimento ai gruppi aziendali né all'intera catena di fornitura. Secondo quanto chiarito sino ad ora dalla giurisprudenza, gli enti potrebbero essere responsabili dei reati presupposto commessi da società appartenenti al medesimo gruppo, solo in caso di concorso nel reato[65]. Alla luce dei principi di diritto penale vigenti nell'ordinamento italiano è, pertanto, difficile considerare che l'ambito soggettivo di applicazione previsto dalla proposta della Commissione possa essere esteso al D. Lgs. 231/2001.

→ ***Piccole e Medie Imprese (PMI).*** Il testo della proposta di direttiva esclude le piccole e medie imprese dal proprio ambito di applicazione. Il D.Lgs. 231/2001 sembra avere un ***campo di applicazione più ampio dal momento che si applica "agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica"*** (art. 1). In tale definizione sarebbero infatti ricomprese tutte le piccole e medie imprese, a prescindere dalla loro quotazione in borsa e dal livello di rischio ad esse associate.

→ ***Adeguato coinvolgimento dei portatori di interessi.*** Il testo della proposta di direttiva prevede il ***coinvolgimento dei portatori di interessi*** nelle fasi di delineazione e attuazione delle strategie di dovuta diligenza (art. 6, 7 e 8) "qualora sia rilevante". Tra questi è dato particolare rilievo ai dipendenti dell'impresa, ai dipendenti delle sue sussidiarie e le altre persone fisiche, gruppi, comunità o soggetti i cui diritti o interessi sono o possono risultare lesi dai prodotti, dai servizi e dalle attività dell'impresa, delle sue sussidiarie e dei suoi rapporti d'affari (la proposta di direttiva non ha mantenuto la formulazione più specifica contenuta dal testo della relazione del PE che menzionava anche i sindacati e ai rappresentanti dei lavoratori), nonché a tutti coloro che rappresentino gli interessi maggiormente lesi (come, ad esempio, le comunità locali e le popolazioni indigene, spesso rappresentati dalle associazioni e organizzazioni non governative). Il coinvolgimento dei portatori di interesse è essenziale per individuare in modo preventivo ed efficace gli impatti negativi potenziali ed effettivi ed è anche uno strumento fondamentale al fine di valutare e rivedere l'adeguatezza della strategia di dovuta diligenza. Coerentemente con gli UNGPs, una normativa in questa materia dovrebbe anche prevedere un obbligo per le imprese di assicurarsi che i portatori di interessi non corrano gravi rischi a causa della loro partecipazione alla delineazione, attuazione e valutazione della strategia

65. n questa prospettiva, le Linee Guida elaborate da Confindustria, che costituiscono il riferimento per la creazione e l'adozione dei "Modelli 231", raccomandano alle aziende di coprire l'intera struttura aziendale, nonché i loro rapporti d'affari. Report Il Decreto Legislativo n. 231/2001: un modello per la normativa europea sulla *Human Rights Due Diligence*, aprile 2021 https://it.humanrightsic.com/post/d-lgs-231-2001-HRDD-disponibile-la-versione-in-italiano-del-nostro-report.
65. Indagine modelli organizzativi 231 e anticorruzione aprile 2017, https://www.penalecontemporaneo.it/upload/Indagine231.pdf.

di dovuta diligenza. ***Il D.Lgs. 231/2001 non prevede alcun tipo di partecipazione da parte dei portatori di interessi*** e non sembra essere in grado di rispondere adeguatamente ai requisiti previsti dagli standard internazionali in materia di HRDD (ad esempio, UNGP 18).

→ ***Obbligatorietà della HRDD.*** Il testo della proposta della direttiva prevede l'obbligo per le imprese di esercitare la dovuta diligenza e di prevedere una strategia finalizzata a prevenire, mitigare o porre rimedio agli impatti negativi effettivi o potenziali causati dalle medesime o ai quali le stesse possano contribuire (strategia di dovuta diligenza ex art. 4). Al contrario, ***l'adozione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo non è prevista obbligatoriamente dal D.Lgs. 231/2001.*** In questo caso, il legislatore ha optato per la promozione di questi strumenti attraverso degli ***incentivi, quali l'esenzione da responsabilità o la mitigazione delle sanzioni***, nel caso in cui l'ente abbia adottato degli efficaci modelli 231[66]. L'imposizione di un obbligo di esercitare la *due diligence*(con eventuali controlli) appare più idoneo a garantire una maggiore diffusione di questi strumenti tra le aziende. Tale considerazione sembra essere avvalorata dall'analisi condotta da Confindustria nel 2017 secondo la quale i modelli 231 risultano ancora poco diffusi, soprattutto tra le piccole e medie imprese[67].

→ ***Meccanismi di vigilanza e sistema sanzionatorio.*** Importanti nella prospettiva del rafforzamento del sistema nazionale dei controlli (ad es. quello degli ispettorati del lavoro), sono le disposizioni (art. 16, 17, 18 e 19) del testo della proposta di direttiva relative alla creazione di un sistema amministrativo di monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni della futura normativa. ***Agli Stati UE è posto l'obbligo di istituire delle autorità nazionali indipendenti,*** competenti e responsabili di vigilare sull'applicazione della presente direttiva ed effettuare controlli sulle imprese che possono includere l'esame della strategia di dovuta diligenza delle stesse e del funzionamento del meccanismo per il trattamento dei reclami, nonché verifiche in situ. È prevista la istituzione di un ***Network europeo delle autorità di vigilanza*** per il coordinamento e la convergenza tra le pratiche di regolamentazione, indagine e vigilanza e la condivisione delle informazioni, nonché per monitorare l'operato delle autorità nazionali competenti. In caso di violazioni della direttiva, le autorità indipendenti di cui all'art. 17 della proposta di direttiva dovrebbero comminare delle sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive che

66.Report Il Decreto Legislativo n. 231/2001: un modello per la normativa europea sulla *Human Rights Due Diligence*, aprile 2021 https://it.humanrightsic.com/post/d-lgs-231-2001-HRDD-disponibile-la-versione-in-italiano-del-nostro-report.

67. Indagine modelli organizzativi 231 e anticorruzione aprile 2017, https://www.penalecontemporaneo.it/upload/Indagine231.pdf.

tengono conto della gravità delle violazioni commesse e del fatto che le medesime siano state commesse ripetutamente o meno.

→ Come affermato in precedenza, ***il D.Lgs.*** non prevede un obbligo per le imprese di adottare i modelli di organizzazione, gestione e controllo. Pertanto, ***non sono previsti meccanismi di controllo di natura amministrativa ex-ante,*** fatta salva la possibilità per il giudice penale competente di verificare ex-post l'adeguatezza di suddetti modelli al fine di valutare la responsabilità dell'ente e la natura delle sanzioni . Tuttavia, questo tipo di controllo avrebbe una natura esclusivamente sanzionatoria e sarebbe inadeguato rispetto all'esigenza di intervenire in maniera tempestiva e preventiva.

→ ***Trasparenza***. La proposta di direttiva della Commissione europea prevede una serie di obblighi di trasparenza per le imprese in riferimento alla loro strategia di dovuta diligenza (art. 5). In particolare, le imprese sono chiamate a rendere accessibile tale strategia e aggiornarla annualmente. Al contrario, ***il D. Lgs. 231/2001 non prevede alcun obbligo di pubblicità*** o, quantomeno, di comunicazione agli stakeholders dei rischi per i diritti umani individuati dall'azienda e delle misure predisposte per prevenirli. Questa mancanza di trasparenza, in particolare nei confronti dei portatori di interessi, ***appare essere un grave limite del D.Lgs. 231/2001 anche rispetto agli standard internazionali in materia di HRDD (ad esempio, UNGP 18).***



7. Impatto della due diligence in materia di diritti umani su caporalato e lavoro migrante in agricoltura

Il recepimento nel nostro Paese di una direttiva che fissi l'obbligo di *due diligence* aziendale in materia di diritti umani non potrà prescindere da un coordinamento con la disciplina della responsabilità degli enti di cui al D.Lgs. n. 231/2001, anche al fine di facilitare le imprese nell'efficace svolgimento dei diversi processi di *due diligence*. Come anticipato nella prima Parte, coerentemente con la *due diligence* aziendale in materia di diritti umani, il D.Lgs. n. 231/2001 incentiva le imprese ad attuare i propri processi di *due diligence* e sistemi di compliance volti a prevenire la commissione di una serie di reati, comprese specifiche violazioni dei diritti umani e gravi reati ambientali. Al contempo, ***occorre tuttavia evidenziare che il D.Lgs. n. 231/2001 non sembra soddisfare alcuni dei requisiti fondamentali previsti dalla risoluzione del Parlamento sulla HRDD:***

- → ***Carattere intersettoriale della normativa.*** Il testo della proposta di direttiva specifica l'obiettivo di garantire che le imprese da essa disciplinate operino nel rispetto dei diritti umani e dell'ambiente (art. 1). Si è, dunque, scelta una norma intersettoriale che copre come abito materiale di applicazione i diritti umani e ambientali elencati in un Allegato a parte. Infatti, in virtù del principio di legalità, la responsabilità degli enti ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, pur avendo comportato una maggior responsabilizzazione delle imprese, è esclusivamente da ricondursi alle fattispecie criminose individuate nei reati presupposti (cfr. Parte I), ed ha una ***portata più limitata rispetto all'ambito di applicazione della proposta di direttiva[64].***

- → ***Ambito soggettivo di applicazione.*** La proposta di direttiva prevede che "le imprese siano responsabili delle violazioni degli obblighi sugli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente, siano essi effettivi o potenziali, e che incombono sulle imprese nell'ambito delle loro attività, delle attività delle loro sussidiarie e delle attività nella catena del valore svolte da soggetti con cui la società intrattiene un consolidato rapporto d'affari" (art. 1).

7.1. La due diligence in materia di diritti umani quale strumento di prevenzione

Come emerge dalla disamina del quadro normativo attuale, condotta nella parte Prima, nell'arco degli ultimi decenni l'ordinamento italiano si è concentrato principalmente sull'esigenza di fornire un'adeguata risposta sanzionatoria alle situazioni di lavoro forzato, adeguando le pertinenti disposizioni penali, anche al fine recepire gli obblighi derivanti dal diritto internazionale e del Diritto dell'Unione europea. Tuttavia, a fronte del rinnovato sistema repressivo, resta oggi ancora elevata la ***cifra nera,*** così come sono rari i casi in cui siano i lavoratori stessi a denunciare le condizioni di sfruttamento alle quali sono sottoposti[69]. Tale circostanza induce necessariamente a riflettere sulla necessità di affiancare agli strumenti repressivi propri del diritto penale, da un lato, ***strumenti di prevenzione*** e, dall'altro, strumenti ***di sostegno delle vittime.***

Quanto al primo di tali aspetti, si ritiene che il recepimento in Italia della futura direttiva in materia di HRDD possa in generale costituire un valido strumento di ***prevenzione,*** imponendo alle imprese di individuare e valutare, ***mediante una metodologia di monitoraggio basata sul rischio*** che tenga conto della probabilità, della gravità e dell'urgenza di impatti potenziali o effettivi sui diritti umani e sull'ambiente, ***la natura e il contesto delle loro operazioni,*** anche di tipo geografico, ***e se [non solo, ndr] le loro operazioni [ma anche, ndr.] i loro rapporti d'affari producono o contribuiscono a produrre uno qualsiasi dei citati impatti negativi potenziali o effettivi*** o vi sono direttamente connessi. Ciò consentirebbe, come si è già accennato a più riprese, una ***maggiore emersione*** dei fenomeni di lavoro forzato e delle connesse situazioni di rischio. Questo specialmente nella misura in cui la futura direttiva preveda ***meccanismi di coinvolgimento dei portatori di interesse (quali ad esempio le associazioni e la società civile) nelle discussioni con le imprese*** in relazione alla determinazione da parte di queste ultime delle loro strategie di *due diligence*. Allo stesso modo, nella misura in cui la futura normativa imponga di prendere in considerazione l'intera catena di valore, e anche nei rapporti transnazionali, le aziende italiane avranno l'obbligo di attuare strategie di *due diligence* anche al fine di poter operare all'interno del mercato europeo.

69. WeWorld, Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino, 2021.

7.2. L'impatto della due diligence in materia di diritti umani

Di seguito si evidenziano gli aspetti che, a giudizio degli autori, riceverebbero un impatto positivo dall'introduzione di una normativa nazionale in materia di HRDD con specifico riferimento al settore agro-alimentare.

Piccole e Medie Imprese (PMI). La risoluzione del Parlamento europeo contenente le raccomandazioni alla Commissione per l'elaborazione della direttiva, prevedeva che la normativa si applicasse anche alle piccole e medie imprese quotate in borsa o ad alto rischio. L'obiettivo era di permettere a tutte le imprese di raggiungere standard ambientali e sociali, a prescindere dalle capacità e dimensioni della singola azienda, supportando casomai le PMI attraverso l'applicazione di procedure semplificate, in linea con il principio di proporzionalità dettato dai diversi standard internazionali in materia. Si può notare che, rispetto alle aziende più grandi, le PMI tendono ad avere meno fornitori e clienti, il che può consentire relazioni commerciali più consapevoli e di migliore qualità . Il PE raccomandava inoltre alla Commissione europea di individuare i settori di attività economica ad alto rischio aventi un impatto significativo sui diritti umani e l'ambiente, al fine di includere le piccole e medie imprese operanti in tali settori nell'ambito di applicazione della futura normativa. La proposta di direttiva della Commissione europea ha seguito la linea del PE per quanto riguarda l'individuazione dei settori produttivi ad elevato rischio di impatto negativo, includendo tra questi l'agroalimentare. D'altro canto, la proposta di direttiva della Commissione esclude esplicitamente le PMI dal proprio ambito di applicazione soggettivo. Così facendo la proposta di direttiva risulta non allineata rispetto agli UNGPs, che non operano distinzioni tra le imprese destinatarie del dovere di *due diligence*, e può determinare situazioni di rischio che sfuggirebbero alle capacità di prevenzione e controllo che potrebbe esplicare la futura normativa, ogniqualvolta, ad esempio, la catena del valore coinvolga esclusivamente medie e piccole aziende.

Coinvolgimento dell'intera filiera. Nondimeno, la futura direttiva dovrebbe fungere da strumento preventivo con riguardo all'intera filiera, dovendo le imprese destinatarie dell'obbligo di *due diligence* prendere in considerazione anche i propri "rapporti d'affari" e la propria "catena del valore". La futura direttiva potrà comunque consentire, invero, una più ampia responsabilizzazione delle imprese, non soltanto a fronte degli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente che siano stati causati direttamente dalle

70. Shift, On Mandatory *Due Diligence*, SMEs Don't Need a Free Pass; they Need Flexibility, November 2020.

medesime, ma anche di quelli che costituiscano il risultato di un loro contributo "attraverso le loro attività o quelle delle loro sussidiarie, e delle attività nella catena del valore svolte da soggetti con cui la società intrattiene un rapporto d'affari consolidato" (art. 1).

Adeguato coinvolgimento dei portatori di interessi. Del pari un valido strumento di prevenzione è costituito dalla necessità, prevista dalla proposta di direttiva, che le imprese assicurino un adeguato coinvolgimento dei portatori di interessi nelle fasi di definizione e attuazione delle strategie di dovuta diligenza. Rispetto alla relazione del PE il testo della proposta della Commissione europea prevede ciò solo "qualora sia rilevante". La formulazione della proposta di direttiva non è in linea con gli UNGPs, che invece prevedono che tale consultazione avvenga "sempre", e rappresenta un passo indietro rispetto alla possibilità di dar voce a tutti gli interessati.

Box 10

I meccanismi di consultazione

Nel testo della proposta di direttiva è previsto che: "le imprese aggiornino e pubblichino le loro policy in materia di *due diligence* annualmente" (art. 5, par. 2); "le imprese, se del caso, svolgono consultazioni con i gruppi potenzialmente interessati, fra cui i lavoratori e altri portatori di interessi allo scopo di raccogliere informazioni circa gli impatti negativi effettivi o potenziali" (art. 6, par. 4); "Se del caso, il piano operativo di prevenzione è predisposto in consultazione con i portatori di interessi" (art. 7, par. 2, lett. a); "Se del caso, il piano d'azione correttivo è predisposto in consultazione con i portatori di interessi" (art. 8 , par. 3, lett. b).

Garanzie di effettività del coinvolgimento

La proposta di direttiva, nella sua attuale formulazione non specifica tuttavia quale sia lo strumento mediante il quale ciò possa essere assicurato, rimettendone l'individuazione agli Stati membri. In ogni caso, appare auspicabile che gli Stati applichino ***un criterio di effettività per le consultazioni con i portatori di interesse,*** come stabilito dai Principi Guida ONU in materia (si veda UNGP 18). Tale criterio, che può essere soddisfatto qualora vegano adottate "modalità che tengano conto delle barriere linguistiche e di altri potenziali ostacoli ad un'effettiva partecipazione" (UNGP 18, commentario), dovrebbe essere applicato lungo tutta la filiera, anche da parte di fornitori che operano in Paesi terzi. In questo caso, la casa madre dovrebbe assicurarsi (attraverso clausole contrattuali, accordi multi-stakeholder, audit in situ e la necessaria attività di *due diligence*) che i suoi fornitori operino in conformità a tali standard.

Box 10

In secondo luogo, è previsto l'obbligo per le imprese di predisporre un meccanismo per il trattamento dei reclami che consenta ai portatori di interessi di esprimere ragionevoli preoccupazioni in merito all'esistenza di un impatto negativo potenziale o effettivo sui diritti umani e sull'ambiente (art. 9). La mancata o inefficace predisposizione di un siffatto meccanismo sarà – come si auspica – sanzionata dalla legge di recepimento.

Individuazione dei "portatori di interesse"

L'art. 3 della proposta definisce "portatori di interessi" i "dipendenti della società, dipendenti delle sue filiazioni e altre persone fisiche, gruppi, comunità o soggetti i cui diritti o interessi sono o potrebbero essere lesi dai prodotti, dai servizi e dalle attività della società, delle sue filiazioni e dei suoi rapporti d'affari". Il testo è più restrittivo a quello più ampio predisposto dal PE che considerava come tali gli "individui o gruppi di individui i cui diritti o interessi possono essere lesi dagli impatti negativi potenziali" o "effettivi sui diritti umani, sull'ambiente e sulla buona governance causati da un'impresa o dai suoi rapporti d'affari, ***nonché organizzazioni il cui scopo statutario è la difesa dei diritti umani, tra cui i diritti sociali e del lavoro, l'ambiente e la buona governance. Possono rientrarvi anche i lavoratori e i loro rappresentanti, le comunità locali, i minori, le popolazioni indigene, le associazioni civiche, i sindacati, le organizzazioni della società civile e gli azionisti delle imprese".***

Specifici meccanismi di vigilanza e sistema sanzionatorio. La possibilità di compiere indagini onde garantire l'ottemperanza delle aziende agli obblighi stabiliti dalla direttiva (art. 18), avrebbe, infine, l'effetto di consentire una maggiore rilevazione delle situazioni a rischio, nonché di quelle situazioni che assumono rilevanza penale, con l'auspicabile conseguenza di condurre a una più significativa applicazione del D.Lgs. n. 231/2001 nei confronti delle imprese che si avvalgono di lavoro forzato.

Questo comporterebbe una maggiore possibilità di prevenire gli impatti negativi sui diritti umani e, in generale, di intervenire in maniera tempestiva qualora determinate conseguenze possano risultare in un danno irreparabile.

Box 11

Meccanismi di prevenzione e de-risking

Qualora dai controlli si dovesse evincere che un'azienda agricola faccia ricorso (anche solo in maniera indiretta, attraverso i suoi fornitori) al lavoro forzato, le autorità nazionali preposte ai controlli (ex art. 17 e ss. della proposta di direttiva) potrebbero chiedere all'impresa di attuare delle misure correttive entro un tempo appropriato. Tali misure possono essere rappresentate da maggiori controlli all'interno delle aziende, attività di capacity building e dalla introduzione di incentivi adeguati (per esempio, se necessario, l'introduzione di condizioni contrattuali più favorevoli per i fornitori). Nel caso in cui venga evidenziato il rischio di un danno irreparabile è possibile prevedere misure provvisorie volte ad evitare il rischio di danni gravi e irreparabili. È necessario anche prendere in considerazione la possibilità che le imprese non sempre dispongano dell'influenza necessaria per prevenire gli impatti negativi all'interno della propria filiera, soprattutto, se i loro fornitori si trovano in Paesi terzi. In queste circostanze l'impresa dovrebbe anche valutare l'eventualità di interrompere tali rapporti commerciali (Principi Guida ONU, Commentario Principio 19). La proposta di direttiva recepisce questa impostazione lì dove afferma che: "Per quanto riguarda gli impatti negativi effettivi che risulti impossibile arrestare o mitigare adeguatamente, l'impresa [...] se permesso dalla legge che disciplina le relazioni con detto partner potrà decidere per la cessazione del rapporto d'affari per le attività in questione se l'impatto negativo è considerato grave" (art. 8, par. 6, lett. b) Tuttavia, le misure di de-risking devono essere considerate come una extrema ratio, dal momento che possono avere a loro volta ripercussioni negative sui diritti umani.

7.3. La situazione dei migranti irregolari. Altre modifiche suggerite

Secondo i dati ufficiali quasi un quinto dei lavoratori impiegati nel settore agricolo sono migranti (18,3%, 166 mila addetti), ma si stima che - considerata la quota di lavoratori irregolari - la cifra sia di gran lunga superiore, basti pensare che secondo quanto riportato dalle stime dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il tasso di lavoro non regolare tra gli addetti all'agricoltura è il più elevato tra tutti i settori economici, con un'incidenza di lavoro irregolare tra i lavoratori dipendenti pari al 34,9%[71]. A queste vanno aggiunti i numerosi lavoratori di origine immigrata senza titolo di soggiorno o non iscritti alle liste anagrafiche.

Come già menzionato, l'ultimo "decreto flussi", che ha permesso l'ingresso di un numero rilevante di lavoratori stranieri, risale a più di dieci anni fa. L´assenza di un canale di ingresso in Italia per motivi di lavoro fa sì che i cittadini stranieri ricorrano in via strumentale alla protezione internazionale per "regolarizzarsi" in via provvisoria. Lo straniero ottiene così un permesso di soggiorno c.d. "per richiesta asilo" della durata di sei mesi, che pur essendo rinnovabile e permettendo la stipulazione di un contratto di lavoro, nei casi in cui la richiesta di protezione internazionale è meramente strumentale, andrà incontro a un rigetto in seguito al quale lo straniero verserà inevitabilmente in una condizione di irregolarità.

Sia che il lavoratore straniero sia sul territorio nazionale irregolarmente, sia che sia in possesso di un permesso di soggiorno "per richiesta asilo", esso si viene a trovare dunque in una situazione di precarietà e vulnerabilità che agevola di fatto il crearsi delle condizioni di bisogno e conseguentemente di forme illecite di reclutamento della manodopera e di sfruttamento lavorativo[72].

L'introduzione (o meglio, la re-introduzione) di un sistema effettivo ed efficace di ingresso per motivi di lavoro contribuirebbe a ridurre la condizione di vulnerabilità dei soggetti migranti e di conseguenza il numero di casi di sfruttamento lavorativo. Il recepimento in Italia di una direttiva sulla HRDD non influirà, a parere degli autori, su questa specifica problematica, che esula dalla materia della *due diligence* aziendale sui diritti umani e necessita di uno specifico intervento del legislatore.

Tutela delle vittime. Come emerge dalla disamina normativa finora effettuata (cfr. par. 5.4), il ***permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale di cui all'art. 18 TUI*** costituisce uno strumento importante per il cittadino straniero che si trovi sottoposto a situazioni di violenza o di grave sfruttamento, perché, ad esempio, vittima di uno dei reati

71. ISTAT, Occupazione regolare, irregolare e popolazione, ISTAT, edizione settembre 2019; WeWorld, Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino, 2021, pp. 18, 25.
72. WeWorld, Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino, cit., p. 28.

esaminati nel Capitolo 1. Grazie alla previsione del doppio binario giudiziario/sociale, al fatto che non sia necessaria una denuncia della vittima o alcuna collaborazione nelle indagini (a differenza che per il permesso di soggiorno di cui all´art. 22 TUI), nonché al fatto che tale permesso di soggiorno possa essere convertito per motivi di studio e lavoro, viene agevolata l'integrazione dello straniero permettendogli di emergere dalla condizione di irregolarità e estrema vulnerabilità in cui si trovava.

La scarsa applicazione delle rilevanti e innovative disposizioni di cui all´art. 18 TUI, soprattutto su sollecitazione da parte degli inquirenti e con riferimento a vicende di sfruttamento lavorativo, rendono necessario ***un potenziamento del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale*** anche attraverso corsi di formazione nei confronti della magistratura e degli altri operatori del settore (Questure e servizi sociali). In particolar modo andrebbero sensibilizzati gli operatori del settore rispetto all'attivazione del c.d. percorso sociale non condizionato alla partecipazione della vittima alle vicende processuali e, anzi, svincolato dalla formale contestazione di un illecito penale, che permetterebbe così di far emergere quella vasta percentuale di stranieri vittime di sfruttamento lavorativo nel settore agricolo. Inoltre bisognerebbe anche formare tali operatori rispetto alle problematiche peculiari di tale settore (ad es. isolamento alle vittime nei campi e nelle aree rurali e difficoltà di accedere alle loro testimonianze; la riluttanza delle vittime stesse a collaborare per paura di ulteriori danni, quali ad esempio la detenzione o la deportazione).

Il permesso di soggiorno per casi speciali ex art. 22, comma 12 quater e ss. TUI., è uno strumento la cui applicazione è, allo stato, estremamente marginale e dove il rilascio del permesso di soggiorno ha carattere premiale, subordinato al fatto che il lavoratore denunci il datore di lavoro e collabori alle indagini. Tale caratteristica rende la sua applicazione, per ovvie ragioni, più difficoltosa e restrittiva rispetto che al permesso di soggiorno di cui all´art. 18 TUI.

Il permesso di soggiorno di cui all'art. 18 TUI in particolare e quello di cui all'art.22, comma 12 quater e ss. TUI in maniera più marginale, costituiranno, anche dopo il recepimento della direttiva sulla HRDD, due importanti forme di tutela alle quali avranno accesso le vittime di sfruttamento lavorativo nel settore agroalimentare. ***La direttiva non andrà ad impattare queste disposizioni legislative che rimangono*** – come si è visto soprattutto per quanto riguarda la fattispecie di cui all'art. 18 TUI – ***due importanti ed innovativi strumenti di natura rimediale, applicabili indipendentemente dal fatto che i datori di lavoro e le aziende abbiano effettuato una HRDD.***

8. L'impatto della due diligence sulla discriminazione e questioni di genere

Come evidenziato nel corso del presente studio sono i gruppi vulnerabili ad essere colpiti in modo particolarmente evidente dall'impatto negativo sui diritti umani derivanti dalle attività delle imprese del settore agroalimentare. Tra questi le donne, soprattutto le lavoratrici migranti, sono i soggetti che risultano spesso essere colpite in modo sproporzionato, rispetto ad altre vittime, dagli impatti negativi sui diritti umani derivanti dalle attività delle imprese agroalimentari. Sebbene le donne partecipino in una misura particolarmente elevata nei sistemi di produzione del settore agroalimentare, esse operano in un contesto di politiche che non sono sufficientemente sensibili al genere ed in situazioni di rischio di violazioni dei diritti umani. Gli impatti che possono derivare dalle operazioni delle imprese sono originati da tutta una serie di cause come: norme sociali preesistenti, relazioni patriarcali e vulnerabilità derivante dallo stato di migranti, che rendono per loro anche più complesso l'accesso alla giustizia.

Box 12

I Principi Guida ONU e la dimensione di genere

I Principi Guida ONU riconoscono l'importanza della dimensione di genere in diverse disposizioni:

- Il commento al Principio 3 stabilisce che gli Stati dovrebbero fornire una guida appropriata alle imprese su "come considerare efficacemente le questioni di genere, la vulnerabilità e/o l'emarginazione"
- Il Principio 7 sottolinea che gli Stati dovrebbero fornire un'adeguata assistenza alle imprese che operano in zone di conflitto "per valutare e affrontare i maggiori rischi di abusi, prestando particolare attenzione alla violenza sessuale e di genere"
- Il commento al Principio 12 afferma che: "A seconda delle circostanze, le imprese potrebbero aver bisogno di prendere in considerazione standard aggiuntivi"
- Il commento al Principio 20 sottolinea che le imprese "dovrebbero fare sforzi particolari per monitorare l'efficacia delle loro risposte agli impatti sugli individui provenienti da gruppi o popolazioni che possono essere ad alto rischio di vulnerabilità o emarginazione", sottolineando l'importanza di "utilizzare dati disaggregati per genere, qualora pertinenti"

La Guida OCSE sulla *due diligence* per una condotta d'impresa responsabile del 2018[73] afferma che le imprese devono riconoscere i diversi rischi che possono essere affrontati dalle donne e dagli uomini ed essere consapevoli delle questioni di genere e dei diritti umani delle donne in situazioni in cui le donne possono subire un impatto negativo eccessivo.

Nonostante questi riferimenti alla dimensione di genere negli UNGPs, il dibattito su imprese e i diritti umani non ha finora prestato adeguata attenzione agli impatti differenziati che derivano per le donne dalle violazioni dei diritti umani nell'ambito delle attività del settore privato. Tantomeno, sufficiente attenzione è stata data alle specifiche barriere e agli altri tipi di ostacoli che le donne devono affrontare per avere accesso a rimedi efficaci.

Box 13

L'elaborazione di una 'lente di genere' negli UNGPs

Proprio per affrontare il problema della scarsa importanza attribuita alla dimensione di genere negli UNGPs, il Gruppo di Lavoro ONU su imprese e diritti umani ha lanciato nel 2017 un progetto tematico per mettere a fuoco la dimensione di genere degli UNGPs .

Il progetto ha perseguito l'obiettivo di:

- Accrescere la sensibilità di tutte le parti interessate circa la necessità che per dare piena attuazione agli UNGPs e l'integrazione di tale questione nel dibattito su impresa e diritti umani, richiede l'adozione di un approccio di genere
- Sviluppare una guida per assistere sia gli Stati che le imprese con raccomandazioni pratiche su cosa significhi proteggere, rispettare i diritti delle donne e porre rimedio alle violazioni di tali diritti nell'ambito delle operazioni delle imprese in linea con gli UNGP
- Riunire varie agenzie, istituzioni, organizzazioni e attori che lavorano in materia di imprese e diritti umani per esplorare le modalità per assicurare l'empowerment delle donne che si trovano in situazioni di rischio o che hanno subito violazioni dei diritti umani nell'ambito delle attività delle imprese

Il progetto del Gruppo di Lavoro ONU ha condotto all'adozione di uno rapporto adottato nel 2019 dal Consiglio dei diritti umani e di una guida predisposta sempre nel 2019 dal Gruppo di Lavoro ONU insieme ad UNDP e dedicati entrambi alla Dimensione di genere nei Principi Guida .

73. OCSE, *Due Diligence* Guidance for Responsible Business Conduct, cit.
74. Cfr. Gender Lens to the UNGPs, disponibile su www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/GenderLens.aspx
75. Consiglio dei diritti umani, Gender dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, UN Doc. A/HRC/41/43, del 23 maggio 2019; UNDP and UNWG on Business and Human Rights, Gender Dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights, 22 novembre 2019.

Il testo della proposta di direttiva impone come visto l'obbligo di *due diligence* in relazione ad una serie di diritti umani a beneficio di tutti i soggetti titolari di tali diritti che possano essere potenzialmente lesi. La formulazione del testo si indirizza esclusivamente alle grandi imprese e non anche alle piccole e medie imprese[76]. Questa esclusione non è in linea con gli UNGPs che richiedono che la *due diligence* sui diritti umani si applichi alle imprese "indipendentemente" dalla loro dimensione o settore. La proposta di direttiva, pertanto, avrebbe dovuto ***includere senz'altro le piccole e medie imprese del settore agroalimentare quando si considerino le gravi, e documentate, violazioni dei diritti umani che avvengono in tale settore.***

Detto questo, ***il testo della proposta di direttiva opera scarsi riferimenti alle esigenze di protezione delle donne*** non recependo nemmeno la formulazione della relazione del PE secondo cui "gli impatti negativi sui diritti umani, sull'ambiente e sulla buona governance non sono neutri dal punto di vista del genere" e che "le imprese sono incoraggiate a integrare la prospettiva di genere nei loro processi di dovuta diligenza"[77]. La proposta di direttiva, quindi, si discosta dagli standard internazionali in materia ed in particolare dalla formulazione ben più stringente degli UNGPs che affermano che quei diritti umani che nella pratica sono esposti a rischi maggiori di altri, in particolari settori produttivi o in particolari contesti, "devono quindi essere oggetto di un'attenzione maggiore"[78]. I diritti delle donne ed il contrasto alla discriminazione nei loro confronti e che prestano la loro attività lavorativa nel settore agroalimentare, è proprio un'area che deve essere oggetto di siffatta 'maggiore attenzione'. Va segnalato, tra l'altro che il tema è stato esplicitamente affrontato dai pareri sulla bozza di proposta di legislazione rilasciati dalla Commissione per il commercio internazionale e da quella per gli affari esteri che hanno esplicitamente sottolineato la necessità di una normativa che richieda alle imprese di utilizzare un approccio di genere alla HRDD, e che prenda in considerazione il rischio per le donne di essere colpite in modo sproporzionato dalle loro operazioni e attività[79].

La valutazione, negativa, circa l'assenza di una dimensione di genere nel testo della futura direttiva rimane nonostante il fatto che l'Allegato di strumenti internazionali sui diritti umani annesso alla proposta di direttiva rinvii ad alcuni strumenti internazionali di protezione dei diritti delle donne.

Risulta, dunque, necessario che la futura legislazione europea sia integrata da una dimensione di genere. A tal fine il testo della normativa dovrebbe contenere disposizioni specifiche per gli Stati membri UE e per le imprese destinatarie dell'obbligo di HRDD volte ad assicurare tale approccio di genere.

76. Cfr. Commissione europea, proposal for a directive on Corporate Sustainability *Due Diligence*, cit., p. 12 .
77. Cfr., considerando (25).
78. Cfr. UNGPs, Principio 12, Commentario.
79. Cfr. PE, Risoluzione del PE del 10 marzo 2021, cit., p. 62.

In particolare, agli Stati dovrebbe essere richiesto che nell'adottare misure per ridurre le barriere legali, pratiche di altro tipo nell'accesso ai meccanismi giudiziari nazionali nei casi di violazioni dei diritti umani derivanti dalle attività delle imprese, essi prestino attenzione alle ulteriori barriere che le donne devono affrontare nel settore agroalimentare per accedere a rimedi efficaci. Alle imprese, invece, dovrebbe essere esplicitamente richiesto di integrare la dimensione di genere nell'esecuzione di tutte le fasi della HRDD. La *due diligence* dovrebbe coprire sia gli impatti negativi reali e potenziali sui diritti umani delle donne che un'impresa può causare o contribuire a causare, o che possono essere direttamente collegati alle sue operazioni, prodotti o servizi dalle sue relazioni commerciali. ***A tal fine la futura normativa dovrebbe rinviare alla Guida sulla dimensione di genere degli UNGPs[80], all'omonimo rapporto del Gruppo di lavoro ONU su imprese e diritti umani[81], nonché alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)[82], alla Raccomandazione generale sulle donne lavoratrici migranti[83], e alla Convenzione OIL sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie[84].***



80. UNDP and UNWG on Business and Human Rights, Gender Dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights, cit.
81. Cfr. Consiglio dei diritti umani, Gender dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights, cit.
82. Cfr. Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna, del 18 dicembre 1979.
83. Cfr. Comitato sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, Raccomandazione generale N. 26 su donne lavoratrici migranti, UN Doc. CEDAW/C/2009/WP.1/R, del 5 dicembre 2008.
84. OIL, Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, del 18 dicembre 1990.

9. Focus: la Convenzione OIL n. 190 sulla violenza e sulle molestie nel modo del lavoro

La Convenzione OIL n. 190 sulla violenza e sulle molestie nel modo del lavoro[85] è stata adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 con lo scopo di eliminare la violenza e le molestie sui luoghi di lavoro. Si tratta di un trattato internazionale avente efficacia vincolante in tutti i Paesi che decidano di ratificarla[86]. Frutto di oltre otto anni di negoziazioni, la Convenzione si fonda sull'idea che la violenza e le molestie sul luogo di lavoro rappresentano a tutti gli effetti delle violazioni dei diritti umani in quanto costituiscono un'intollerabile minaccia alle pari opportunità ed hanno "ripercussioni sulla salute psicologica, fisica e sessuale, sulla dignità e sull'ambiente familiare e sociale della persona" e possono impedire, in particolare alle donne, di entrare, rimanere e progredire nel mercato del lavoro.

Box 14

La Convenzione OIL 190

La convenzione OIL 190 poggia su quattro piani operativi tra di loro complementari ed intersecantesi:

- Riconosce che le molestie e la violenza di genere colpiscono sproporzionalmente donne e ragazze
- Rileva che la violenza domestica può avere ripercussioni sull'occupazione, la salute, la sicurezza delle persone colpite
- Stabilisce un ambito di applicazione molto ampio, ovvero tutti i settori, sia privati che pubblici, dell'economia formale e informale, di aree urbane o rurali, indipendentemente dallo status contrattuale delle lavoratrici e dei lavoratori
- Si applica a casi di molestie e violenza che si verificano in occasione del lavoro (posto di lavoro), in connessione con il lavoro (luoghi destinati alla pausa, al pranzo, spogliatoi, bagni, uffici retribuzione, alloggi messi a disposizione dal datore di lavoro) o che scaturiscono dal lavoro (durante gli spostamenti per recarsi al lavoro, spostamenti o viaggi di lavoro, formazione o eventi correlati al lavoro)

85. Cfr. OIL, Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, cit.
86. La Convenzione è stata ratificata e resa esecutiva in Italia con legge n. 4 del 15 gennaio 2021.

La Convenzione, in particolare, vieta le pratiche di "violenza e molestie" nel mondo del lavoro, intendendo con tale formulazione quell'insieme di "pratiche e di comportamenti inaccettabili, o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, sia ripetutamente, che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico". Questo concetto include la violenza e le molestie di genere che sono definite dalla stessa Convezione come quelle perpetrate "nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso o genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali"[87].

La Convenzione è importante ai fini del presente studio perché sebbene, da un lato, la Convenzione non menzioni in modo esplicito la *due diligence* in materia di diritti umani, ***l'impianto regolamentare da essa applicato si fonda sul tipico approccio di "protezione e prevenzione"***(come nei sistemi di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro), applicabile tanto agli Stati contraenti quanto al loro settore privato. Tale impianto si fonda su di un sistema di valutazione dei rischi che è assolutamente coerente con gli elementi salienti del processo di HRDD dei Principi Guida ONU e degli altri standard internazionali. In secondo luogo, l'ambito di applicazione della Convezione è intersettoriale: essa si applica a tutti i settori lavorativi, sia privati che pubblici.

Con riferimento al meccanismo di protezione e prevenzione, la quarta sezione della Convenzione fissa l'obbligo degli Stati contraenti ad adottare leggi e regolamenti che definiscano e proibiscano la violenza e le molestie nel mondo del lavoro, inclusi violenza e le molestie di genere (art. 7). Agli Stati è fatto obbligo di adottare le misure adeguate atte a prevenire la violenza e le molestie nel mondo del lavoro (art. 8) e adottare in particolare leggi e regolamenti che "richiedano ai datori di lavoro di intraprendere misure adeguate e proporzionate al rispettivo livello di controllo in materia di prevenzione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, ivi compresi la violenza e le molestie di genere" (art. 9). Tali misure che i datori di lavoro possono essere obbligati ad adottare dallo Stato includono "l'identificazione dei pericoli e la valutazione dei rischi relativi alla violenza e alle molestie [...]". Si tratta quindi di un processo che può, e deve, essere ricondotto all'interno di un più ampio processo di generale HRDD così come previsto dal Principi Guida.

Va segnalato, dal punto di vista dell'accesso ai meccanismi di reclamo, l'obbligo fissato dall'art. 10 alle Parti contraenti di "adottare misure adeguate al fine di garantire l'accesso a meccanismi di ricorso e di risarcimento adeguati ed efficaci, nonché a meccanismi e procedimenti di denuncia e di risoluzione delle controversie nei casi di violenza e di molestie

nel mondo del lavoro che siano sicuri, equi ed efficaci". La disposizione che riprende gli obiettivi di accesso ai rimedi per le vittime di violazioni di cui al terzo Pilastro degli UNGPs indica tra i meccanismi utilizzabili a tal fine: a) procedimenti di denuncia e di indagine, nonché, se appropriato, meccanismi di risoluzione delle controversie nei luoghi di lavoro; b) meccanismi di risoluzione delle controversie esterni ai luoghi di lavoro; c) tribunali o altre giurisdizioni; d) protezione contro la vittimizzazione o le ritorsioni nei confronti di querelanti, vittime, testimoni e informatori; e) misure di sostegno legale, sociale, medico e amministrativo a favore dei querelanti e delle vittime.

La Convenzione OIL 190 non è menzionata nell'Allegato relativo agli strumenti internazionali sui diritti umani annesso alla proposta di direttiva. ***Per rafforzare la dimensione di genere è necessario che la futura legislazione rinvii alla necessità che l'obbligo di HRDD includa altresì le misure volte a prevenire la violenza e le molestie sul lavoro come sancito dalla Convezione OIL 190.***



87. Cfr. Art. 1.

10. L'impatto della due diligence in materia di diritti umani sull'accesso alla giustizia per le vittime

Uno dei temi principali del dibattito contemporaneo circa la tutela dei diritti umani nell'ambito delle operazioni economiche nel settore agroalimentare risiede nella rimozione delle barriere e degli ostacoli che si frappongono all'accesso alla giustizia per le vittime, in genere, ma non esclusivamente, lavoratori e lavoratrici migranti. Ad esempio, sono frequenti le situazioni in cui i lavoratori stranieri che intendono sporgere denuncia contro i datori di lavoro che li sfruttano spesso non hanno possibilità per farlo. E ciò sia a causa della mancanza di autorità pubbliche competenti e in grado di soddisfare la richiesta di giustizia dei lavoratori, sia a causa degli ostacoli e delle barriere che le loro situazioni di vulnerabilità (ad. es. essere stranieri, essere donne, oppure entrambe le cose), frappongono all'accesso a delle vie di rimedio[88]. A ciò vanno aggiunte le inefficienze del sistema degli ispettorati del lavoro nel settore agricolo, dovute sia all'inadeguatezza delle risorse investite nella sorveglianza, sia alla frammentazione e alla parziale sovrapposizione delle competenze degli organi preposti ai controlli in materia di lavoro.

L'accesso alla giustizia – cioè la capacità di cercare e ottenere un rimedio attraverso istituzioni formali o informali di giustizia per far valere delle doglianze, in conformità con gli standard dei diritti umani – costituisce l'elemento centrale di un sistema di protezione dei diritti umani effettivo. In assenza della possibilità di agire per ottenere la riparazione per le violazioni delle garanzie sui diritti umani, "l'obbligo di protezione dei diritti umani che grava sugli Stati risulta indebolito o addirittura svuotato di significato"[89]. I Principi Guida ONU sottolineano nel terzo Pilastro la centralità di un sistema di rimedi, ribadendo l'obbligo per gli Stati, ampiamente consolidato nel diritto internazionale dei diritti umani, di garantire l'accesso alla giustizia per le vittime di violazioni[90] .

88. Cfr. Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level, FRA Opinion – 1/2017, p. 44.
89. Cfr. UNGPs, Principio 25, Commentario.
90. Ai meccanismi di reclamo 'gestiti' dallo Stato come ad esempio quelli giurisdizionali, gli UNGPs assegnano un ruolo importante anche ai meccanismi di reclamo previsti all'interno delle stesse organizzazioni aziendali per facilitare la risoluzione di controversie che possono coinvolgere l'impresa.

Box 15

La Direttiva UE 'vittime di reato'

Nell'Unione Europea la direttiva 2012/29 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, ha istituito norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato per garantire che vengano riconosciute, trattate con rispetto e ricevano adeguata protezione, assistenza e possano accedere alla giustizia. La direttiva sostituisce la Decisione quadro 2001/220/GAI del 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale e rafforza notevolmente i diritti delle vittime e dei loro familiari. L'obiettivo della direttiva è garantire che tutte le vittime di reato ricevano informazione, assistenza e protezione adeguate e possano partecipare ai procedimenti penali. Ai sensi della direttiva, le vittime devono essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria da tutti gli attori con cui entrano in contatto. Speciale attenzione va prestata alle vittime con esigenze particolari al fine di proteggerle dalle forme di vittimizzazione secondaria, dall'intimidazione e dalle ritorsioni.

L'Italia ha recepito la direttiva tardivamente nel 2016 e tra l'altro lo ha fatto in modo incompleto tale da essere destinataria di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, tutt'ora in corso[91].

Il potenziamento dell'accesso ai rimedi per le vittime passa nel testo della proposta di direttiva attraverso alcune aree di particolare rilevanza:

a. l'esistenza di un ventaglio di rimedi;
b. l'eliminazione delle barriere all'accesso ai rimedi;
c. la previsione di meccanismi di responsabilità civile per le imprese;
d. la previsione di un sistema sanzionatorio nei confronti delle imprese che non si conformino agli obblighi che derivano loro dalla futura normativa.

91. Cfr. FRA, Fundamental Rights Report 2021, p. 242; EC, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012, dell'11 maggio 2020.

Un ventaglio di rimedi. Il testo della proposta di direttiva prevede, in modo sufficientemente coerente con quanto previsto negli UNGPs, la coesistenza tra meccanismi di rimedio privati e quelli statali. Se da un lato, ***agli Stati membri è chiesto di provvedere affinché l'impresa che abbia causato un impatto negativo, o vi abbia contribuito, preveda un meccanismo di riparazione e collabori al suo esercizio,*** dall'altro lato la proposta di direttiva ***non recepisce l'impianto della risoluzione del PE che ribadiva il dovere degli Stati membri di assicurare che la proposta di riparazione da parte di un'impresa non impedisca alle vittime o altri soggetti interessati di avviare un procedimento civile conformemente al diritto nazionale[92].*** In altre parole alle vittime non deve essere richiesto di ricorrere a rimedi extragiudiziali (ad es. quello delle istanze specifiche dinanzi ai Punti di contatto nazionale, previsto dalle Linee guida OECD) prima di poter presentare un ricorso dinanzi ad un tribunale. Allo stesso modo, il fatto che le vittime siano parti di un procedimento pendente dinanzi ad un meccanismo di reclamo (come quelli previsti all'interno delle stesse organizzazioni aziendali per facilitare la risoluzione di controversie che possono coinvolgere l'impresa) non può certo impedire che esse abbiano accesso ad un tribunale indipendente ed imparziale che sia competente per esaminare la loro questione.
La proposta di direttiva della Commissione europea non riprende l'art. 9 del testo proposto dal PE che prevedeva per le imprese la facoltà di introdurre meccanismi di reclamo che siano legittimi, accessibili, prevedibili, sicuri, equi, trasparenti, compatibili con i diritti e adattabili come fissato nei criteri di efficacia per i meccanismi di reclamo non giudiziari individuati dal Principio 31 degli UNGPs.

Le barriere all'accesso ai rimedi. La Risoluzione del PE evidenzia come gli "attuali strumenti internazionali di dovuta diligenza non hanno garantito alle vittime di violazioni dei diritti umani e di impatti negativi sull'ambiente l'accesso alla giustizia e a mezzi di ricorso, a causa della loro natura non giudiziaria e volontaria"[93]. Infatti, ***i rimedi giudiziari esistenti sono spesso inaccessibili a causa delle barriere pratiche e legali all'accesso alla giustizia e ad un rimedio effettivo,*** ciò specialmente quando i ricorrenti sono cittadini stranieri. Queste barriere aumentano ulteriormente quando ad esempio le vittime sono lavoratrici migranti, e ciò a causa di forme multiple di discriminazione derivanti dalla loro identità di genere e dal loro status di migranti.

92. Sul meccanismo di accesso alle misure di rimedio giudiziale da parte di vittime in Paesi terzi, si veda più in avanti il focus sul caso Kik.
93. Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021, Testo della proposta richiesta, Preambolo 5.

Box 16

Barriere all'accesso ai rimedi e modalità per migliorare l'accesso delle vittime ai meccanismi giudiziari

Le barriere all'accesso ai rimedi nei casi giudiziari vertenti su impresa e diritti umani

- Regole sull'onere della prova e accesso limitato alle prove
- Limitata capacità giuridica per gli enti della società civile (ad es. organismi dei consumatori, difensori civici, ONG)
- Costi elevati dei procedimenti – oneri di soccombenza che gravano sui ricorrenti (che possono dover pagare anche le spese del convenuto)
- Rischi finanziari e di ritorsioni per i ricorrenti e (c.d. SLAPP litigations) [94]
- Rischi finanziari e organizzativi per le ONG ed i difensori dei diritti umani (c.d. SLAPP litigations)
- Durata delle procedure
- Barriere derivanti dal carattere transfrontaliero della controversia presentata dinanzi ai tribunali europei: ad es. costi di raccolta delle prove (viaggi, traduzioni di testimonianze e documenti), partecipazione delle vittime al procedimento, barriere linguistiche
- Ostacoli derivanti dalle norme sul diritto applicabile nei casi di violazioni dei diritti umani in Paesi extra-UE (ad es. scadenza dei termini di prescrizione)

94. SLAPP è un acronimo per Strategic Law suits Against Public Participation utilizzato per indicare le strategie che alcune aziende usano per intimidire i ricorrenti e i loro difensori attraverso il ricorso a costosi contenziosi giudiziari.

Box 16

Esempi di misure da adottare per evitare le barriere

- Inversione dell'onere della prova in quelle situazioni in cui le vittime non possono avere accesso ai mezzi di prova perché esclusivamente in possesso dell'impresa
- Ruolo delle NGOs e delle associazioni nel portare avanti contenziosi strategici – spesso l'unico unico modo per portare un caso dinanzi a dei tribunali (ad es. individuazione delle situazioni di violazione; campagne di raccolta fondi)
- Ruolo chiave delle associazioni nel sostengo delle vittime, nella raccolta di prove, nel contatto con esperti (ad es. primo supporto legale; spiegazione agli stranieri del funzionamento del sistema e delle procedure nazionali) facilitando la loro copertura dei costi sostenti per lo svolgimento di tali funzioni
- Ammissibilità di ricorsi collettivi e di azioni di rappresentanza in specifiche aree tematiche[95]
- Esistenza di organi di supervisione e controllo con il potere di indagare su fatti o multare le imprese (ad es. gli organismi di protezione dei consumatori; le commissioni nazionali sui diritti umani) ed adeguata capacità di mezzi e risorse
- Esistenza di meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie (cd. Alternative Dispute Resolution, ADR) che facilitino soluzioni stragiudiziali delle controversie attraverso la negoziazione e la mediazione (con sospensione però dei termini di prescrizione dell'azione giudiziale per evitare utilizzi abusivi delle ADR)
- Riformare le regole del diritto internazionale privato europeo (come di seguito argomentato all'eliminazione delle barriere per vittime straniere da attività off-shore)

95. Si veda sul punto il BOX n. 24 "Il ruolo delle associazioni e delle altre organizzazioni della società civile".

Il testo della proposta di direttiva riconosce in sostanza il ruolo primario dello Stato nel garantire l'accesso alla giustizia e rimedi efficaci per le vittime di violazioni da parte delle imprese. Va segnalato, tuttavia, ***come dal testo non traspare alcuna misura concreta per garantire una prospettiva di genere e in particolare con riferimento allo sfruttamento lavorativo che le lavoratrici migranti beneficino equamente di tutti i rimedi previsti dalla direttiva.*** Il rapporto del Gruppo di lavoro ONU su imprese e diritti umani sulle dimensioni di genere degli UNGPs[96] ha evidenziato l'impatto differenziato e sproporzionato delle attività delle imprese sulle donne.

Tra le barriere all'accesso ai rimedi vi può essere anche il regime delle prove. L'onere della prova, infatti, incombe di norma su chi afferma un fatto[97], e ciò può costituire un grosso ostacolo all'accesso alla giustizia per le vittime soprattutto quando le violazioni dei diritti umani avvengono per opera di imprese terze controllate o collegate all'impresa contro cui si agisce per ottenere un ristoro. In queste situazioni, caratterizzate da uno squilibrio de facto nei rapporti di forza tra vittime e autori delle violazioni, diventa arduo per le prime riuscire a recuperare gli elementi di prova da esibire per dimostrare determinati fatti, oppure i rapporti societari di controllo, ecc.

Ne discende la necessità di ***un'inversione dell'onere della prova[98].*** Nessuna disposizione sui mezzi di prova è poi presente nel testo della proposta di direttiva (a differenza del testo del PE che menzionava tale aspetto sia pure nel considerando 53). Occorre invece una disposizione generale riguardante l'accesso a tutti i mezzi di prova per le vittime e che sancisca l'inversione della prova allorquando "i fatti e gli eventi rilevanti per la risoluzione di un ricorso sono in tutto o in parte di conoscenza esclusiva dell'impresa convenuta"[99].

Box 17

L'inversione dell'onere della prova

53) Nell'introdurre regimi di responsabilità, gli Stati membri dovrebbero garantire una presunzione confutabile che richieda un certo livello di elementi probatori. L'onere della prova sarebbe trasferito da una vittima a un'impresa per dimostrare che essa non esercitava un controllo su un'entità commerciale implicata in una violazione dei diritti umani.

Fonte: Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021, (2020/2129(INL))

96. Cfr. UNWG, Gender dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights, UN Doc. A/HRC/41/43 del 23 maggio 2019.
97. M. Taruffo, Onere della prova, in Diritto on line, Treccani, 2017.
98. L'inversione dell'onere della prova è un istituto processuale che comporta che a fornire quest'ultima non sia il soggetto che avanza la domanda giudiziale, bensì il soggetto contro cui viene presentata. Molto spesso lo scopo di tale inversione consiste nel facilitare la tutela dei diritti di soggetti che si considerano 'deboli', e che per varie ragioni avrebbero difficoltà a fornire la prova dei fatti su cui fondano le loro pretese.
99. CESCR, General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, UN Doc. E/C.12/GC/24, del 10 agosto 2017, par. 45

La responsabilità civile per le imprese. L'art 21 della proposta di direttiva sancisce la responsabilità da risarcimento danni di quelle imprese che non abbiano ottemperato agli obblighi di prevenzione e mitigazione degli impatti negativi, con l'esercizio della *due diligence* come strumento di esonero per l'impresa dalla responsabilità (c.d. *due diligence* defense). Agli Stati è richiesto di assicurare l'esistenza nel diritto interno di un siffatto regime di responsabilità. ***In sintesi le imprese sono responsabili di un danno derivante dalla violazione dei diritti umani o di un danno all'ambiente a meno che non dimostrino di aver agito secondo la dovuta diligenza[100].***

Box 18

Responsabilità dell'impresa

È molto importante sottolineare un aspetto relativo al funzionamento della *due diligence*. ***L'esistenza sulla carta di procedure e di strumenti organizzativi aziendali in materia di due diligence sui diritti umani non può valere ad esonerare automaticamente l'impresa dalla sua responsabilità.*** Occorre che tali procedure e strumenti organizzativi siano effettivamente implementati. In altri termini la *due diligence* non deve diventare un mero esercizio di box-ticking come avviene ad esempio in altri ambiti della governance societaria[101]. Allo stesso modo, la circostanza che l'impresa adempia i propri obblighi in materia di *due diligence* sui diritti umani, non può valere di per sé ad esonerarla dall'eventuale responsabilità nella quale essa può incorrere ai sensi del diritto nazionale.

100. Sulla difesa da *due diligence* cfr. M. Fasciglione, The Enforcement of Corporate *Human Rights Due Diligence*: From the UN Guiding Principles on Business and Human Rights to the Legal Systems of EU Countries, in Human Rights and International Legal Discourse, 2016, pp. 94-116.
101. Nella compliance aziendale il termine indica il processo di verifica della conformità ai requisiti minimi, e che materialmente è svolto spuntando le caselle di check-list di verifica prestabilite.

Si tratta di un istituto che non è ignoto al nostro ordinamento che lo disciplina nel già menzionato D.lgs. 231 lì dove prevede l'esonero dalla responsabilità amministrativa per le imprese che abbiano adottato i programmi di compliance previsti dalla normativa (i c.d. 'Modelli di organizzazione, gestione e controllo'[102]. Allo stesso modo e nella prospettiva della semplificazione dell'accesso delle vittime alla giustizia, la trasposizione nell'ordinamento interno del regime di responsabilità civile previsto dalla futura normativa potrebbe ***avvalersi dell'istituto della class action*** (la c.d. azione di classe) la cui riforma, entrata in vigore nel 2021, ha esteso la legittimazione attiva a proporre l'azione, facendo venir meno la riserva di tale strumento ai soli consumatori o alle associazioni a cui questi avevano dato mandato o a cui partecipavano.

Box 19

La legge sulla class action

La class action, o azione di classe, rappresenta un particolare tipo di azione legale attraverso la quale è possibile ottenere la tutela di diritti individuabili omogenei: i diritti vantati da ogni utente sono individuali ma il procedimento giudiziale è collettivo. A seguito della riforma del 2019, la class action, da maggio 2021, non è più disciplinata dal Codice del Consumo, bensì dal Codice di Procedura Civile, all'interno del quale è stato introdotto il titolo VIII-bis del libro quarto, in materia di azione di classe. L'azione di classe disciplinata dal codice di procedura civile può essere esperita nei confronti degli autori della condotta lesiva, che possono essere sia imprese che enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività. Legittimati a proporre l'azione, invece, sono ciascun componente della classe; le organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro (purché iscritte in un elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia), i cui obiettivi statutari comprendano la tutela dei predetti diritti. In altre parole, la riforma ha esteso la legittimazione attiva a proporre l'azione, facendo venir meno la riserva dello strumento della class action ai soli consumatori o ai relativi organismi di rappresentanza. Dal punto di vista oggettivo, la nuova azione di classe si può esperire per tutelare tutte le situazioni soggettive maturate a fronte di condotte lesive, per l'accertamento della responsabilità e la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. In sostanza, la proponibilità non è limitata ai soli casi di responsabilità contrattuale, potendo riguardare anche quella extracontrattuale e, dunque, la lesione di diritti estranei alla presenza di un eventuale contratto, circostanza non più indispensabile.

102. Cfr. supra.

Il caso KIK e l'incendio dell'Ali Enterprises in Pakistan

Il caso in questione rappresenta la prima causa civile transnazionale contro un'azienda tedesca per violazioni dei diritti umani avvenuti nell'ambito della catena di approvvigionamento. L'azione civile riguarda l'incendio avvenuto l'11 settembre 2012 in una fabbrica in Pakistan (l'Ali Enterprises) che lavorava per diverse aziende del tessile europeo, tra cui la società tedesca di abbigliamento KIK. L'incendio, causato dalle scarse misure di sicurezza sul lavoro presenti nella fabbrica, aveva causato più di 280 vittime tra i lavoratori locali. In seguito al disastro, nel 2015 un sopravvissuto e tre famiglie delle vittime avevano presentato dinanzi ai tribunali tedeschi una richiesta di risarcimento alla KIK per i danni derivanti dall'incendio. KIK, infatti, risultava essere il principale committente dell'Ali Enterprises, poiché aveva acquistato oltre il 70% della produzione della fabbrica per cinque anni. Sebbene il tribunale di Dortmund abbia accettato la giurisdizione e abbia concesso anche il diritto all'assistenza legale per i ricorrenti il 26 agosto 2016 esso ***ha respinto nel merito la richiesta di risarcimento accertando il decorso del termine biennale di prescrizione come previsto dalla normativa Pakistana,*** individuata dai giudici tedeschi come quella applicabile al caso concreto in base alle norme di diritto internazionale privato tedesche[105].

Oltre alle barriere derivanti dalle regole (europee) circa la scelta del diritto applicabile, va segnalato altresì ***che nonostante l'ammissione dei ricorrenti all'assistenza legale, i costi totali che essi hanno dovuto sostenere – rappresentanza legale, traduzioni, viaggi, ecc. – erano molto più alti dell'importo concesso dal tribunale.*** L'azione legale ha potuto proseguire, dunque, solo grazie al supporto pro bono di avvocati, studenti e traduttori, nonché del finanziamento da parte di diverse organizzazioni della società civile. Pertanto, la questione giuridica circa se KK avesse un dovere di cura (Sorgfaltspflicht) rispetto alla sicurezza antincendio nella fabbrica rimane aperta.

... e se la direttiva sulla HRDD fosse già stata in vigore?

In tale evenienza, e a condizione che un'ipotetica direttiva già in vigore includesse le summenzionate disposizioni di riforma del diritto internazionale privato dell'UE, il tribunale di Dortmund avrebbe potuto accogliere la richiesta delle vittime di riconoscere come ***diritto applicabile le norme dell'ordinamento tedesco*** (perché norme del Paese in cui si è verificato l'evento che ha originato il danno; oppure perché norme dello Stato in cui la casa madre ha il suo domicilio; oppure perché norme dello Stato europeo in cui essa opera) con la conseguenza che ***l'esito sarebbe stato diverso*** potendo i ricorrenti beneficiare del termine di prescrizione più lungo sancito dalle sezioni 203 e 204 del codice civile tedesco. In altre parole il tribunale non avrebbe dichiarato l'avvenuta prescrizione, potendo decidere il merito della questione e cioè l'esistenza di un dovere di vigilanza sulla KIK.

105. Cfr. Tribunale di Dortmund, Muhammad Jabir and Others v. KiK Textilien und Non-Food GmbH – 7 O 95/15, del 26 agosto 2016

Meccanismi di reclamo e risoluzione alternativa delle controversie. La proposta di direttiva prevede all'art. 9 che le imprese istituiscano dei meccanismi di reclamo che consentano a specifiche categorie di soggetti interessati di esprimere le loro preoccupazioni rispetto all'esistenza di impatti negativi, potenziali o effettivi, legati all'attività di impresa. I soggetti che possono presentare un reclamo sono:

a. le persone colpite da un impatto negativo o che hanno fondati motivi di ritenere di poterne essere colpite;
b. i sindacati e altri rappresentanti dei lavoratori che rappresentano le persone che lavorano nella catena del valore interessata;
c. le organizzazioni della società civile attive nei settori collegati alla catena del valore interessata. Tali meccanismi devono essere gestiti in conformità agli standard internazionali (in particolare, UNGP 31) e devono garantire l'anonimato e la sicurezza dei portatori di interessi.

A tal proposito va ricordato che il D.lgs. 231 prevede la "procedura di segnalazioni interne" (c.d. whistleblowing)[106] allo scopo di agevolare la raccolta delle informazioni da parte degli Organismi di Vigilanza. La procedura prevede l'istituzione di uno o più canali attraverso cui le persone che "collaborano con l'impresa" possano presentare segnalazioni di condotte illecite o di violazioni del Modello 231. L'identità del segnalante deve rimanere confidenziale ed è fatto espresso divieto di atti di ritorsione o discriminatori nei confronti del segnalante, con conseguente nullità delle misure ritorsive o discriminatorie che siano comunque adottate in violazione del divieto. ***La futura legislazione andrà pertanto coordinata con la normativa interna anche sotto questo punto di vista con l'avvertenza che il novero dei soggetti che possono presentare un reclamo nel testo della futura direttiva è più ampio di quelli che possono iniziare la procedura di whistleblowing nella 231 (coloro che collaborano con l'ente).***

Il ruolo della società civile. Le associazioni e le altre organizzazioni della società civile hanno un ruolo fondamentale nel facilitare, se non nel consentire, l'accesso alla giustizia per le vittime di violazioni dei diritti umani legate alle imprese. Esse svolgono, ad esempio, un compito significativo nel sostenere le vittime di violazioni delle imprese, nel fornire assistenza finanziaria o procedurale ad esse e nella sensibilizzazione del grande pubblico. Inoltre, le organizzazioni della società civile spesso monitorano la conformità delle imprese con gli standard pertinenti relativi alla protezione dei diritti umani e possono cooperare con le imprese e le autorità pubbliche nel progettare e attuare misure di vario tipo. Tale ruolo è riconosciuto dalla proposta di direttiva e ne costituisce uno dei suoi elementi centrali.

106. Cfr. l'art.6, comma 2bis introdotto dalla legge 179/2017.

Box 21

Il ruolo delle associazioni e delle altre organizzazioni della società civile

La proposta di direttiva della Commissione, attribuisce ***un ruolo importante alle associazioni e alle altre organizzazioni della società civile*** anche se tale ruolo risulta meno penetrante rispetto a quanto previsto originariamente dal testo della proposta del PE. In particolare, l'eliminazione del riferimento alle associazioni attive nel campo dei diritti umani e ambientali desta particolare attenzione e restringe molto il ruolo di controllo contro comportamenti illeciti e di sostegno alle vittime.

La proposta di direttiva, infatti, riconosce alle associazioni e alle organizzazioni della società civile attive nel settore produttivo interessato, la facoltà di promuovere un'azione di reclamo ai sensi dell'art. 9. Inoltre l'art. 26 in relazione al dovere di cura che incombe sugli amministratori dell'impresa, sancisce che essi devono supervisionare le azioni di *due diligence* tenendo in debito conto dei contributi dei portatori di interessi e delle organizzazioni della società civile.

Il testo del PE stabiliva che in quanto "portatori di interessi" alle associazioni e alle altre organizzazioni della società civile competessero anche altre prerogative. Innanzitutto, ***il coinvolgimento*** nelle discussioni con le imprese in relazione alla determinazione da parte di queste ultime delle loro strategie di *due diligence*. In secondo luogo, un ruolo di consultazione nella determinazione del rimedio nell'ambito del ***processo di riparazione extragiudiziale*** in caso di impatti negativi sui diritti umani. Infine, il diritto di ***partecipare alla definizione di piani d'azione settoriali o intersettoriali*** in materia di *due diligence*, volti a coordinare le strategie delle imprese in materia nonché quello di ***essere ascoltate dalle autorità nazionali degli Stati membri*** incaricate di esercitare la vigilanza sull'applicazione della direttiva, nell'ambito dei poteri di indagine sulle società che la direttiva attribuirà a tali autorità (art. 13 della relazione del PE).

Tutte queste prerogative non sono state recepite nella proposta di direttiva della Commissione.

Il coinvolgimento della società civile, deve essere coerente con i Principi Guida ONU. In particolare, nell'assicurare la partecipazione dei portatori di interesse al processo di *due diligence*, le imprese devono rimuovere i potenziali ostacoli e le barriere linguistiche (Principio 18, commentario). Inoltre, le imprese dovranno rendere conto di come intendono affrontare gli impatti negativi (effettivi o potenziali) identificati, comunicando la loro strategia all'interno dell'impresa e all'esterno (Principio 21). Infine, i meccanismi di reclamo di carattere non giudiziale devono rispondere ai criteri di effettività definiti dai Principi Guida ONU (Principio 31).

Nonostante il ruolo riconosciuto alla società civile, la proposta di direttiva non ne sviluppa appieno le potenzialità. Secondo un recente studio dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA)[107], la possibilità per le associazioni di rappresentare le vittime di violazioni di diritti umani nel contesto delle attività d'impresa è ancora piuttosto limitata. In particolare, ai fini di promuovere azioni collettive, tali associazioni devono spesso avere uno status particolare che ne riconosca la legittimazione attiva, ma il percorso di accreditamento non è sempre agevole. Inoltre, le azioni di classe in Europa non sempre sono consentite per tutti i tipi di illeciti ma sono spesso limitate ad istanze che hanno ad oggetto la tutela dei consumatori. Infine, anche quando disponibili, le azioni di classe spesso comportano degli oneri finanziari alti e dei tempi eccessivamente lunghi per la società civile.

Al fine di porre rimedio a questi ostacoli, appare pertanto auspicabile che una futura normativa europea in materia di dovuta diligenza preveda in modo esplicito una ***legittimazione attiva delle organizzazioni della società civile a promuovere azioni di classe.***

Analogamente, lo studio della FRA evidenzia come i costi e la complessità dei casi portati alla attenzione delle associazioni sono di norma eccessivamente onerosi per le associazioni stesse, impendendole di svolgere fino in fondo l'opera di supporto e rappresentanza delle vittime[108].

La futura normativa, pertanto, dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a garantire un ***adeguato finanziamento per le organizzazioni della società civile per consentire loro di svolgere efficacemente il loro ruolo di supporto per le vittime e per monitorare il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese.***

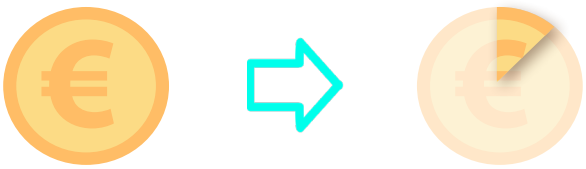


107. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Business and human rights – access to remedy, 2020, p. 39.
108. Ivi, p. 10.

11. L'impatto della due diligence in materia di diritti umani sulle pratiche commerciali sleali e le aste al doppio ribasso

Gli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente nell'ambito delle attività di impresa sono spesso il risultato di una serie di concause, tra le quali le dinamiche di mercato giocano un ruolo fondamentale[109]. Se si guarda alla filiera agro-alimentare in Italia, è evidente come il fenomeno dello sfruttamento lavorativo debba essere ricollegato ad un sistema di relazioni commerciali tra diversi attori, compresi quelli della trasformazione, del commercio, della grande distribuzione e del consumo[110]. ***In questo contesto, pratiche come i ritardi nel pagamento dei prodotti agricoli e alimentari (compresi i prodotti deperibili), gli annullamenti di ordini di prodotti deperibili con breve preavviso e le aste al doppio ribasso, vanno ad incidere negativamente sulla sostenibilità economica della filiera[111].***

Tali comportamenti non si ripercuotono solamente sulla qualità dei prodotti ma anche sul tenore di vita della comunità agricola, con un impatto diretto sui fornitori e indiretto sui produttori primari[112]. Essi vanno ad intaccare il potenziale economico delle imprese, spingendo ad una corsa al ribasso anche tra quelle più virtuose. ***Basti pensare che per ogni euro speso dai consumatori per l'acquisto di alimenti, meno di 15 centesimi in Italia vanno a remunerare il prodotto agricolo[113].***



1 euro speso dal consumatore

15 centesimi al prodotto agricolo

109. WeWorld, Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino, 2021.
110. Id.
111. Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.
112. Id.
113. Coldiretti, Stop pratiche sleali, per 1 euro di spesa solo 15 cent agli agricoltori, 12 marzo 2019, https://www.coldiretti.it/economia/stop-pratiche-sleali-per-1-euro-spesa-solo-15-cent-agli-agricoltori.

Dal punto di vista della tutela dei diritti, ciò impedisce una giusta retribuzione agli operatori della filiera produttiva agroalimentare e favorisce lo sfruttamento lavorativo, specialmente dei lavoratori più vulnerabili (i lavoratori migranti e le donne)[114]. Si può quindi affermare che, sebbene gli squilibri di potere economico e commerciale all'interno della filiera non siano la causa esclusiva di forme gravi di sfruttamento (quali il caporalato), un contrasto serio ed efficace a tali gravi violazioni della dignità e dei diritti umani non può non prendere in considerazione le dinamiche di mercato[115].

Al fine di far fronte a tali pratiche, nel 2019, è stata adottata la ***direttiva europea in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare (direttiva 2019/633)***[116]. La direttiva persegue l'obiettivo di intervenire sugli squilibri considerevoli nel potere contrattuale tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari. In particolare, intende favorire un'armonizzazione minima tra le misure di contrasto alle pratiche sleali imposte dagli acquirenti, in modo unilaterale, a svantaggio dei fornitori di prodotti agricoli e commerciali. A tal fine essa fissa un elenco minimo (c.d. 'black list') di pratiche commerciali sleali vietate e un elenco di pratiche commerciali consentite solo se concordate in termini chiari e univoci nell'accordo di fornitura (cd. 'grey list').



114. WeWorld, Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino, 2021.
115. WeWorld, Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino, 2021.
116. Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

Eliminazione delle barriere per vittime straniere da attività off-shore. Due Allegati al progetto di Rapporto della ***Commissione giuridica del PE del settembre 2020[103],*** contenevano raccomandazioni dirette a riformare le norme di diritto privato internazionale dell'UE[104] con una serie di disposizioni dirette a facilitare l'eliminazione delle barriere all'accesso ai rimedi per i ricorrenti di controversie transfrontaliere dirette a ***facilitare la giurisdizione dei tribunali europei e l'applicazione delle norme dell'ordinamento dei Paesi UE se del caso***.

I punti salienti dei due Allegati sono i seguenti:

a. in relazione alla competenza giurisdizionale, si prevede che per le azioni civili intentate per violazioni dei diritti umani, un'impresa domiciliata in uno Stato membro possa essere convenuta anche nello Stato membro in cui ha domicilio, o nel quale opera, quando il danno causato in un Paese terzo sia imputabile ad una società da essa controllata o ad un'altra impresa con la quale la società convenuta ha una relazione d'affari. Inoltre, in via eccezionale, anche nel caso in cui nessuna autorità giurisdizionale di uno Stato membro sia competente in base al criterio precedente, tali autorità possono comunque decidere la causa laddove ciò si renda necessario per garantire il rispetto del diritto a un processo equo o del diritto di accesso alla giustizia.
b. in relazione alla scelta del diritto applicabile alle violazioni dei diritti umani compiute da imprese europee in paesi extraeuropei, si prevede in alternativa alla regola generale della legge del foro in cui si è verificato il danno (normalmente il paese extraeuropeo), la facoltà per il ricorrente di optare per la legge del foro in cui si è verificato l'evento che ha originato il danno; oppure per la legge del foro in cui la società madre ha il suo domicilio; oppure in assenza di domicilio in uno Stato membro, per la legge del foro in cui essa opera.

Gli allegati non sono stati inclusi nella risoluzione finale del Parlamento europeo del 2021; né tantomeno la proposta di direttiva della Commissione contiene disposizioni volte a facilitare la giurisdizione dei tribunali europei e l'applicazione delle norme dell'ordinamento dei Paesi UE. L'inserimento di siffatte misure nella futura legislazione, invece, avrebbe l'effetto di contribuire in modo significativo all'eliminazione degli ostacoli all'accesso ai rimedi per le vittime straniere di violazioni dei diritti umani derivanti da attività off-shore delle imprese presso i tribunali degli Stati membri UE.

103. Cfr. Parlamento Europeo, Draft Report with recommendations to the Commission on corporate *due diligence* and corporate accountability, 2020/2129(INL), dell'11 settembre 2020. Si tratta dell'atto di avvio della procedura iniziata dal PE per sollecitare un intervento legislativo della Commissione.
104. Si tratta dei Regolamento Brussels I (Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale) Brussels I bis (Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale), ed il Regolamento Roma II (Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali).

La fissazione di un obbligo di *due diligence* aziendale sui diritti umani, il regime sanzionatorio ad essa collegato e l'inserimento nella futura direttiva delle summenzionate disposizioni volte a favorire l'accesso ai rimedi, dovrebbero costituire un valido strumento per eliminare, almeno a livello europeo, le barriere che spesso impediscono alle vittime di ottenere un ristoro, ed evitare che in futuro gravi violazioni dei diritti umani nell'ambito delle catene di fornitura restino impuniti, come avvenuto ad esempio nella vicenda giudiziaria che ha visto coinvolta l'azienda tedesca KIK.

Box 22

Le pratiche commerciali previste nelle black e grey lists

PRATICHE COMMERCIALI PREVISTE NELLA BLACK LIST

- Termini di pagamento di oltre 30 giorni per i prodotti deperibili e oltre 60 giorni per gli altri prodotti agricoli e alimentari, a decorrere dai termini individuati secondo diversi criteri
- l'annullamento di ordini di prodotti deperibili con un preavviso talmente breve da far ragionevolmente presumere che il fornitore non riuscirà a trovare un'alternativa per commercializzarli o utilizzarli
- modifiche unilaterali da parte dell'acquirente delle condizioni relative a frequenza, metodo, luogo, tempi o volume della fornitura o della consegna dei prodotti, norme di qualità, termini di pagamento o prezzi oppure, in determinati casi, delle condizioni relative alla prestazione di servizi
- la richiesta al fornitore di pagamenti che non sono connessi alla vendita dei prodotti agricoli e alimentari del fornitore
- la richiesta al fornitore di pagamenti per il deterioramento e/o la perdita di prodotti che si verificano presso i locali dell'acquirente o dopo che i prodotti sono divenuti di sua proprietà, quando tale deterioramento o perdita non siano stati causati dalla negligenza o colpa del fornitore
- il rifiuto di confermare per iscritto le condizioni di un accordo di fornitura su richiesta del fornitore, ad eccezione di alcune ipotesi
- l'acquisizione, utilizzo o divulgazione illecita da parte dell'acquirente di segreti commerciali del fornitore
- la minaccia di mettere in atto o l'attuazione di ritorsioni commerciali nei confronti del fornitore che eserciti i diritti contrattuali e legali di cui gode
- la richiesta al fornitore di risarcimento del costo sostenuto per esaminare i reclami dei clienti relativi alla vendita dei prodotti del fornitore, benché non risultino negligenze o colpe da parte del fornitore

Box 22

Le pratiche commerciali previste nelle black e grey lists

PRATICHE COMMERCIALI PREVISTE NELLA GREY LIST

- La restituzione al fornitore di prodotti agricoli e alimentari rimasti invenduti senza corrispondere alcun pagamento per tali prodotti invenduti e/o per il loro smaltimento
- la richiesta al fornitore di un pagamento come condizione per l'immagazzinamento, l'esposizione, l'inserimento in listino o la messa a disposizione sul mercato dei suoi prodotti
- la richiesta al fornitore di farsi carico del costo degli sconti sui prodotti agricoli e alimentari venduti dall'acquirente come parte di una promozione
- la richiesta al fornitore di pagare i costi della pubblicità dei prodotti effettuata dall'acquirente;
- la richiesta al fornitore di pagare i costi del marketing affrontati dall'acquirente
- la richiesta al fornitore di pagare i costi affrontati dall'acquirente per il personale incaricato di organizzare gli spazi destinati alla vendita dei prodotti del fornitore

A seguito del mancato recepimento della direttiva 2019/633 entro la data del 1° maggio 2021, la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti di 12 Stati membri, tra cui l'Italia[117]. Pochi giorni dopo l'avvio della procedura d'infrazione, in ***data 29 luglio 2021, lo schema di decreto legislativo che recepisce la direttiva è stato approvato dal Consiglio dei Ministri[118].*** Diversamente da quanto però indicato dalla direttiva e coerentemente con quanto richiesto dalla legge di delegazione, il testo prevede l'applicazione della normativa a prescindere dai limiti di fatturato[119]. In un'ottica di integrare i livelli minimi di tutela, è inoltre previsto il ***divieto delle aste al doppio ribasso,*** altrimenti escluse dalla direttiva. Il decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 5 novembre 2021 ed è entrato in vigore il 15 dicembre 2021[120].

L'adozione da parte dell'Italia di una normativa specifica sulla HRDD potrebbe rafforzare il decreto legislativo sulle pratiche commerciali

117. Mancato recepimento delle norme dell'UE che vietano le pratiche commerciali sleali: la Commissione avvia procedure d'infrazione nei confronti di 12 Stati membri, 27 luglio 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_3903.
118. Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché' dell'art. 7 della legge 22 aprile 2021, n. S3 in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari., https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1307161.pdf.
119. Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché' dell'art. 7 della legge 22 aprile 2021, n. S3 in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari, tabella di concordanza, http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0280_F001.pdf&leg=XVIII#pagemode=none.
120. Cfr. https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17500.

sleali in agricoltura. La proposta di direttiva prevede infatti che le imprese identifichino una ***strategia di dovuta diligenza.*** Tale strategia è volta a individuare gli impatti negativi effettivi e potenziali sui diritti umani e l'ambiente e le misure che l'azienda intende adottare al fine di prevenire, mitigare e rimediare ai medesimi. Affinché la strategia di dovuta diligenza sia efficace, l'impresa deve assicurarsi che le proprie politiche aziendali e strategie commerciali siano in linea con la tutela dei diritti umani e dell'ambiente. ***Le imprese devono insomma assicurare che nell'individuare gli effetti negativi siano rilevati e valutati anche "gli impatti del modello di business e delle strategie di una relazione commerciale, comprese le pratiche commerciali, di appalto, di acquisto e di fissazione dei prezzi."*** (considerando l'art. 30 della proposta di direttiva).

Questo approccio è coerente con gli standard internazionali, laddove si specifica che l'attività di HRDD delle imprese non solo debba avere ad oggetto gli impatti negativi effettivi o potenziali causati dalle imprese ma anche quelli che le imprese possono ***contribuire a causare*** attraverso le proprie attività e quelli a cui le imprese possono essere direttamente collegate attraverso le loro operazioni, prodotti, servizi o attraverso le proprie relazioni commerciali[121]. Pertanto, qualora un'impresa contribuisca o possa contribuire ad un impatto negativo, essa ***dovrebbe usare la propria influenza al fine di prevenire, limitare o far cessare tale impatto.*** In questo contesto, "[u]n'influenza è considerata di sussistenza laddove un'impresa disponga della ***capacità di imprimere un cambiamento*** alle pratiche abusive di un ente che hanno effetti negativi sui diritti umani"[122].



121. UNGP 17.
122. UNGP 19.

Box 23

Linee Guida OCSE-FAO e pratiche commerciali sleali

Le linee Guida OCSE-FAO per catene di fornitura responsabili in agricoltura sono particolarmente chiare su questo punto, laddove specificano che le ***dinamiche di mercato*** possono avere un importante impatto sugli sforzi di un'impresa di gire in modo sostenibile. Nel chiarire il modo in cui un'impresa possa contribuire agli impatti negativi nel settore agricolo, le Linee Guida OCSE-FAO, infatti, specificano che "se un grande rivenditore di prodotti alimentari impone delle scadenze molto strette per la consegna di prodotti agricoli stagionali e deperibili, come le fragole, potrebbe spingere i suoi fornitori ad aumentare in modo improvviso la manodopera al fine di soddisfare la domanda, e quindi potrebbe portare allo sfruttamento di lavoratori migranti stagionali. Il rivenditore di beni alimentari dovrebbe quindi far cessare il proprio contributo a questo impatto negativo, per esempio, esercitando un'influenza sui propri fornitori o aumentando i prezzi di acquisto al fine di prendere in considerazione i vincoli di flusso monetario dei propri fornitori." Le Linee Guida sottolineano infine che alcune pratiche anti-competitive possono avere un impatto negativo, non solo sui consumatori finali, ma possono anche ridurre il potere contrattuale dei piccoli fornitori[123].

Box 24

La Guida europea sulla due diligence per contrastare il lavoro forzato nelle catene di fornitura

La ***Guida europea sulla due diligence delle imprese per contrastare il rischio del lavoro forzato***[124] nelle catene di fornitura, pubblicata dalla Commissione europea e dal Servizio europeo per le azioni esterne (SEAE) il 12 luglio 2021, sottolinea l'importanza di ***formare il personale chiave*** dell'azienda (come, per esempio, l'ufficio acquisti) e i fornitori sulle criticità inerenti al lavoro forzato (per esempio, le forme più comuni, le tipologie di lavoratori più vulnerabili, le catene di fornitura più a rischio, e le aspettative dei fornitori specialmente di quelli che operano in contesti ad alto rischio). Una ***consapevolezza*** all'interno dell'impresa su come le proprie attività, come le pratiche di acquisto, possano aumentare il rischio di subappalto non autorizzato e altri fattori di rischio di lavoro forzato è considerata particolarmente importante al fine di soddisfare un processo efficace di HRDD.

123. OECD-FAO, Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains, 2016, 9.3.
124. Commissione europea e Servizio europeo per le azioni esterne (SEAE), Guidance on *due diligence* for EU businesses to address the risk of forced labour in their operations and supply chains, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159709.pdf.

La proposta di direttiva prevede inoltre che le aziende applichino tali standard nei loro rapporti d'affari mediante clausole contrattuali integrate da audit indipendenti. A tal proposito, è utile sottolineare un recente lavoro dell'***American Bar Association*** che ha pubblicato delle ***clausole contrattuali tipo al fine di proteggere i lavoratori nelle catene di fornitura globali***[125]. Tali clausole prevedono dei ***meccanismi di condivisione della responsabilità tra gli acquirenti e i fornitori.*** Gli acquirenti non possono semplicemente scaricare la responsabilità della violazione dei diritti umani sui fornitori, se si dimostra che hanno imposto sui medesimi delle aspettative irrealistiche legate alle loro pratiche di acquisto.

In conclusione, l'introduzione di un dovere di dovuta diligenza per le imprese comporterebbe l'obbligo per le medesime di ripensare e, se necessario, modificare le proprie pratiche di acquisto. Questo obiettivo è anche perseguito dalla Direttiva in materia di pratiche commerciali sleali in agricoltura e, conformemente al principio di proporzionalità,[126] i due strumenti dovrebbero essere allineati su questi punti. Tale coordinamento avrebbe anche l'obiettivo di rafforzare l'efficacia delle due norme e appare particolarmente necessario rispetto ai seguenti aspetti:

- ***Identificazione delle pratiche sleali. I piani d'azione settoriale*** in materia di HRDD previsti dagli Stati (ex art. 11 della proposta del PE) dovrebbero fare riferimento alle pratiche commerciali individuate nel decreto legislativo in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare[127]. Ad esempio, l'adozione di pratiche vietate (come le aste al doppio ribasso e quelle inserite nella 'black list') potrebbe essere associata in modo automatico ad una violazione del dovere di dovuta vigilanza. Al contempo, l'attuazione di pratiche previste nella 'grey list' potrebbe essere oggetto di una valutazione, caso per caso, da parte delle autorità incaricate di verifica e controllo. ***Sarebbe, inoltre, auspicabile che tale coordinamento avvenisse anche a livello europeo e rispetto agli standard internazionali (quali le linee guida OCSE-FAO), attraverso gli orientamenti che dovrebbero essere pubblicati dalla Commissione.***

- ***Autorità incaricate di verifica e controllo.*** Il decreto legislativo in materia di pratiche commerciali sleali in agricoltura, individua nell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) l'autorità di controllo deputata all'attività di vigilanza, applicazione dei divieti e sanzioni previsti dalla direttiva[128]. Tale organismo fa capo al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari

125. American Bar Association, Balancing Buyer and Supplier Responsibilities: Model Contract Clauses to Protect Workers in International Supply Chains, Version 2.0, https://www.americanbar.org/groups/business_law/publications/blt/2021/05/model-contract-clauses/.
126. Cfr. (2020/2129(INL)), A9-0018/2021.
127. Cfr. Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198.
128. Cfr. Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, art. 8.

e Forestali ed è l'Autorità preposta alla difesa del Made in Italy. La proposta di direttiva chiarisce che gli Stati membri dovranno designare "una o più autorità di controllo" incaricate di vigilare sul rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva (art. 17). Dal momento che la legge su una HRDD avrebbe una portata più ampia ed intersettoriale, ***è auspicabile che l'autorità incaricata delle attività di controllo sia identificata in base alle competenze in materia di diritti umani.*** È inoltre, auspicabile che tale ente sia indipendente dai ministeri e, in particolare, da quelli che promuovono gli interessi delle imprese, al fine di evitare conflitti di interesse e di assicurare la loro imparzialità. Per queste ragioni, è evidente che i ***meccanismi di controllo,*** verifica dell'implementazione e sanzione delle due normative (sulle pratiche sleali in agricoltura e sulla HRDD) dovranno fare capo a ***diversi enti.***

- ***Denunce e investigazioni.*** Il decreto legislativo in materia di pratiche commerciali sleali in agricoltura prevede che le denunce possano essere presentate all'ICQRF dai soggetti stabiliti nel territorio nazionale, nonché dalle associazioni di produttori, fornitori e di parte acquirente, su richiesta di uno o più soci delle medesime[129]. La proposta di direttiva prevede che l'autorità incaricata di vigilare sulla implementazione della direttiva, possa condurre delle indagini in tal senso o rispondendo a delle segnalazioni presentate da terzi. Pur ipotizzando una separazione tra l'ICQRF e l'ente incaricato di vigilare sull'ottemperanza alle norme in materia di HRDD, è auspicale un coordinamento tra i medesimi. In particolare, si potrebbe favorire uno ***scambio di informazioni*** circa i reclami e i dati emersi da investigazioni che attengono alla identificazione di pratiche sleali all'interno della filiera.

È infine importante sottolineare che le due norme hanno ad oggetto la tutela di interessi diversi. Nel caso di una legge sulle pratiche commerciali sleali, l'obiettivo principale è quello di contrastare le pratiche sleali tra partner commerciali[130]. Nel caso di una legge sulla HRDD, l'obiettivo principale è quello di garantire che le imprese rispettino i diritti umani e l'ambiente (art. 1). Tale differenza può essere riscontrata in particolare rispetto ai seguenti aspetti:

- ***Sanzioni.*** Il decreto legislativo in materia di pratiche commerciali sleali in agricoltura prevede delle sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che tengano conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione, entro il limite massimo del 10% del fatturato realizzato dall'impresa nell'ultimo esercizio precedente all'accertamento

129. Cfr. Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, art. 9.
130. Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

(art. 10). Nel caso di recidiva è prevista anche la possibilità di una sospensione dell'attività di impresa per una durata massima di 30 giorni (art. 10). La proposta di direttiva, oltre a prevedere delle sanzioni proporzionate in base alle violazioni e alla ripetizione delle medesime (art. 20), prevede altresì che le autorità nazionali possano intervenire con misure urgenti, che possono verosimilmente giungere anche alla sospensione provvisoria dell'attività di impresa, qualora si evidenzi che il mancato rispetto della direttiva possa condurre direttamente a un danno irreparabile (art. 18). Nel caso in cui l'imposizione di pratiche commerciali sleali fosse associata a gravi violazioni dei diritti con possibili impatti irreparabili, solo la normativa sulla HRDD riuscirebbe a rispondere ad esigenze di celerità in un'ottica preventiva. Il riferimento all'applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive e che tengano in debito conto della gravità e dell'eventuale reiterazione delle violazioni, implica che esse ***devono essere significative anche in termini economici in modo da disincentivare la commissione dell'illecito e renderla 'non conveniente'.***

- ***Responsabilità civile e risarcimento per le vittime.*** Gli operatori economici direttamente danneggiati dalle pratiche sleali oppure le associazioni che li rappresentano o che rappresentano i loro interessi possono anche promuovere delle azioni in giudizio per il risarcimento del danno derivante dalle violazioni delle disposizioni in materia di pratiche sleali in agricoltura (art. 10 schema di decreto legislativo). La proposta di direttiva prevede che gli Stati membri introducano un regime di responsabilità civile in virtù del quale le imprese possano "essere ritenute responsabili e offrire riparazione in relazione a qualsiasi danno derivante da impatti negativi effettivi o potenziali sui diritti umani e sull'ambiente" (Art. 22). ***Qualora l'imposizione di pratiche commerciali sleali causi un impatto negativo sui diritti dei lavoratori, questi ultimi sarebbero in grado di ottenere un risarcimento solo attraverso una legge sulla HRDD e non attraverso una norma sulle pratiche sleali in agricoltura.***



III.

Conclusioni e Raccomandazioni

12. Conclusioni

Il presente studio ha condotto una analisi dell'impatto che le disposizioni di una futura normativa dell'Unione Europea sulla HRDD così come attualmente contenute nel testo della proposta di direttiva della Commissione europea del 23 febbraio 2022, potranno avere nel settore agroalimentare italiano e sulla protezione delle categorie maggiormente esposte a violazioni dei diritti umani in questo settore. In via generale va osservato come ***il quadro sovranazionale in materia di due diligence aziendale sui diritti umani si presenta altamente frammentato.*** In effetti, gli strumenti di HRDD esistenti differiscono significativamente in termini di tipologia di normativa, contenuto degli obblighi sanciti, ambito di applicazione (sia dal punto di vista dei settori interessati, sia dal quello del catalogo di diritti umani oggetto di tutela), dimensione delle imprese, modalità di esecuzione, regimi di responsabilità e tipologia di rimedi previsti. Da questo punto di vista, la creazione di regole comuni per le aziende in ambito regionale europeo attraverso una normativa di armonizzazione che fissi dei criteri minimi in materia di HRDD è senz'altro un passo importante, anche se non sufficiente, per processi di produzione globale rispettosi dei diritti umani di individui, comunità locali, popoli, ecc. La futura legislazione sull'obbligo di HRDD, insomma, non può essere considerata come uno strumento in grado di risolvere 'da solo' le sfide che derivano per la protezione dei diritti umani dal sistema di produzione contemporaneo articolato nelle catene di fornitura globali. Non fosse altro a causa della natura esclusivamente 'regionale' della legislazione. Ulteriori interventi regolamentari in grado di incidere anche con maggiore efficacia sul funzionamento dei sistemi economici globali (si pensi al sistema degli investimenti internazionali) si renderanno verosimilmente necessari. Detto questo, se correttamente attuata da parte degli Stati UE e del loro settore privato, ***la futura normativa sulla HRDD sarà sicuramente in grado di far avanzare la tutela dei diritti umani in Europa e a livello globale.***

Ciò che emerge dall'analisi dei diversi sistemi di *due diligence* aziendale sui diritti umani già esistenti è che, anche quando questi sistemi prevedono meccanismi di responsabilità civile o penale per le imprese (una caratteristica questa che non è sempre presente in tutte le normative adottate sino ad oggi), ***permangono ancora ostacoli di diverso tipo che impediscono l'accesso delle vittime a dei rimedi effettivi.*** Ciò vale, in modo particolare, in relazione all'accesso ai tribunali che è spesso ostacolato da diversi fattori quali: ***i costi delle procedure, le regole processuali sulle prove, la necessità di individuare i nessi di causa ed effetto, e le difficoltà per le vittime di avere accesso ai documenti di prova.*** Il tutto in contrasto con

quanto sancito dalle disposizioni dei Principi Guida ONU in materia di accesso ai rimedi per le vittime di violazioni. Il rischio è che in assenza di correttivi tesi a superare queste barriere, la futura legislazione europea sulla HRDD potrebbe rimanere un'arma spuntata e le eventuali azioni intentate contro le imprese europee in base alle sue disposizioni resteranno di difficile accesso, costose, ed eccessivamente lunghe.

Un aspetto collegato a quello precedente è quello che riguarda i ***meccanismi di monitoraggio e supervisione.*** I sistemi di *due diligence* aziendale sui diritti umani attualmente esistenti non fissano generalmente competenze chiare circa gli enti deputati al controllo dell'attuazione delle rispettive disposizioni. Il testo della proposta di direttiva europea prevede un meccanismo di controllo particolarmente robusto e ripartito tra livello nazionale ed europeo. A livello nazionale tale ruolo è affidato ad autorità nazionali che devono essere indipendenti. Insomma ***la supervisione sull'attuazione della futura normativa europea non potrà essere assegnata a istituzioni appartenenti al ramo dell'esecutivo e dei governi dei Paesi membri.*** Il rinvio al carattere dell'indipendenza suggerirebbe, ove esistenti, l'attribuzione delle competenze in questione alle istituzioni nazionali sui diritti umani, indipendenti per definizione. Tuttavia nel nostro Paese tale istituzione non è ancora stata creata. Risulta dunque opportuno prepararsi all'arrivo della futura legislazione europea ***portando a conclusione il processo legislativo sulla istituzione nazionale sui diritti umani,*** emendando il testo del disegno di legge in modo da estenderne le competenze ***anche alle questioni riguardanti l'impatto delle attività d'impresa sui diritti umani.***

I sistemi e gli strumenti esistenti che fissano obblighi di HRDD per le imprese tendono ad evitare di affrontare le questioni sistemiche che sono alla base delle violazioni dei diritti umani in generale lungo le catene di fornitura e, con riferimento specifico al presente studio, al settore agroalimentare. Particolarmente problematiche sono le carenze dal punto di vista della garanzia di condizioni di lavoro eque e dignitose, nonché le forme di discriminazione contro le donne, i migranti e gli altri gruppi vulnerabili[131]. Un fattore specifico di rischio da segnalare ***è rappresentato da quell'insieme di pratiche scorrette da parte delle imprese che vanno poi ad incidere sul pagamento di giuste retribuzioni e sulla garanzia di un salario minimo di sussistenza: una cosa questa che oltre a costituire di per sé una violazione dei diritti fondamentali sul lavoro, è essa stessa causa di ulteriori e diverse violazioni dei diritti umani. Anche questo rischio specifico dovrebbe essere oggetto dell'obbligo di HRDD della futura legislazione.*** Sfruttamento del lavoro, discriminazioni, condizioni lavorative non improntate al principio di dignità umana sono solo una parte di un ventaglio più ampio di sfide

131. Le inumane condizioni dei lavoratori della filiera agroalimentare, soprattutto di quelli migranti, in Italia sono evidenziate nel rapporto preliminare di fine missione adottato dal Gruppo di Lavoro ONU su impresa e diritti umani in relazione alla Country Visit effettuata lo scorso ottobre 2021 nel nostro Paese. Il rapporto preliminare, cui seguirà quello finale il prossimo giugno 2022, ha rilevato l'urgenza di intraprendere azioni correttive nei confronti delle violazioni dei diritti umani nel settore produttivo ed agricolo (cfr. UNWG, Statement at the end of visit to Italy by the United Nations Working Group on Business and Human Rights, 6 October 2021).

poste dal settore agroalimentare alla tutela dei diritti umani: dai fenomeni di accaparramento delle terre (c.d. land-grabbing), all'inquinamento ambientale, alla perdita della diversità e last but not the least al cambiamento climatico.

Con specifico riferimento al nostro Paese, l'adozione di una legislazione europea sulla *due diligence* aziendale sui diritti umani non si troverebbe a dover essere trasposta in un panorama legislativo interno caratterizzato da un vuoto assoluto. Negli ultimi anni sono diverse le normative introdotte nell'ordinamento interno italiano che prevedono meccanismi simili ai processi di dovuta diligenza descritti più sopra. Si tratta insomma di normative che in specifiche materie che toccano la protezione dei diritti delle persone fissano per le imprese obblighi di valutazione dei rischi in una logica di prevenzione e protezione. La normativa sulla sicurezza e salute sul lavoro, quella di attuazione della Convenzione OIL 190 sulla violenza e le molestie sul lavoro e non da ultimo il meccanismo del D.lgs. 231 sono tutti esempi di sistemi che già operano secondo schemi simili ai processi di HRDD. ***L'attuazione della futura legislazione europea nell'ordinamento interno non potrà prescindere da una non facile opera di coordinamento con tali leggi.***

La sezione conclusiva ha raccolto i risultati della ricerca per trasferirli nella forma di raccomandazioni da indirizzarsi ai diversi stakeholders interessati e che sono volte a suggerire emendamenti alla proposta legislativa allo scopo di migliorarne la capacità di prevenire e rimediare agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente che derivano nel settore agroalimentare dalle operazioni economiche delle imprese.



13. Raccomandazioni

I risultati del lavoro di ricerca svolto in preparazione del presente rapporto sono trasferiti nelle seguenti raccomandazioni. Queste raccomandazioni possono essere di supporto anche alle associazioni che operano nel settore impresa e diritti umani, ed in particolare a quelle che sono coinvolte nella campagna nazionale Impresa2030, e agli altri portatori di interessi.



13.1 Raccomandazioni per le istituzioni europee

- ***Obbligatorietà della HREDD. Gli obblighi vincolanti in materia di HREDD*** sono essenziali. Una normativa dell'UE che introduca un obbligo di HREDD per le imprese europee è uno strumento necessario dal punto di vista della protezione dei diritti umani. Tale normativa dovrebbe essere ***coerente con gli UNGPs*** che sono lo standard internazionale in materia di imprese e diritti umani dotato di universale riconoscimento. L'obbligo di HREDD deve ***applicarsi a tutti i diritti umani*** internazionalmente riconosciuti così come alle ***questioni ambientali.*** La lista degli strumenti internazionali contenuta nell'Allegato alla direttiva omette di includere convenzioni e trattati di particolare rilevanza per il settore agroalimentare quali ad esempio la Convenzione OIL n. 190 sulla violenza e le molestie nel mondo del lavoro; la Convezione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie delle Nazioni Unite. Nemmeno gli strumenti regionali europei sui diritti umani come la Convenzione europea dei diritti umani e la Carta europea dei diritti fondamentali, sono menzionati. L'esistenza sulla carta di procedure e di strumenti organizzativi aziendali in materia di *due diligence* sui diritti umani non può valere ad esonerare automaticamente l'impresa dalla sua responsabilità. Occorre che tali procedure e strumenti organizzativi siano effettivamente implementati. In altri termini la *due diligence* non deve diventare un mero esercizio di box-ticking. Più in generale la futura normativa deve prevedere meccanismi effettivi di controllo della compliance. ***L'enfasi attribuita al ruolo delle 'garanzie contrattuali'*** da parte dei partner commerciali e alla verifica da parte di terzi del rispetto di queste, solleva diverse preoccupazioni. Si tratta di meccanismi noti per la loro inadeguatezza dal punto di vista della reale prevenzione e della mitigazione delle violazioni dei diritti umani. Esse inoltre unitamente al meccanismo di difesa da *due diligence* determinano l'effetto di 'scaricare' sulle imprese di minori dimensioni, gli oneri derivanti dagli obblighi della proposta di direttiva, quando l'approccio della proposta di direttiva è di esonerare le PMI dai relativi obblighi.
- ***Accesso alla giustizia.*** La futura legislazione dovrebbe obbligare gli Stati a garantire un efficace accesso alla giustizia per le vittime e i soggetti più vulnerabili (inclusi quelli nei paesi extraeuropei), quali donne, migranti, bambini, popolazioni indigene, e altri gruppi maggiormente discriminati e vulnerabili. Più in particolare, la futura normativa dovrebbe imporre agli Stati membri di prevedere norme volte a rendere possibile e più semplice per gli individui il ricorso ad azioni collettive come le class

actions in relazione alle violazioni dei diritti umani collegati alle attività delle imprese. La futura normativa, inoltre, dovrebbe richiedere agli Stati di prevedere disposizioni destinate a ***favorire il supporto finanziario e legale per le organizzazioni della società civile,*** nonché la possibilità che queste ultime e le istituzioni nazionali per i diritti umani, i difensori civici degli stessi e dell'ambiente e le organizzazioni dei consumatori, ***possano agire in rappresentanza delle vittime.*** Infine, la futura normativa dovrebbe richiedere agli Stati di riformare le regole sull'assistenza legale in modo che le vittime possano ricevere sostegno legale in presenza di contenziosi particolarmente complessi e costosi.

- ***Eliminazione delle barriere per vittime straniere di attività off-shore ricollegabili ad imprese europee.*** La futura legislazione dovrebbe indurre le istituzioni europee a riformare le norme di diritto privato internazionale dell'Unione in modo da facilitare l'accesso ai rimedi per i ricorrenti di Paesi terzi favorendo la competenza giurisdizionale dei tribunali degli Stati membri per le azioni civili intentate per violazioni dei diritti umani nei confronti di imprese domiciliate in uno Stato membro o in esso operanti, quando il danno causato in un Paese terzo sia imputabile ad una società da essa controllata o ad un'altra impresa con la quale la società convenuta ha una relazione d'affari, oppure laddove il diritto a un processo equo o il diritto di accesso alla giustizia lo richiedano. Inoltre, la futura normativa dovrebbe indurre le istituzioni europee a riformare le norme di diritto privato internazionale dell'Unione in modo da facilitare l'applicazione del diritto dei Paesi UE, attribuendo al ricorrente la facoltà di optare per la legge del foro in cui si è verificato l'evento che ha originato il danno; oppure per la legge del foro in cui la società madre ha il suo domicilio; oppure in assenza di domicilio in uno Stato membro, per la legge del foro in cui essa opera.
- ***Creazione di meccanismi di responsabilità civile.*** Accanto alla facoltà per gli Stati di prevedere regimi di responsabilità penale, è necessario che sia confermata nella futura normativa la previsione di meccanismi di sanzionatori nei confronti delle imprese che violino gli obblighi di HREDD, nonché la loro responsabilità civile pin modo da garantire ***l'adeguato risarcimento dei danni causati alle vittime.***
- ***Inversione dell'onere della prova.*** La futura legislazione dovrebbe includere una disposizione generale riguardante l'accesso delle vittime ai mezzi di prova e che sancisca ***l'inversione dell'onere della prova dal ricorrente alle imprese*** allorquando i fatti e gli eventi rilevanti per la risoluzione di un ricorso sono in tutto o in parte di conoscenza esclusiva dell'impresa convenuta.
- ***Ampio di applicazione.*** È necessario che la futura legislazione includa anche le PMI, prevedendo adeguate misure di sostegno e supporto nell'applicazione della Direttiva.

La formulazione attuale del testo della proposta di direttiva che esclude le PMI non è conforme con gli UNGPs. Essa è anche contraddittoria, dal momento che da un lato il meccanismo di funzionamento degli obblighi di HREDD 'scaricano' l'onere di ottemperanza, in pratica, sulle aziende più piccole; dall'altro lato le esenta da qualsiasi responsabilità. Inoltre, occorre rivedere l'utilizzo della ***nozione di 'rapporto d'affari consolidato'*** come criterio per stabilire l'ambito di applicazione degli obblighi della direttiva lungo le catene del valore. Si tratta, a ben vedere, di una nozione ignota all'acquis internazionale in materia di imprese e diritti umani e che rischia di tagliare fuori dall'ambito della direttiva gli impatti negativi derivanti da relazioni d'affari non durature ma comunque caratterizzate da impatti gravi e severi sui diritti umani o l'ambiente.

- ***Adozione di dimensione di genere.*** Il testo della futura legislazione dovrebbe essere declinato mantenendo presente la necessità di una dimensione di genere. A tal fine la futura normativa, sebbene presente in allegato 1 il riferimento alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), dovrebbe rinviare alla Guida sulla dimensione di genere degli UNGPs; all'omonimo rapporto del Gruppo di lavoro ONU su imprese e diritti umani; alla Raccomandazione generale sulle donne lavoratrici migranti; e alla Convenzione OIL sulla Protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Alle imprese dovrebbe essere esplicitamente richiesto di integrare la dimensione di genere nell'esecuzione di tutte le fasi della HRDD, incluse la fase di coinvolgimento e quella di consultazione delle parti interessate, nonché nei meccanismi di reclamo aziendali. La *due diligence* dovrebbe coprire sia gli impatti negativi reali e potenziali sui diritti umani delle donne che un'impresa può causare o contribuire a causare, o che possono essere direttamente collegati alle sue operazioni, prodotti o servizi dalle sue relazioni commerciali.
- ***HREDD e le misure contro la violenza e le molestie sul lavoro in coerenza con C190/ OIL.*** Per rafforzare la dimensione di genere è necessario che la futura legislazione rinvii alla necessità che l'obbligo di HRDD includa altresì le misure volte a prevenire la violenza e le molestie sul lavoro come sancito dalla Convezione OIL 190.
- ***Piani d'azione settoriale in materia di HRDD e pratiche commerciali sleali.*** Redazione di piani d'azione settoriale in materia di HREDD in cui inserire un riferimento alle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e agroalimentare individuate dal decreto legislativo in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.
- ***Inserimento della HREDD*** nei trattati commerciali tra UE e Paesi terzi ed inserimento nel meccanismo di Policy Coherence for Development/Sustainable

development a livello europeo e di Stati membri.

- ***Stakeholder engagement e consultazione.*** È necessario che la futura direttiva richieda agli Stati di prevedere il dovere per le imprese di dare avvio ad un processo di consultazione e di coinvolgimento adeguato (che preveda meccanismi di informazione, ascolto, ricezione di documenti, risposte motivate sull'accoglimento delle indicazioni e pubblicazione delle stesse) ed effettivo di tutte le parti interessate e dei gruppi più vulnerabili, quali comunità locali, popolazioni indigene, lavoratori/lavoratrici, sindacati, società civile, donne migranti – inclusi quelli dei Paesi terzi dove l'azienda opera o ha partner commerciali – lungo l'intero processo di *due diligence*. In proposito gli Stati membri devono applicare quanto fissato dai Principi Guida ONU (Principio, 18) ed adottare ***modalità che tengano conto delle barriere linguistiche e di altri potenziali ostacoli ad un'effettiva partecipazione.*** In particolare, si raccomanda che la direttiva includa espressamente tra i "portatori di interesse" non soltanto i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori, ma anche gli altri potenziali stakeholders quali comunità locali, popolazioni indigene, lavoratori/lavoratrici, sindacati, società civile, donne migranti – inclusi quelli dei Paesi terzi dove l'azienda opera o ha partner commerciali. La direttiva deve inoltre prevedere l'obbligo per le imprese di predisporre un meccanismo di reclamo efficace e che la mancata o inefficace predisposizione di un siffatto meccanismo venga sanzionata dalla legge di recepimento.
- ***Adeguato supporto finanziario alle associazioni della società civile.*** La futura normativa deve incoraggiare gli Stati membri a garantire un ***adeguato finanziamento*** per le organizzazioni della società civile per consentire loro di svolgere efficacemente il loro ruolo di supporto per le vittime e per monitorare il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese.
- ***Trasparenza e accountability.*** La futura normativa deve richiedere la puntuale e sostanziale comunicazione da parte delle aziende delle informazioni relative ai loro processi di *due diligence* e delle loro filiali/partner/fornitori operativi e commerciali, elementi fondamentali per il monitoraggio, l'engagement e per un effettivo accesso alla giustizia.
- ***Monitoraggio multi-stakeholder.*** La futura normativa deve prevedere disposizioni chiare per l'attuazione e la ripartizione delle competenze per la sua applicazione. ***La società civile e tutte le parti interessate, incluse le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, dovrebbero avere un ruolo specifico per fornire un monitoraggio indipendente*** circa l'efficacia degli strumenti di valutazione dei rischi delle imprese e sull'applicazione della normativa.
- ***Difensori dei diritti umani.*** La futura legislazione dovrebbe prevedere disposizioni volte a tutelare e proteggere

i difensori dei diritti umani e ambientali (in particolare le donne, i gruppi indigeni e i migranti) contro possibili fenomeni di vittimizzazione secondaria (minacce, reati etc.) che possano scaturire dalle denunce su abusi e violazione dei sopracitati diritti ad opera delle imprese che devono praticare la HREDD. Tra i rischi che devono essere oggetto di identificazione, valutazione, prevenzione e mitigazione da parte delle imprese deve essere incluso anche quello di ritorsione contro i difensori dei diritti umani e ambientali. Le aziende devono progettare misure di mitigazione in collaborazione con i difensori interessati, con particolare attenzione agli aspetti di genere e alle questioni specifiche legate ai gruppi minoritari. Le imprese devono essere responsabili, a livello civile e con onere di prova, per qualsiasi ritorsione o mancata prevenzione di esse e, a livello penale, nel caso in cui abbiano causato o ragionevolmente contribuito a creare gravi fattispecie quali omicidi e aggressioni nei confronti dei difensori dei diritti umani che sollevino preoccupazioni relative alle loro attività e/o rapporti commerciali, ivi inclusi i casi in cui le stesse società non impediscano ciò mediante la *due diligence*. La direttiva europea deve inoltre richiedere agli Stati membri di estendere la tutela giuridica delle fonti - come avviene in molti casi per i giornalisti - anche ai difensori dei diritti umani e ambientali, i quali promuovono azioni legali per conto delle comunità e dei singoli interessati ai sensi della direttiva, affinché non siano obbligati a rivelare i nomi delle persone colpite nel corso della loro azione, evitando così di esporle a potenziali ritorsioni.



13.2 Raccomandazioni per le istituzioni italiane

- ***Coordinamento con la disciplina della responsabilità degli enti di cui al D.Lgs. n. 231/2001.*** Si raccomanda l'introduzione di norme di coordinamento tra il D. Lgs. n. 231/2001 e la futura normativa sulla HREDD, in particolar modo in riferimento alle fattispecie di reato individuate dalla 231 che costituiscono una violazione dei diritti umani. Ciò risponderebbe all'esigenza di introdurre delle sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive", come indicato dall'art. 20 della proposta di direttiva.
- ***Coordinamento con le disposizioni relative al whistleblowing contenute nel D.lgs. 231.*** La futura legislazione europea andrà coordinata con le disposizioni del D.lgs. 231 in tema di 'segnalazioni interne' in caso di situazioni di non conformità con i modelli 231. Occorrerà coordinare le due normative dal punto di vista del novero dei soggetti che possono presentare un reclamo, privilegiando l'allargamento previsto nel testo della futura direttiva, (i portatori di interessi) che è più ampio di quelli che possono iniziare la procedura di whistleblowing nella 231 (coloro che collaborano con l'ente).
- ***Coordinamento con le disposizioni del decreto legislativo in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.*** In particolare, appare necessario individuare dei meccanismi di coordinamento tra gli enti incaricati di verificare la conformità alle diverse normative (HREDD e pratiche sleali). Si raccomanda la facilitazione dello scambio di informazioni circa i reclami e i dati emersi da investigazioni che attengono alla identificazione di pratiche sleali all'interno della filiera.
- ***Istituzione dei necessari meccanismi di monitoraggio e attuazione della legge.*** Istituzione di appropriati meccanismi (comprensivi di staff competente, risorse finanziarie adeguate e spettro ampio di azione con mandato di indagine) intesi a garantire l'attuazione e l'osservanza della normativa a livello nazionale europeo, prevedendo sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di difformità e non compliance.
- ***Istituzione della Commissione nazionale sui diritti umani.*** Completamento dell'iter legislativo per l'introduzione di una Commissione nazionale sui diritti umani (cfr. Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali A.C. 855, A.C. 1323). È importante che il testo del disegno di legge sia integrato con emendamenti volti ad includere tra le competenze della Commissione anche la ***promozione e il rispetto dei diritti umani nell'ambito delle attività delle imprese, nonché dei processi di HREDD per tutte le imprese italiane o comunque operanti nel nostro Paese.***

- ***Adozione di dimensione di genere.*** Nel recepire la futura normativa e nell'adottare misure per ridurre le barriere legali, pratiche e di altro tipo nell'accesso ai meccanismi giudiziari nazionali nei casi di violazioni dei diritti umani derivanti dalle attività delle imprese, gli Stati devono prestare attenzione alle ulteriori barriere (es. economiche, sociali, culturali) che le donne, in particolare le lavoratrici migranti, devono affrontare nel settore agroalimentare per accedere a rimedi efficaci.
- ***Potenziamento del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale.*** Si raccomanda di potenziare il rilascio di permessi di soggiorno per motivi di protezione speciale ex art. 18 TUI, anche attraverso attività di formazione per magistrati e altri operatori del settore, con particolare attenzione per le sfide che presenta il settore agroalimentare.
- ***Completamento del recepimento della Direttiva "vittime da reato".*** L'Italia ha recepito la Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato nel 2016, in ritardo rispetto ai termini fissati dalla direttiva, e tra l'altro lo ha fatto in modo incompleto, al punto che è destinataria di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea. Una piena attuazione della direttiva è necessaria anche nella prospettiva dell'adozione della legislazione europea sulla HRDD.



Riferimenti Bibliografici

Letteratura scientifica:

- ADDO M., Business and human rights and the challenges for small and medium-sized enterprises, in T. RENSMANN (ed.), Small and medium-sized enterprises in international economic law, Oxford, 2017, pp. 311-338
- AUGENSTEIN D., MACCHI C., The role of human rights and environmental *due diligence* legislation in protecting women migrant workers in global food supply chains, 2021
- BARACCHI A., CUCCHIARA M.F., The Italian legal framework against labour exploitation. A legal assessment, specifically targeting undocumented migrants, 2017, disponibile su https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/ASGI_HRIC_BHRRC_May2017_REV_19.7.pdf.
- CAVALLINI I., *Due Diligence*, in Dizionario di Economia e Finanza, Treccani, 2012.
- CREMONESI G.M., Italy Country Report, in EC, Study on *due diligence* requirements through the supply chain, Part III: Country Reports, disponibile su https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0268dfcf-4c85-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en.
- DI MARTINO A., «Caporalato» e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, in Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura, Quaderni de L'altro diritto, a cura di E. Rigo, Pisa, 2015.
- DI MARTINO A., Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603 bis c.p., in Archivio penale, 3/2018.
- FASCIGLIONE M., The Enforcement of Corporate *Human Rights Due Diligence*: From the UN Guiding Principles on Business and Human Rights to the Legal Systems of EU Countries, in Human Rights and International Legal Discourse, 2016.
- FASCIGLIONE M., I Principi Guida su Impresa e Diritti Umani. Traduzione a cura e con un Saggio di Marco Fasciglione, Roma, 2020.
- FIORE S., La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra innovazioni e insuperabili limiti, in Diritto Agroalimentare, 2017.
- GENOVESE D., Nessun più al mondo dev'essere sfruttato: nuovi strumenti per una vecchia utopia, in Legislazione Penale, 2018.
- GIULIANI A., I reati in materia di caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, 2015.

- Il rapporto di ASGI, La legislazione italiana a tutela delle vittime di tratta in relazione al recepimento della Convenzione del Consiglio d'Europa del 16.03.2005, disponibile su https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/04/doc_GRETA.pdf.
- MIZZI B.C., Verso una normativa europea di dovuta diligenza in materia di diritti umani e ambiente, in I Padroni della Terra - Rapporto sull'accaparramento della terra 2021, FOCSIV, 2021, disponibile su https://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2021/07/LG2021-02.07.2021-Web.pdf.
- MUSACCHIO V., Caporalato e tutela penale dei lavoratori stranieri: problemi e proposte di riforma, in Lavoro e previdenza oggi, 2/2011.
- PALA M., Il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, in Altalex, del 24.09.2011, disponibile su https://www.altalex.com/documents/news/2011/11/22/il-nuovo-reato-di-intermediazione-illecita-e-sfruttamento-dellavoro.
- PECCIOLI V.A., Giro di vite contro i trafficanti di esseri umani: le novità della legge sulla tratta di persone, in Diritto penale e processo, 2004.
- ROSI E., La tratta di essere umani e il traffico dei migranti. Strumenti internazionali, in Cassazione Penale, 6/2001.
- ROSI E., La moderna schiavitù e la tratta di persone: analisi della riforma. Il ruolo dei pentiti e le sanzioni per le persone giuridiche, in Diritto e Giustizia, 2004.
- SANTORO E., STOPPIONI C., Rapporto sul 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime Altro Diritto/FLAI CGIL, disponibile su http://www.adir.unifi.it/laboratorio/terzo-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf.
- STOPPIONI C., Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603 bis c.p., in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2019.
- SNYDER D.V., MASLOW S.A., DADUSH S, Balancing buyer and supplier responsibilities: model contract clauses to protect workers in international supply chains, version 2.0, 28 aprile 2021, disponibile su www.americanbar.org/groups/businesslaw/publications/blt/2021/05/model-contract-clauses/.
- TARUFFO M., Onere della prova, in Diritto on line, Treccani, 2017.
- WEWORLD, Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino, 2021.

Documenti:

- Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Business and human rights – access to remedy, 2020,
- Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali , Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level, FRA Opinion – 1/2017.
- Confindustria, Indagine modelli organizzativi 231 e anticorruzione, 2017.
- Consiglio, Direttiva 2004/80/CE, del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato.
- Consiglio, Direttiva 2004/81/CE, del 29 aprile 2004, concernente il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.
- Consiglio dei diritti dell'Uomo dell'ONU, Principi Guida Onu su imprese e diritti umani, 2011.
- Consiglio dell'Unione europea, Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, (95/C 316/03).
- Consiglio, Regolamento (CE) n. 44/2001, Brussels I, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.
- Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna, 1979.
- Decreto Legislativo 08.06.2001 n. 231, Responsabilità amministrativa da reato.
- Governo Italiano, Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani, 2016-2021.
- ISTAT, Occupazione regolare, irregolare e popolazione, edizione settembre 2019.
- HRIC, Il Decreto Legislativo n. 231/2001: un modello per la normativa europea sulla *Human Rights Due Diligence*, 2021.
- Legge 11.08.2003 n. 228, Misure contro la tratta di persone e la riduzione in schiavitù.
- Legge 30.11.2017. n. 179, Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.
- Legge 15.01.2021 n. 4, ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'OIL n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro.
- OCSE, Linee Guida OCSE destinate alle Imprese Multinazionali, 2011.
- OCSE, *Due Diligence* Guidance for Responsible Business Conduct, 2018.

- OECD; Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, del 17 dicembre 1997.
- OECD-FAO, Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains, 2016.
- OIL, Convenzione sul lavoro forzato, 1930.
- OIL, Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato, 1957.
- OIL, Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, 1990.
- OIL, Convenzione concernente la proibizione e l'azione immediata per l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, 1999.
- OIL, Convenzione sul lavoro dignitoso per i lavoratori domestici domestico, 2011.
- OIL, Dichiarazione Tripartita di Principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale, 1977 (revisionata nel 2017).
- OIL, Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, C-190 del 21 giugno 2019.
- Parlamento europeo e del Consiglio, Direttiva 2011/36/UE, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di essere umani e la protezione delle vittime.
- Parlamento europeo e Consiglio, Direttiva 2012/29/UE, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.
- Parlamento europeo e Consiglio, Direttiva 2014/95/UE, del 22 ottobre 2014, in materia di comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni.
- Parlamento europeo e Consiglio, Direttiva 2019/633/UE, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.
- Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (CE) n. 864/2007, Roma II, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali.
- Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) n. 995/2010, del 20 ottobre 2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.
- Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) n. 1215/2012, Brussels I bis, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

- Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) n. 821/2017, del 17 maggio 2017 che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio.
- Parlamento europeo, Risoluzione del 10 marzo 2021, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese.
- UNGA, Access to remedy for victims of trafficking for abuses committed by businesses and their suppliers. - Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, 2019
- UNWG, Gender dimension of the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2019.
- UNWG, Statement at the end of visit to Italy by the United Nations Working Group on Business and Human Rights, 6 October 2021









Co-finanziato
dall'Unione Europea



This publication was produced with funding from the European Union. WeWorld and its authors are solely responsible for its contents, which do not necessarily reflect the views of the European Union.