



INT/911
Dovere di diligenza obbligatorio

PARERE

Comitato economico e sociale europeo

Dovere di diligenza obbligatorio
(parere esplorativo)

Relatore: **Thomas WAGNISONNER**
Correlatrice: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Consultazione	Lettera del Parlamento europeo, DD/MM/YYYY
Base giuridica	Art. 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	04/09/2020
Adozione in sessione plenaria	18/09/2020
Sessione plenaria n.	554
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	215/1/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene che è tempo che la Commissione europea agisca e presenti una proposta legislativa agli Stati membri e al Parlamento europeo sul dovere di diligenza obbligatorio che riconosca la responsabilità sulla base delle attuali norme e offra un quadro giuridico chiaro e affidabile alle imprese europee.
- 1.2 Il dovere di diligenza in materia di diritti umani è diventato una questione di rilievo per il mercato interno. Alla luce del fatto che i diversi Stati membri irrogano sanzioni legali differenti per la condotta delle imprese, un'iniziativa legislativa frammentaria, parzialmente settoriale a livello di Unione non è sufficiente.
- 1.3 L'ambito di applicazione materiale dell'iniziativa legislativa – che si tratti di una direttiva o di un regolamento con i relativi vantaggi e svantaggi – dovrebbe garantire un'ampia copertura della definizione dei diritti umani e ambientali, ivi compresi i diritti dei lavoratori e dei sindacati, e assicurare l'inclusione dei più recenti sviluppi in materia di diritti umani.
- 1.4 Gli obblighi relativi al dovere di diligenza, in particolare per quanto riguarda le catene del valore globali, devono orientare l'adozione di decisioni di gestione intese a realizzare imprese sostenibili dal punto di vista economico, ambientale e sociale. In ogni caso, gli impatti ambientali dovrebbero essere considerati di grande importanza per la condotta sostenibile delle imprese e costituire una priorità assoluta nelle catene del valore globali.
- 1.5 L'iniziativa legislativa dovrebbe estendersi trasversalmente a tutte le imprese, con requisiti proporzionati per le PMI stabilite o operanti nell'Unione, al fine di evitare la concorrenza sleale e condizioni ineguali, nonché al settore pubblico. Essa dovrebbe imporre alle imprese il rispetto di norme rigorose in materia di condotta aziendale responsabile ma fornire al contempo misure adeguate, in linea con il rispettivo rischio di violazione dei diritti umani.
- 1.6 Sarebbe opportuno includere i seguenti aspetti nel dovere di diligenza obbligatorio in materia di diritti umani:
 - un quadro coerente in materia di dovere di diligenza basato sugli attuali strumenti che si applicano alle aziende attive nel mercato interno, tra cui le imprese di paesi terzi che vendono un volume significativo di beni e servizi;
 - una responsabilità che risulti in mezzi di ricorso efficaci per le persone colpite da condotte illecite. È necessario introdurre un quadro specifico in materia di responsabilità, compresa la responsabilità penale, per i casi in cui si verificano violazioni dei diritti umani, delle norme in ambito sociale e ambientale o impatti negativi dovuti all'attività delle imprese, anche nelle rispettive catene di approvvigionamento e dei subappalti.
- 1.7 Onde escludere ogni possibilità di incertezza giuridica, l'iniziativa legislativa deve prescrivere molto chiaramente le singole azioni che le imprese dovranno intraprendere nel corso dell'intera procedura di dovuta diligenza per valutare il rischio di violazione dei diritti umani coerentemente

con altre normative dell'UE vincolanti, inclusa la revisione, forse da adattare, della direttiva riguardante gli obblighi di comunicazione di informazioni di carattere non finanziario:

- analisi dei rischi chiaramente definita (identificazione e valutazione dei [possibili] impatti negativi delle attività aziendali sui diritti umani e sull'ambiente concretizzate in un documento formalizzato, accessibile, trasparente, dettagliato e attendibile destinato a repertoriare i rischi sulla base di una metodologia di valutazione e di classificazione dei rischi chiara e trasparente), comprese una procedura negoziata di modalità di allarme rapido e la protezione degli informatori;
- misure di follow-up (definizione delle responsabilità interne all'azienda, porre fine agli effetti negativi e prevenirli);
- verifica dell'efficacia delle misure intraprese sulla base delle linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali e dei principi guida delle Nazioni Unite;
- comunicazione (informazioni adeguate sulla gestione degli impatti [potenzialmente] negativi delle attività aziendali) nel rispetto dei legittimi segreti commerciali e della trasparenza;
- le organizzazioni sindacali rappresentate nell'azienda dovrebbero essere coinvolte conformemente al quadro nazionale applicabile al dialogo sociale.

1.8 Le vittime di violazione dei diritti e i loro rappresentanti, come i sindacati e i difensori dei diritti umani, devono avere accesso a mezzi di ricorso efficaci per gli effetti negativi subiti.

1.9 Occorre assicurarsi che le vittime di violazioni dei diritti umani commesse da un'impresa e i loro rappresentanti, inclusi i sindacati e i difensori dei diritti umani, dispongano, quale loro diritto umano, di un accesso garantito a procedure eque e a giudici e altre autorità imparziali. Quando non è chiaro se la potenziale responsabilità ricada sulla società madre, su una sua controllata o su un suo fornitore con cui esistono rapporti commerciali consolidati, la competenza giurisdizionale dovrebbe spettare a un unico foro che assicuri procedure imparziali. Di conseguenza, il regolamento Bruxelles I dovrebbe essere modificato al fine di consentire che il procedimento si tenga in Europa, nel caso in cui si verifichino violazioni dei diritti umani.

1.10 Un quadro relativo al dovere di diligenza obbligatorio si realizzerebbe con una norma concordata, applicata con sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive, mentre la responsabilità dovrebbe basarsi sulla violazione di un insieme chiaramente definito di diritti umani. Come per tutti i regimi di responsabilità, deve essere stabilito un evidente nesso causale tra un vizio, la mancata prevenzione e determinati danni. Nei casi di nessi causali atipici non c'è di conseguenza una connessione con il rischio.

1.11 Sulla base degli insegnamenti tratti dalla normativa francese in materia di dovere di diligenza, affinché le imprese europee riescano a svolgere tale ruolo, un'iniziativa legislativa vincolante deve assicurare le seguenti norme di qualità:

- definizioni chiare e linguaggio comprensibile;
- garanzia della certezza giuridica e della praticabilità, in particolare in relazione al diritto applicabile e a obblighi di comunicazione proporzionati che rispettino i legittimi segreti commerciali.

- 1.12 Sarebbe opportuno promuovere lo sviluppo di tecnologie informatiche innovative (ad esempio la "blockchain"), che consentono di tenere traccia di tutti i dati, per la gestione delle catene globali di approvvigionamento, al fine di ridurre al minimo gli oneri amministrativi ed evitare ridondanze. Esse garantiscono la sicurezza e la tracciabilità.

2. Elementi principali e contesto

- 2.1 Il Parlamento europeo ha invitato il CESE a esprimere un parere sull'iniziativa legislativa annunciata a livello dell'Unione riguardante il "Dovere di diligenza e la responsabilità delle imprese". Il CESE esaminerà pertanto le proposte sui possibili contenuti e definizioni di tale atto legislativo sulla base del proprio lavoro sul "dovere di diligenza" (DD) e su "Imprese e diritti umani" e delle conoscenze e competenze dei propri membri, in particolare dei paesi con una legislazione ambiziosa.
- 2.2 Il CESE ha lavorato attivamente sulle questioni riguardanti il dovere di diligenza nelle catene globali del valore¹. Nelle catene globali del valore si verificano ancora violazioni e infrazioni dei diritti umani², tra cui i diritti dei lavoratori³ e i diritti ambientali, sebbene in molti casi sarebbe possibile prevenire tali impatti se venisse applicato il dovere di diligenza e se gli Stati e le relative amministrazioni rispettassero gli impegni internazionali assunti, in particolare per quanto riguarda i diritti dei lavoratori e i diritti umani. Le vittime di tali infrazioni spesso non dispongono di mezzi di ricorso giuridico per far valere le proprie posizioni.
- 2.3 Sono stati elaborati diversi quadri su base volontaria per consentire alle imprese di esercitare il dovere di diligenza in materia di diritti umani nello svolgimento delle proprie attività. Tali quadri assumono generalmente la forma di strategie di responsabilità sociale delle imprese (RSI).
- 2.4 Tra questi strumenti, spiccano i principi guida delle Nazioni Unite (UNGP) su imprese e diritti umani, il "Global Compact" delle Nazioni Unite, la norma ISO 26000 sulla responsabilità sociale e le linee guida elaborate dall'OCSE (linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali). Tali strumenti suggeriscono, fra l'altro, che i contratti con i partner commerciali nelle catene globali del valore dovrebbero essere concepiti in modo che i rapporti commerciali tutelino i diritti umani. Tali strumenti volontari dimostrano come sia possibile gestire i rischi e attuare norme riguardanti le violazioni dei diritti umani nelle catene globali del valore. Partendo da essi è possibile elaborare ulteriori misure potenzialmente obbligatorie.

¹ [GU C 303 del 19.8.2016, pag. 17](#); [GU C 97 del 24.3.2020, pag. 9](#) e parere del CESE sul tema "Catene di approvvigionamento sostenibili e lavoro dignitoso nel commercio internazionale" - EESC-2020-02161 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

² Come stabilito dalla Carta internazionale dei diritti dell'uomo, i nove strumenti principali per i diritti umani, per quanto riguarda l'Europa e l'UE, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Carta sociale europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

³ Come stabilito dalle norme fondamentali del lavoro e in particolare dalla Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'OIL.

- 2.5 Le misure volontarie non sempre riescono a prevenire gravi violazioni dei diritti fondamentali né offrono alle imprese la certezza giuridica quando intrattengono relazioni commerciali all'estero. Si ottiene pertanto un panorama eterogeneo di misure che non garantiscono la certezza e la prevedibilità sul piano giuridico.
- 2.6 Per ovviare a tale situazione, taluni Stati membri dell'UE hanno adottato una legislazione che promuove la responsabilità delle imprese e definisce quadri più rigorosi per il dovere di diligenza in materia di diritti umani, che possono offrire un contributo prezioso. Diversi paesi europei stanno attualmente discutendo su legislazioni simili. Il Regno Unito ha adottato la clausola relativa alla trasparenza nelle catene di approvvigionamento nella legge sulla schiavitù moderna (*Modern Slavery Act*). I Paesi Bassi hanno adottato il disegno di legge riguardante il dovere di diligenza per il lavoro minorile al fine di contrastare tale realtà nelle imprese stabilite nei Paesi Bassi e che forniscono beni e servizi sul mercato neerlandese.
- 2.7 Anche a livello di Unione europea esiste una normativa riguardante il dovere di diligenza in materia di diritti umani. Il regolamento sui minerali originari di zone di conflitto, la direttiva sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e il regolamento sul legname sono esempi di atti normativi con cui è stato rafforzato il dovere di diligenza in materia di diritti umani. Le violazioni dei diritti umani nelle catene globali del valore sono trattate indirettamente ricorrendo al diritto amministrativo, civile o penale. Esse sollevano questioni di diritto privato internazionale, di diritto procedurale internazionale e di diritto penale (societario) internazionale, che sono state in qualche misura armonizzate a livello di Unione (ad esempio, regolamenti Bruxelles I e Roma II).
- 2.8 A livello internazionale sono in corso sforzi in tal senso. Un gruppo di lavoro presso il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC) a Ginevra ha condotto negoziati su uno strumento giuridicamente vincolante sulle imprese e i diritti umani (trattato delle Nazioni Unite), oggetto di un parere del CESE⁴, in cui il Comitato ha concordato con il Parlamento europeo⁵ in merito ai contenuti di detto trattato, in particolare:
- lo sviluppo del quadro di riferimento per i principi guida delle Nazioni Unite (UNGP) su imprese e diritti umani;
 - la definizione di obblighi vincolanti relativi al dovere di diligenza per le società transnazionali e altre imprese commerciali, comprese le loro controllate;
 - il riconoscimento degli obblighi extraterritoriali in materia di diritti umani che incombono agli Stati e l'adozione di misure normative in tal senso;
 - il riconoscimento della responsabilità penale delle imprese;
 - meccanismi di coordinamento e cooperazione tra Stati in materia di indagini, azione penale e applicazione del diritto nelle cause transfrontaliere;
 - l'istituzione di meccanismi internazionali, giudiziari e non, di controllo e applicazione della normativa.

⁴ [GU C 97 del 24.3.2020, pag. 9.](#)

⁵ Risoluzione PE 2018/2763(RSP)

- 2.9 Gli aspetti riguardanti il dovere di diligenza in materia di diritti umani sono stati oggetto di diversi studi condotti dalle istituzioni e agenzie europee, fra cui l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA)⁶ e il Parlamento europeo.
- 2.10 Di recente, uno studio commissionato dalla DG Giustizia⁷ ha presentato un'analisi degli obblighi relativi al dovere di diligenza nelle catene di approvvigionamento. Lo studio ha raccolto il parere dei portatori di interessi, ha chiarito il quadro normativo, valutato diverse opzioni politiche e dimostrato la necessità di lavorare su misure globali e vincolanti riguardanti il dovere di diligenza in materia di diritti umani.
- 2.11 La maggioranza degli oltre 600 soggetti intervistati ha sostenuto che il dovere di diligenza obbligatorio, quale standard giuridico di diligenza, può garantire possibili benefici alle imprese in termini di armonizzazione, certezza giuridica, parità di condizioni e rafforzamento dell'effetto di leva nei loro rapporti commerciali lungo tutta la catena di approvvigionamento, mediante una norma non negoziabile. La preferenza è andata a un regolamento transettoriale generale, visto che molte imprese operano in diversi settori, che si applichi possibilmente a tutte le aziende, basato sui principi guida delle Nazioni Unite, e a uno standard di diligenza, piuttosto che a un obbligo procedurale.
- 2.12 Lo studio evidenzia altresì che attualmente soltanto poco più di un terzo degli intervistati ha affermato che le proprie aziende assolvono al dovere di diligenza tenendo conto di tutti i diritti umani e degli impatti ambientali. Inoltre, la maggioranza degli intervistati che assolvono al dovere di diligenza include unicamente i fornitori di primo livello⁸. Presentando i risultati dello studio, il commissario per la giustizia Reynders ha affermato che ciò dimostra che l'azione volontaria in relazione alle violazioni dei diritti umani, al clima aziendale e ai danni ambientali, sebbene incentivata dagli obblighi di comunicazione, non ha prodotto il cambiamento comportamentale necessario⁹.

3. Osservazioni generali

- 3.1 Le misure volontarie non possono prevenire tutte le violazioni dei diritti. L'adozione di misure vincolanti, accompagnate da sanzioni adeguate, può servire a garantire il rispetto di una norma minima giuridica, anche da parte di quelle imprese che non si assumono le loro responsabilità morali con lo stesso scrupolo di quelle che seguono norme rigorose in materia di diritti umani. Le norme vincolanti dovrebbero essere definite in linea con i sistemi vigenti in materia di dovere di diligenza, quali i principi guida delle Nazioni Unite, al fine di consentire un'attuazione più agevole e di evitare ridondanze.

⁶ Studio dell'Agenzia per i diritti fondamentali, *Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level* (Migliorare l'accesso ai mezzi di ricorso nel settore delle imprese e dei diritti umani a livello dell'UE), Vienna 2017.

⁷ <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.

⁸ *Study on due diligence requirements through the supply chain* (Studio sui requisiti di dovuta diligenza nelle catene di approvvigionamento), Commissione europea, gennaio 2020, pag. 16.

⁹ [Discorso del commissario Reynders durante il webinar RBC sul dovere di diligenza](#), 30 aprile 2020.

- 3.2 Gli effetti negativi o le violazioni dei diritti umani e delle norme sociali e ambientali possono essere il risultato delle attività delle imprese stesse, delle attività delle affiliate o delle controllate, nonché dei rapporti commerciali delle imprese, ad esempio nelle catene di approvvigionamento e di subappalti. Di conseguenza, i principi guida delle Nazioni Unite, le linee guida dell'OCSE e la Dichiarazione tripartita dell'OIL riconoscono che il dovere di diligenza si dovrebbe estendere anche ai rapporti commerciali delle imprese, comprese le catene di approvvigionamento e di subappalti. Sulla base di questi quadri, gli obblighi riguardanti il dovere di diligenza dovrebbero idealmente estendersi a tutte le operazioni di un'impresa, indipendentemente dalle dimensioni, includendo le attività proprie dell'azienda, le operazioni delle sue affiliate e controllate e i suoi rapporti commerciali, incluse le intere catene di approvvigionamento e di subappalti, le concessioni e la gestione dei contratti. Essi dovrebbero estendersi alle operazioni, agli impatti effettivi e potenziali e alle violazioni all'interno e all'esterno dell'UE. Tuttavia, a livello pratico, la definizione dell'ambito di applicazione del dovere di diligenza è difficile: uno dei criteri scelti ad esempio con la legge francese n. 2017-399 del 27 marzo 2017 riguarda l'esistenza di un rapporto commerciale consolidato con un soggetto della catena di approvvigionamento che implichi un certo livello di controllo. La Corte costituzionale francese, in un'altra sentenza, ha stabilito che cosa significa "rapporto commerciale consolidato", ossia un rapporto regolare, stabile e continuo sviluppato, in genere, con i fornitori di primo livello e i subappaltatori. Naturalmente, sarebbe più ambizioso includere tutti i soggetti senza eccezione alcuna, ma occorre considerare la complessità di un numero elevato di fornitori (fino a 100 000 per un'impresa multinazionale) e al contempo incentivare le imprese ad applicare un dovere di diligenza efficace per l'intera catena del valore/di approvvigionamento.
- 3.3 Sarebbe opportuno promuovere lo sviluppo di tecnologie informatiche innovative (ad esempio la "blockchain"), che consentono di tenere traccia di tutti i dati, da utilizzare per la gestione delle catene globali di approvvigionamento, al fine di ridurre al minimo gli oneri e i costi amministrativi ed evitare ridondanze tra le varie strutture interne. Esse garantiscono sicurezza e tracciabilità.
- 3.4 Come ribadito dal CESE¹⁰: *"Se uno Stato membro dell'UE inizia a definire, di sua iniziativa, quadri di riferimento obbligatori più rigorosi per il dovere di diligenza, sorgerà il problema dell'asimmetria di tali norme all'interno dell'UE. Le imprese situate negli Stati membri dell'UE che impongono requisiti più rigorosi per il dovere di diligenza non dovranno essere surclassate, sul piano della concorrenza, dalle imprese che non sono soggette a tali requisiti. Il CESE osserva che alle imprese andranno garantite condizioni di parità e la certezza del diritto, con una chiara ripartizione delle responsabilità".*
- 3.5 L'adozione squilibrata e frammentata dei sistemi volontari genera una concorrenza sleale a livello europeo poiché non esiste un singolo sistema ma un insieme eterogeneo di legislazioni nazionali diverse fra loro, sebbene perseguano lo stesso obiettivo. Al di fuori dell'UE, esistono pochissime normative sul dovere di diligenza, un aspetto increscioso per alcuni partner commerciali importanti come gli Stati Uniti e la Cina. Una volta attuata l'iniziativa obbligatoria dell'UE, le imprese degli altri mercati dovranno adeguarsi alle norme per poter operare sul mercato interno europeo nel momento in cui l'iniziativa legislativa europea si estende a imprese di paesi terzi che

¹⁰ [GU C 97 del 24.3.2020, pag. 9.](#)

forniscono beni e servizi nell'Unione. Per ragioni di concorrenza leale, anche il trattato delle Nazioni Unite assume una notevole importanza per l'assicurazione della parità di condizioni al di fuori della giurisdizione dell'UE. L'attuale quadro europeo offre spazio per pratiche e norme diverse, disomogenee in termini di diritti umani e norme ambientali e sociali. Un'iniziativa legislativa dell'UE dovrebbe essere sia ambiziosa che pragmatica e in grado di attuare le norme internazionali concordate dalle Nazioni Unite¹¹ per garantire la parità di condizioni a livello internazionale. Considerato il ruolo dell'UE nella difesa dei diritti umani, i precedenti di corretta attuazione del dovere di diligenza in materia di diritti umani da parte di molte imprese europee, in particolare quelle di grandi dimensioni, le possono trasformare in pionieri per quanto concerne la responsabilità di tutelare i diritti umani nella catena globale del valore.

3.6 Affinché le imprese europee riescano a svolgere tale ruolo, un atto legislativo vincolante dell'UE deve assicurare le seguenti norme di qualità:

- definizioni chiare e linguaggio comprensibile;
- garanzia della certezza giuridica e della praticabilità.

3.7 In virtù dell'influenza del mercato interno europeo sul commercio mondiale, un'iniziativa legislativa dell'Unione europea contribuirebbe ulteriormente a creare parità di condizioni, imponendo di rispettare il dovere di diligenza in materia di diritti umani non soltanto alle imprese europee, ma anche alle imprese di paesi terzi che forniscono beni e servizi nel mercato interno europeo. Il requisito di parità di condizioni tra le imprese europee stabilite nell'Unione e le imprese di paesi terzi che vendono beni e servizi e investono nel mercato interno deve essere il fulcro di qualunque nuova iniziativa legislativa europea, poiché in caso contrario le imprese europee subirebbero uno svantaggio competitivo. Analizzando gli esempi pratici dei summenzionati regolamenti sul legname e sui minerali originari di zone di conflitto, appare evidente come si possa sfruttare il mercato interno anche in relazione ai fornitori internazionali.

3.8 Il dovere di diligenza in materia di diritti umani è diventato una questione di rilievo per il mercato interno. Alla luce del fatto che i diversi Stati membri irrogano sanzioni legali differenti per la condotta delle imprese, una normativa frammentaria, parzialmente settoriale a livello di Unione non è sufficiente. Il dovere di diligenza può avere diverse conseguenze legali, a seconda del contesto nazionale e giuridico specifico. Nel contesto del presente parere, il dovere di diligenza comprende una serie di obblighi che un'impresa deve soddisfare per prevenire, mitigare e rendere conto dell'impatto sui diritti umani (incluse le principali convenzioni dell'OIL) e sull'ambiente legato alla propria attività e alla catena di approvvigionamento globale. È altresì necessario assicurare parità di condizioni per tutte le imprese coinvolte. A livello internazionale e in particolare in relazione al trattato vincolante delle Nazioni Unite sulle imprese e i diritti umani, il CESE si rammarica per l'assenza di una legislazione dinamica in materia di dovere di diligenza e ritiene che l'inclusione delle imprese di paesi terzi, che investono e vendono nell'UE, nell'ambito di applicazione della futura iniziativa legislativa sia un buon punto di partenza per migliorare le norme.

¹¹ Trattato delle Nazioni Unite "Imprese e diritti umani".

- 3.9 Il CESE sostiene che è tempo che la Commissione europea agisca e presenti una proposta legislativa agli Stati membri e al Parlamento europeo sul dovere di diligenza obbligatorio che riconosca la responsabilità sulla base delle attuali norme e offra un quadro giuridico chiaro alle imprese europee.
- 3.10 Detta iniziativa legislativa dovrebbe basarsi su una visione globale, ma anche giuridicamente solida e non ambigua, dei portatori di interessi di un'impresa¹². Gli azionisti costituiscono la componente fondamentale del gruppo dei portatori di interessi e spesso subiscono perdite finanziarie se le imprese sono associate a violazioni dei diritti umani con conseguente danno d'immagine. Ma oltre agli azionisti, anche i dipendenti, i loro rappresentanti a livello di impresa e di settore e le persone interessate dalle azioni compiute a livello aziendale, sia perché vivono nelle vicinanze o perché esposte ai relativi impatti, e che spesso sono riunite in organizzazioni della società civile, hanno un interesse nella gestione responsabile dell'attività imprenditoriale nel rispetto del dovere di diligenza in materia di diritti umani. Un'iniziativa legislativa sul dovere di diligenza dovrebbe tenere conto di tutti i gruppi di soggetti interessati secondo i rispettivi interessi.
- 3.11 Ne consegue che le vittime di violazione dei diritti e i loro rappresentanti, come i sindacati e i difensori dei diritti umani, devono avere accesso a mezzi di ricorso efficaci per gli effetti negativi subiti. Mezzi di ricorso efficaci significa che devono consentire il risarcimento completo per i danni subiti.
- 3.12 Andrebbe sottolineato che i negoziati per il trattato delle Nazioni Unite hanno prodotto potenziali disposizioni sulla responsabilità penale per gli atti più gravi, quali i crimini di guerra o le esecuzioni illegali. Di conseguenza, un'iniziativa legislativa europea sul dovere di diligenza deve poter includere tali questioni di diritto penale nei propri quadri.
- 3.13 Vi sono pertanto aspetti che devono essere inclusi nelle considerazioni riguardanti il dovere di diligenza obbligatorio in materia di diritti umani:
- un quadro coerente per il dovere di diligenza basato sugli attuali strumenti che si applichi alle aziende attive sul mercato interno;
 - una responsabilità che risulti in mezzi di ricorso efficaci per le persone colpite da condotte illecite; e
 - un quadro specifico sulla responsabilità che comprenda la responsabilità penale, se del caso a seconda dell'ordinamento giuridico e della violazione.
- 3.14 La correlazione tra i quadri per il dovere di diligenza e gli aspetti di responsabilità civile (e potenzialmente penale) è evidente. Procedure rigorose e informazioni riguardanti il dovere di diligenza consentono alle imprese di dimostrare che non sono responsabili di una specifica violazione dei diritti umani. Le aziende che esercitano il dovere di diligenza devono trarre vantaggio dagli sforzi compiuti. Tale principio non può essere interpretato come un'esclusione generale di responsabilità. I principi guida delle Nazioni Unite trattano tale aspetto nel commentario al principio 17 in cui si sostiene che: "*La conduzione di un'adeguata due diligence*

¹² <https://opportunity.businessroundtable.org/wp-content/uploads/2019/08/BRT-Statement-on-the-Purpose-of-a-Corporation-with-Signatures.pdf>

sui diritti umani potrebbe aiutare le imprese ad affrontare azioni legali intentate contro di loro, in quanto consente alle stesse di dimostrare di aver adottato tutte le misure ragionevoli per evitare il coinvolgimento in violazioni dei diritti umani. Ciononostante, le imprese che esercitano la due diligence non devono cadere nell'errore di ritenere che essa valga di per sé ad assolverle automaticamente e completamente da qualsiasi responsabilità per avere causato delle violazioni dei diritti umani o per avervi contribuito".

- 3.15 Un'iniziativa legislativa deve coprire il dovere di diligenza ma anche assicurare che esso sia considerato in modo adeguato e coerente nelle questioni di responsabilità all'interno di un ambito di applicazione basato sui principi guida delle Nazioni Unite che comprenda in particolare i soggetti con cui un'impresa ha legami diretti in relazione alle proprie operazioni, beni o servizi in virtù di un rapporto commerciale consolidato.
- 3.16 Questo potrebbe inoltre essere un approccio ideale per l'inclusione della responsabilità commisurata, senza definire arbitrariamente soglie applicabili alle "PMI". Gli attuali quadri riguardanti il dovere di diligenza, come i principi guida delle Nazioni Unite e le linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali si applicano a tutte le imprese per un valido motivo: i diritti umani sono universali e indivisibili; le dimensioni, i profitti e le specificità del settore possono variare enormemente in termini di esposizione ai rischi per i diritti umani nelle catene del valore; l'eliminazione della responsabilità sulla base di dimensioni specifiche, delle controllate o dei fornitori può creare problemi, poiché la catena globale del valore si adeguerebbe secondo le soglie di conformità. È un dato di fatto che queste imprese, già profondamente colpite dalla crisi della Covid-19, dispongono di risorse inadeguate per svolgere il compito richiesto. Un dovere di diligenza ragionevole assicurerà il rispetto dei diritti umani e il risarcimento per i soggetti direttamente colpiti, ma eviterà di imporre alle PMI qualunque onere logistico, finanziario e umano sproporzionato in un periodo di gravissima crisi economica. Un chiarimento rispetto all'interazione tra gli obblighi relativi al dovere di diligenza e la possibile responsabilità potrebbe costituire un approccio utile per tenere in considerazione le peculiarità delle PMI in Europa.
- 3.17 L'iniziativa legislativa dovrebbe estendersi trasversalmente a tutte le imprese – come previsto dai principi guida delle Nazioni Unite – stabilite o operanti nell'Unione, al fine di evitare la concorrenza sleale e condizioni ineguali, nonché al settore pubblico. Essa dovrebbe imporre alle imprese il rispetto di norme rigorose in materia di condotta aziendale responsabile ma proporre al contempo misure adeguate, in linea con il rispettivo rischio di violazione dei diritti umani. Le imprese devono porre in essere efficaci meccanismi di dovuta diligenza per individuare, prevenire e mitigare le violazioni dei diritti umani e gli impatti negativi a livello sociale e ambientale, collegati alle loro attività e ai loro rapporti commerciali, comprese le loro catene di approvvigionamento e di subappalti chiaramente collegate a un rapporto commerciale nell'ambito di catene globali del valore ben definite.
- 3.18 L'ambito di applicazione materiale dell'iniziativa legislativa dovrebbe garantire un'ampia copertura della definizione dei diritti umani e ambientali, ivi compresi i diritti dei lavoratori e dei sindacati, e assicurare l'inclusione dei più recenti sviluppi in materia di diritti umani (ad esempio, il principio di non discriminazione). Dovrebbe basarsi su strumenti quali la Carta internazionale dei diritti dell'uomo e le convenzioni dell'OIL, nonché sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta sociale europea. La dichiarazione tripartita di principi sulle imprese

multinazionali e la politica sociale dell'OIL comprende anche un elenco esaustivo di diritti riguardanti le imprese multinazionali e il lavoro, e in tale elenco sono espressamente richiamate anche le convenzioni e raccomandazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui si dovrebbe tenere conto. Per quanto riguarda i diritti ambientali, occorre tenere conto dell'accordo di Parigi pur con il limite che tale accordo internazionale è stato sottoscritto dai governi e non dalle imprese, il che significa che i primi devono rispettare gli impegni assunti e le seconde devono contribuire alla loro realizzazione. Dovrebbe inoltre fare riferimento ai Trattati dell'UE e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli strumenti nazionali in materia di diritti umani. In ogni caso, il livello di tutela dei diritti umani non dovrebbe assolutamente essere inferiore a quello garantito dalla legislazione esistente a livello internazionale, europeo o nazionale.

- 3.19 Gli obblighi in materia di dovere di diligenza dovrebbero coprire gli impatti effettivi e potenziali. Essi dovrebbero altresì riguardare gli impatti sociali e ambientali, basandosi fra l'altro sugli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché le norme in materia di lotta alla corruzione, governo societario e tassazione equa. Gli impatti ambientali dovrebbero essere considerati della massima importanza per la condotta aziendale sostenibile. Secondo le definizioni dei principi guida delle Nazioni Unite, delle linee guida dell'OCSE e della Dichiarazione tripartita dell'OIL, le imprese dovrebbero esercitare il dovere di diligenza per identificare, prevenire e mitigare i propri impatti negativi effettivi o potenziali e per rendere conto del modo in cui tali impatti vengono affrontati. Sulla base di detti strumenti, il dovere di diligenza obbligatorio dovrebbe includere, nel rispetto dei legittimi interessi di tutela dei segreti commerciali, la valutazione e l'identificazione degli impatti negativi effettivi e potenziali, e la conseguente azione volta a porre fine e prevenire gli impatti negativi, la verifica dell'attuazione e dei risultati e la comunicazione su come tali impatti sono stati affrontati. L'iniziativa legislativa andrebbe elaborata in linea con i sistemi vigenti in materia di dovere di diligenza, quali i principi guida delle Nazioni Unite, al fine di consentire un'attuazione più agevole e di evitare ridondanze.
- 3.20 L'iniziativa legislativa dovrà prescrivere chiaramente quali singole azioni devono essere intraprese da parte delle imprese nel corso dell'intera procedura di dovuta diligenza per valutare i rischi per i diritti umani, conformemente ad altre normative europee vincolanti, come la revisione della direttiva sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario¹³, che potrebbe richiedere un opportuno adeguamento in futuro. L'iniziativa dovrebbe includere le seguenti misure:
- analisi dei rischi chiaramente definita (identificazione e valutazione dei (possibili) impatti negativi delle attività aziendali sui diritti umani e sull'ambiente), compreso un meccanismo di allarme rapido;
 - misure di follow-up (definizione delle responsabilità interne all'azienda, porre fine agli effetti negativi e prevenirli);
 - verifica dell'efficacia delle misure intraprese sulla base delle linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali e dei principi guida delle Nazioni Unite;

¹³ [G.U.L. 330 del 15.11.2014, pag. 1.](#)

- comunicazione (informazioni sulla gestione degli impatti (potenzialmente) negativi delle attività aziendali) nel rispetto dei legittimi segreti commerciali;
 - le organizzazioni sindacali rappresentate nell'azienda dovrebbero essere coinvolte conformemente al quadro applicabile al dialogo sociale.
- 3.21 Gli Stati membri dovrebbero assicurare che una o più autorità pubbliche nazionali (ad esempio, ispettorati del lavoro o per la salute e la sicurezza) si assumano la responsabilità di verificare il rispetto degli obblighi da parte delle imprese. L'autorità dovrebbe avere le risorse e le competenze necessarie per eseguire i controlli, anche d'ufficio, e verifiche basate su valutazioni dei rischi, sulle informazioni ricevute da segnalanti di illeciti e sulle denunce. Essa dovrebbe operare in stretta cooperazione con le parti sociali e assicurarne l'attiva partecipazione. Anche i punti di contatto dell'OCSE dotati di mezzi adeguati dovrebbero svolgere un ruolo in tal senso.
- 3.22 Gli strumenti internazionali riconoscono il ruolo essenziale che consultazioni approfondite con i rappresentanti della società civile, nonché i sindacati, i lavoratori e i loro legittimi rappresentanti ai rispettivi livelli del dialogo sociale (imprenditoriale, settoriale, nazionale, europeo, internazionale) dovrebbero svolgere nella definizione e attuazione delle iniziative di dovuta diligenza delle imprese. Di conseguenza, un'iniziativa legislativa dovrebbe garantire tale partecipazione nelle rispettive disposizioni riguardanti il dovere di diligenza.
- 3.23 Nei sistemi esistenti sui quali si potrebbe basare un'iniziativa legislativa obbligatoria, l'attuazione e l'esercizio di un sistema di dovuta diligenza non sempre esclude di per sé la responsabilità, poiché i danni sono dovuti alle violazioni dei diritti umani, non a sviste riguardanti il dovere di diligenza. Quando la prevenzione fallisce, le vittime delle violazioni dei diritti umani necessitano almeno di mezzi di ricorso giuridico efficaci che garantiscano il totale risarcimento dei danni subiti. Un sistema di dovuta diligenza servirà a dimostrare gli sforzi intrapresi per prevenire i danni.
- 4. Osservazioni particolari**
- 4.1 Le imprese che operano a livello transfrontaliero, all'interno e all'esterno dell'UE, devono essere gestite in modo sostenibile: dal punto di vista economico, sociale, ecologico, con prospettive di localizzazione e produzione di beni e servizi in Europa. L'iniziativa legislativa dovrebbe altresì imporre alle imprese che i principi e le considerazioni in materia di condotta aziendale responsabile e sostenibile siano parte integrante dei loro rapporti commerciali nel quadro delle catene globali del valore, nonché puntare all'instaurazione di un quadro che preveda un dialogo efficace e vincolante con tutte le parti interessate di un'impresa, di preferenza a livello di consiglio di sorveglianza e di organi consultivi.
- 4.2 Alla luce delle sfide e degli ostacoli che le vittime spesso devono affrontare nell'accesso alla giustizia in paesi terzi in cui avvengono le operazioni delle imprese europee, andrebbe assicurata la possibilità di accesso alla giustizia nello Stato membro in cui l'impresa è stabilita (o dove svolge l'attività imprenditoriale). Dovrebbe pertanto essere possibile intentare azioni nei confronti di imprese che sono stabilite o svolgono la propria attività in uno Stato membro o hanno comunque un legame con uno Stato membro nella giurisdizione di quest'ultimo. Tale possibilità è già prevista dalla legge francese sul dovere di vigilanza aziendale del 27 marzo 2017, ma le cause pendenti

dimostrano che la giurisdizione dei tribunali nazionali non è ancora acquisita per le denunce riguardanti una controllata all'estero.

- 4.3 La competenza giurisdizionale dei giudici europei è di norma riservata ai convenuti europei. Questo significa che un'impresa con sede in Europa può essere convenuta in giudizio davanti a un giudice europeo, ma che ciò generalmente non vale per le controllate che hanno sede nel paese in cui si è verificato il danno. Quanto ai fornitori e agli intermediari della catena di approvvigionamento, essi sono persino più distanti dall'impresa europea considerata. Occorre assicurarsi che le vittime di violazioni dei diritti umani commesse da un'impresa e i loro rappresentanti, inclusi i sindacati e i difensori dei diritti umani, dispongano, quale loro diritto umano, di un accesso garantito a procedure eque e a giudici e altre autorità imparziali. Quando non è chiaro se la potenziale responsabilità ricada sulla società madre, su una sua controllata o su un suo fornitore, la competenza giurisdizionale dovrebbe spettare a un unico foro che assicuri procedure imparziali. Di conseguenza, il regolamento Bruxelles I dovrebbe essere modificato al fine di consentire che il procedimento si tenga in Europa, nel caso in cui si verifichino violazioni dei diritti umani.
- 4.4 Un altro aspetto dibattuto a livello di Nazioni Unite riguarda il diritto applicabile. Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento Roma II, c'è una scelta della legge applicabile nei casi di danni ambientali. Sarà così anche per i diritti umani al fine di assicurare lo stesso livello di tutela dei diritti per i danni ambientali e le violazioni dei diritti umani? La questione è attualmente oggetto di discussione tra gli avvocati e il CESE è favorevole a tale allineamento in linea di principio, fatte salve tutte le conseguenze giuridiche.
- 4.5 È necessario introdurre un quadro specifico in materia di responsabilità, compresa – se del caso a seconda del sistema giuridico e della violazione – la responsabilità penale, per i casi in cui si verificano violazioni dei diritti umani, delle norme in ambito sociale e ambientale o impatti negativi collegati alle operazioni delle imprese o alle rispettive catene di approvvigionamento e dei subappalti. La responsabilità penale per i reati internazionali più efferati è stata inserita nel progetto di trattato delle Nazioni Unite. Nel suo parere sul trattato delle Nazioni Unite, il CESE ha già osservato che tale responsabilità dovrebbe estendersi anche ai casi di grave negligenza¹⁴.
- 4.6 Il CESE ha inoltre già espresso il proprio parere in merito alla questione dell'onere della prova e il rispettivo livello di prova. Nel parere del CESE¹⁵ si propone che: *"[...] Ne consegue quantomeno che chi propone un'azione giudiziaria per violazione dei diritti umani sarà soltanto tenuto a provare l'esistenza di un legame certo tra l'autore della violazione (ad esempio, un fornitore o una controllata) e la società (beneficiaria o madre), che a sua volta sarà tenuta a spiegare in modo plausibile perché le violazioni andassero al di là del suo raggio di controllo"*.
- 4.7 Le imprese non dovrebbero essere esposte a contenziosi futili o a una responsabilità assoluta, poiché possono fare riferimento alle proprie procedure di dovuta diligenza per dimostrare il loro coinvolgimento e le azioni intraprese per mitigare e prevenire gli impatti negativi. Se un'impresa

¹⁴ [GU C 97 del 24.3.2020, pag. 9.](#)

¹⁵ [GU C 97 del 24.3.2020, pag. 9.](#)

non ha causato o contribuito a causare un danno né avrebbe potuto esserne a conoscenza, nonostante abbia esercitato un rigoroso dovere di diligenza, non le può essere attribuita alcuna responsabilità. Una procedura di dovuta diligenza dovrebbe affrontare il problema tanto citato dello "schermo societario", per cui le vittime spesso non dispongono delle risorse o della possibilità di dimostrare la catena specifica di responsabilità nel quadro della catena globale del valore.

- 4.8 Le misure tese ad agevolare l'accesso alla giustizia per le vittime dovrebbero includere appropriati sistemi di sostegno. I procedimenti sommari dovrebbero consentire di interrompere le operazioni condotte in violazione dei diritti umani, delle norme sociali e ambientali. Il CESE ha già sottolineato l'importanza dei testimoni e il ruolo dei segnalanti, nonché l'esigenza di sostenere le ONG che operano in questo ambito nella misura in cui hanno un interesse legittimo, sulla base di principi giuridici stabiliti, a intraprendere azioni e raccogliere prove. In Francia, alcune notifiche formali presentate su iniziativa di ONG nei confronti delle aziende, sulla base della normativa francese in materia di dovuta diligenza, hanno evidenziato le difficoltà di applicazione della legge (ad esempio, in relazione al diritto applicabile).
- 4.9 Un quadro relativo al dovere di diligenza obbligatorio si realizzerebbe con una norma concordata applicata con sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive, mentre la responsabilità dovrebbe basarsi sulla violazione di un insieme chiaramente definito di diritti umani. Come per tutti i regimi di responsabilità, deve essere stabilito un evidente nesso causale tra un vizio, la mancata prevenzione e determinati danni. In caso di nessi causali non immediati remoti, non c'è di conseguenza una connessione con il rischio.
- 4.10 Le sanzioni dovrebbero includere l'esclusione dagli appalti pubblici e dai finanziamenti pubblici, nonché sanzioni finanziarie proporzionate al fatturato e alle misure correttive adottate dalle aziende. In questo modo si incentiverebbero le imprese a ottemperare agli obblighi e a prevenire gli impatti negativi delle proprie attività. Ciò contribuirebbe ulteriormente alla convergenza verso l'alto dell'approccio riguardante i diritti umani, ivi compresi i diritti dei lavoratori e dei sindacati. Gli Stati membri dovrebbero introdurre incentivi positivi per promuovere un approccio ambizioso da parte delle imprese rispetto a operazioni economiche sostenibili, anche nelle catene di approvvigionamento e di subappalti.
- 4.11 Un'iniziativa legislativa dovrebbe includere una clausola di non regressione, una clausola sul trattamento più favorevole e una clausola di revisione basate sulle indicazioni degli esperti e che potrebbero trarre spunto dalla legislazione sulla protezione dei dati. I requisiti di una nuova iniziativa legislativa europea dovrebbero applicarsi anche agli attuali strumenti volontari per la dovuta diligenza, che andrebbero adattati ove necessario.

- 4.12 La Commissione europea dovrebbe promuovere attivamente la propria politica in materia di dovere di diligenza a livello internazionale, vale a dire nel processo per il trattato delle Nazioni Unite e in tutte le organizzazioni internazionali pertinenti, al fine di incoraggiare altre giurisdizioni a seguirne l'esempio.

Bruxelles, 18 settembre 2020

Luca JAHIER

Presidente del Comitato economico e sociale europeo
