

Francesca Romanin Jacur

La tutela dei diritti umani lungo le catene transnazionali del valore, tra strumenti privatistici volontari e normative statali sulla diligenza obbligatoria

The Protection of Human Rights along transnational supply chains. Between private regulatory initiatives and States' mandatory due diligence norms

SOMMARIO: Introduzione – 1. I primi strumenti di soft law – 2. Le iniziative multi-partecipative – 2.1. Il Kimberly Process – 2.2. Le iniziative promosse dai lavoratori. – 3. L'azione degli Stati. – 3.1. Il caso degli Uiguri – 3.2. Le normative nazionali. – 3.3. La cooperazione internazionale. – 3.4. La Direttiva sulla Corporate Sustainability Due Diligence. – 4. Conclusioni: verso un'interazione sistemica tra strumenti normativi

This article examines the recent legal developments with regard to the protection of human rights along transnational supply chains. The first part looks briefly at the early soft law instruments. The second part addresses the private regulatory multiparty initiatives. The third part examines recent national law and the EU *Corporate Sustainability Due Diligence* Directive. Conclusions show the legal challenges and the emerging trend of integration across the examined legal instruments.

KEYWORDS: Human Rights; Due Diligence; Supply chains; Private Regulatory Initiatives.

Introduzione

Le catene di produzione sono oramai un elemento caratteristico dell'economia globale contemporanea. Quasi tutti i prodotti di cui ci serviamo quotidianamente, dai telefoni alle automobili, dal cibo ai vestiti, all'energia... sono stati creati attraverso una complessa interazione di materie prime, forze produttive – risorse umane e macchinari – situati in diversi paesi del mondo. Spesso nel corso di questi processi produttivi si verificano ampie, diffuse e gravi violazioni di diritti fondamentali sia di individui che fanno direttamente

parte della catena, in quanto ci lavorano, sia di persone terze rispetto al processo produttivo. Si pensi alle condizioni di lavoro non sicure delle fabbriche, allo sfruttamento economico di lavoratori nel settore agroalimentare, alla mancata consultazione delle comunità indigene su progetti estrattivi nei territori in cui abitano.

In primo piano, in questo contesto vi sono le aziende coinvolte nel ciclo produttivo, dalla base della catena fino al suo apice, ove spesso si trovano le grandi società multinazionali. Si assiste ad una transizione verso nuove tipologie di rischi aziendali: non solo rischi direttamente inerenti all'attività dell'impresa, ma anche eventuali danni che l'impresa, una sua controllata o un suo fornitore, possono causare ad individui o più diffusamente a intere comunità. La mancata ed adeguata considerazione di questi impatti può esporre l'impresa al rischio di essere citata in giudizio per violazione dei propri obblighi – oggi ai sensi del diritto interno, ma un domani anche di quello internazionale o europeo – di tutela dei diritti umani. Vi sono poi gli Stati, che sono i principali responsabili del dovere di far rispettare i diritti umani, in particolare da parte di soggetti, quali appunto le imprese, che operano sotto la loro giurisdizione. Si tratta degli Stati in cui avvengono le violazioni dei diritti umani, degli Stati di nazionalità delle persone fisiche coinvolte in tali violazioni, ovvero degli Stati in cui hanno sede o operano le diverse aziende coinvolte. La triangolazione di questi attori – lavoratori e individui in generale, imprese e Stati – e i collegamenti tra loro sono caratterizzati da forti pressioni economiche, sociali e politiche. In questo quadro complesso, il diritto internazionale (ma non solo!) da decenni cerca di equilibrare le relazioni tra questi attori in modo da rendere più giusti, equi e sostenibili i sistemi di produzione transnazionali, che sono alla base dell'economia mondiale.¹ Le sfide principali che il diritto si trova ad affrontare in questo contesto sono la prevenzione e, laddove questa non sia possibile, la minimizzazione delle violazioni e l'accesso alla giustizia per le vittime degli abusi, cui devono riconoscersi rimedi effettivi in caso di violazioni accertate.

Anche in considerazione della mancanza ad oggi di una normativa internazionale giuridicamente vincolante, si assiste ad un avanzamento in parallelo di diverse tipologie di strumenti di *soft law*, sia ad iniziativa degli Stati che delle imprese stesse, volte a identificare e gestire potenziali violazioni dei diritti umani. Se in un primo periodo la responsabilità sociale delle imprese era considerata come una questione volontaria, già da diversi anni si sta affermando un approccio secondo il quale modelli di impresa socialmente responsabili sono promossi e richiesti dalla legge.

¹ Come sarà riferito in seguito, anche nel diritto societario sono (ri)emerse da anni tendenze dottrinali che auspicano una riforma della concezione tradizionale delle società per attribuire loro un nuovo ruolo che in una prospettiva di lungo termine tenga in considerazione gli impatti dell'attività d'impresa sugli *stakeholders* e sulla società nel suo insieme.

Recentemente, infatti, alcuni Stati europei e anche l'Unione Europea hanno adottato normative vincolanti. Sempre in parallelo – a volte con un certo anticipo – giudici nazionali si sono pronunciati riconoscendo un dovere di diligenza in capo alle società apicali per violazioni dei diritti umani lungo la loro catena del valore.

Lungi dall'essere sviluppi che procedono in autonomia o per compartimenti stagni, strumenti volontari e privatistici da un lato, e strumenti pubblicistici adottati dagli Stati che possono fornire “i denti” per assicurare una migliore attuazione delle regole, devono andare di pari passo e procedere a braccetto in modo da operare come elementi di reciproco supporto per il consolidamento della architettura normativa che governa la complessa realtà della tutela dei diritti umani nelle catene di produzione. Questo contributo esamina questi recenti sviluppi normativi, focalizzandosi sulle risposte giuridiche alle principali problematiche riguardanti la tutela dei diritti umani lungo le catene del valore. La prima parte illustra brevemente i primi strumenti di *soft law* in materia di business e diritti umani. La seconda parte esamina strumenti regolamentari volontari e di origine “privatistica”, che prevedono a diverso titolo e intensità il coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori e di altri soggetti interessati. La terza parte riflette sui principali aspetti legati alla tutela dei diritti umani lungo le catene del valore delle normative recentemente adottate da alcuni Stati nel proprio diritto interno e dall'Unione Europea con la Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence*. La parte finale riflette sulle sfide che il diritto è chiamato ad affrontare in relazione alla tutela dei diritti umani in questi contesti transnazionali, e all'emergere di nuove tendenze di integrazione tra strumenti normativi pur molto diversi tra loro.

1. I primi strumenti di *soft law*

A partire dagli Anni Novanta del secolo scorso, l'attenzione dell'opinione pubblica – anche grazie a una serie di campagne di consumatori e boicottaggi – si è concentrata sulle pratiche di sfruttamento dei lavoratori, sul ricorso al lavoro di minori e altre gravi violazioni di diritti umani diffuse in fabbriche situate soprattutto in Paesi meno sviluppati ma nell'ambito di catene di produzione facenti capo a noti marchi di abbigliamento occidentali, quali Nike, Gap e Levi Strauss. Queste ultime, preoccupate di andare incontro a danni reputazionali, hanno risposto a queste problematiche con l'adozione di misure di autoregolamentazione per promuovere la responsabilità sociale d'impresa (CSR), in particolare attraverso codici di condotta volontari che contengono standard di sicurezza sul lavoro, ambientali e sulla tutela dei diritti umani, che le aziende si impegnano a rispettare, anche nelle loro catene di produzione. Questi strumenti di CSR di origine privatistica furono accolti

con grande favore e sostennero lo svilupparsi di altre iniziative a livello internazionale.²

Nel 2010 le Nazioni Unite adottarono il *United Nations Global Compact*, uno strumento di natura non vincolante rivolto sia agli Stati che alle imprese, cui hanno aderito più di 3.500 società e che oggi – nel 2024 – conta più di 20.000 aderenti presenti in oltre 160 Stati. Sempre nell’ambito delle Nazioni Unite, sono adottati all’unanimità nel 2011 i *Guiding Principles on Business and Human Rights*.³ Questi principi, anch’essi non giuridicamente vincolanti, si basano su tre pilastri: il primo considera gli Stati come i principali titolari dell’obbligo di proteggere i diritti umani, e a tal fine li esorta ad adottare appropriate misure amministrative, legislative per tutelare i diritti dell’uomo e giudiziarie per garantire rimedi efficaci per le loro violazioni. Il secondo pilastro riconosce le responsabilità delle aziende che devono disporre strategie per il rispetto dei diritti umani e adottare la dovuta diligenza nell’identificare e mitigare eventuali impatti negativi sui diritti umani, non solo in relazione alle proprie attività, ma anche nei confronti di altre parti direttamente collegate alle loro operazioni, prodotti o servizi. Il terzo pilastro riconosce il diritto ad ottenere rimedi effettivi in caso di violazioni. Gli *UN Guiding Principles* hanno svolto una funzione fondamentale nel far avanzare lo stato dell’arte in materia di business e diritti umani, affermando e chiarendo principi e nozioni fondamentali quali il concetto di *due diligence* in materia di diritti umani (*Human rights due diligence o HRDD*), la nozione di catena del valore e la natura degli obblighi gravanti sugli Stati e sulle aziende in materia di rispetto dei diritti umani e dell’ambiente.⁴

Nonostante l’ampia partecipazione e diffusione di questi strumenti di CSR, e malgrado l’autorevolezza riconosciuta ai UNGPs, essi si sono dimostrati inadeguati a proteggere in modo efficace i diritti umani e a rendere più sostenibili le attività di impresa.

2. Le iniziative multi-partecipative

Parallelamente all’attività normativa degli Stati si sono sviluppate altre iniziative di *soft law* che prevedono norme sostanziali e procedurali in materia di tutela dei diritti umani nell’ambito delle catene produttive, sistemi

² Per un approfondimento sugli strumenti di CSR, si veda F. MARRELLA, *Protection internationale des droits de l’homme et activités des sociétés transnationales*, in *Recueil des Cours*, tome 385 (2017), p.229 e ss.

³ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework* (A/HRC/ 17/31, 2011).

⁴ J. BONNITCHA, R. MCCORQUODALE, *The Concept of Due Diligence in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *European Journal of International Law*, XXVIII (2017), pp. 899-920.

di controllo sulla loro attuazione e meccanismi di accesso alla giustizia per le vittime. Si tratta delle cosiddette “*multistakeholder initiatives*” che a partire dagli anni 2000 coinvolgono i vari partecipanti alle catene produttive (aziende, rappresentanti della società civile, dei governi, delle popolazioni e dei lavoratori, ...) in sistemi regolamentari che si situano al di fuori delle tradizionali fonti normative statali. Esse si fondano sul principio che la partecipazione delle potenziali vittime alla governance possa portare ad una migliore regolamentazione della condotta delle imprese. Questi meccanismi si basano su un principio, già riconosciuto anche dal *UN Guiding Principle* 18, e che è alla base anche del concetto di *Human rights due diligence* che richiede di far partecipare e consultare i portatori di interessi, ovvero i legittimi rappresentanti delle loro categorie, e altri esperti in materia di diritti umani.⁵ Alcune di queste regolamentazioni assumono un alto livello di formalizzazione, stabiliscono standard e sviluppano processi di certificazione, che danno informazioni ai consumatori sulla sostenibilità dei prodotti e della catena del valore, ad esempio riguardo ai vari passaggi produttivi, quali le modalità di coltivazione e di estrazione delle materie prime. Sulla base di tali informazioni, i consumatori sarebbero dunque meglio in grado di orientare in modo etico le proprie scelte di acquisto e così facendo di influenzare il mercato di riferimento. La maggior parte di queste iniziative non prevede meccanismi di attuazione giuridicamente vincolanti in caso di violazioni, ma si limitano a “minacciare” e quando necessario a ritirare la certificazione dei prodotti, applicando quindi delle sanzioni interne al sistema, che pur possono avere un impatto anche esterno rilevante. Infatti, i consumatori adeguatamente informati potranno (ri)orientare la domanda di beni e servizi qualora perdano la certificazione richiesta. Altri programmi invece, come ad esempio l’*International Accord*, come si vedrà nel seguito, fanno appello ai consumatori per fare pressione sulle grandi aziende acquirenti, e non sui fornitori, affinché aderiscano al programma e concludano contratti che le vincolano ad acquistare prodotti solo da fornitori che partecipino al programma. Un approccio di questo tipo risulta molto più convincente e immediato rispetto ad influenze indirette sul mercato.

Alcune di queste iniziative rimangono fortemente ancorate al ruolo degli Stati, come il *Kimberly Process*, mentre altre riconoscono un ruolo di primo piano ai lavoratori e ad altri *stakeholders* e mirano a riequilibrare le diverse forze in gioco, cercando di limitare il potere contrattuale e la pressione economica delle grandi multinazionali nei confronti di altri partecipanti “minori” alle catene produttive.⁶

⁵ Cfr. UNGP 18 e relativo commentario.

⁶ Per uno studio che approfondisce la tematica della tutela dei diritti umani in questa prospettiva di ridimensionamento dei poteri “capitalisti”, si veda D. BRINKS, J. DEHM, K. ENGLE, K. TAYLOR (curr.), *Power, Participation, and Private Regulatory Initiatives: Human Rights Under Supply Chain Capitalism*, University of Pennsylvania Press, 2021, a p.15: «The lens of supply chain capitalism helps us identify how the disaggregation and outsourcing of

Nel seguito si esamineranno questi diversi strumenti e schemi, evidenziandone gli aspetti istituzionali e mettendo in luce le modalità con cui partecipano i vari attori, i loro punti di forza e quelli di debolezza.

2.1. Il *Kimberly Process*

Il *Kimberly Process* è uno schema di certificazione che mira ad assicurare che movimenti ribelli non traggano profitto dall'estrazione di diamanti e dal loro commercio internazionale.⁷ La premessa centrale del *Kimberly Process* è che gli Stati membri non possono importare o esportare diamanti grezzi a meno che tali spedizioni non siano accompagnate da un apposito certificato, fornendo così un forte incentivo per gli Stati non membri ad aderire al programma. A fianco a questo schema inter-statale, esiste a livello delle aziende un altro sistema di garanzie istituito dal *World Diamond Council*,⁸ in base al quale tutti gli acquirenti e venditori di diamanti sono tenuti ad allegare alle fatture una dichiarazione sulla conformità allo schema dei diamanti compravenduti.

La funzione normativa del *Kimberly Process* è primariamente svolta dai cinquantaquattro Stati membri e dall'Unione Europea. Le organizzazioni non governative e il *World Diamond Council* sono osservatori e partecipano alle riunioni, esprimendo le loro opinioni, ma non hanno diritto di voto.⁹

Il *Kimberly Process* prevede un *Working Group on Monitoring* che effettua visite nei paesi partecipanti circa ogni tre anni per garantire che i sistemi di controllo interno previsti dal programma siano rispettati.¹⁰ Al termine di ogni missione, il *Working Group* presenta un rapporto scritto ed eventualmente raccomandazioni allo Stato e agli altri membri del *Kimberly Process*. Il *Kimberly Process* non prevede invece un meccanismo per le denunce individuali. Questo programma di monitoraggio è stato criticato, perché molti Stati non hanno mai invitato o accettato visite da parte del *Working Group* e per la mancanza di trasparenza e pubblicità sugli esiti delle visite. Si vede dunque come il sistema sia estremamente rispettoso della

production has allowed lead, mostly global, firms to evade responsibility and accountability and capture an unequal proportion of rent along the supply chain».

⁷ <https://www.kimberlyprocess.com/en/what-kp>. M. FOOTER, *Shining Brightly? Human Rights and the Responsible Sourcing of Diamond and Gold Jewellery from High Risk and Conflict-Affected Areas*, in *Human Rights and International Legal Discourse* 6, I (2012): 159–91, 172.

⁸ Il *World Diamond Council* è stato istituito nel luglio 2000 per rappresentare gli interessi dell'industria dei diamanti. È composto da rappresentanti di organizzazioni industriali nazionali e internazionali, importanti produttori e rivenditori di gioielli, società minerarie, laboratori di gemme e rappresentanti di istituti finanziari.

⁹ Anche se solo gli Stati possono essere membri del *Kimberly Process*, è ancora considerata una collaborazione multi-stakeholder perché le organizzazioni non governative e i rappresentanti dell'industria partecipano al programma come osservatori.

¹⁰ Il Gruppo è composto da rappresentanti degli Stati partecipanti, della società civile e del *World Diamond Council*.

sovranità statale, lasciando agli Stati non solo il monopolio dell'attività normativa, ma anche la piena discrezionalità sul se sottoporsi o meno al controllo dell'effettiva attuazione degli obblighi previsti.¹¹

Il *Kimberley Process Certification Scheme* certifica la conformità quando gli Stati aderenti dimostrino di aver rispettato gli standard richiesti, che consistono essenzialmente nell'aver in vigore legislazioni che regolino le importazioni ed esportazioni di diamanti, nello scambiarsi informazioni rilevanti, e nel limitare il commercio tra loro di diamanti certificati "conflict free". Il *Kimberly Process* definisce in modo molto restrittivo la nozione di "diamanti insanguinati" come «rough diamonds used by rebel movements or their allies to finance conflict aimed at undermining legitimate governments»¹² e non prevede espressamente alcuna norma o standard sui diritti umani, fatta eccezione per un riferimento nel preambolo all'impatto che conflitti finanziati (anche) dai diamanti hanno sui diritti umani. Rimangono quindi fuori dal suo mandato le diffuse e gravi violazioni dei diritti umani, quali omicidi, torture, violenze sulle donne e rilocazione forzata di comunità.¹³ La maggioranza degli Stati parti al *Kimberly Process* si sono rifiutati di ampliare questa definizione in modo da includere, oltre a fattispecie relative al finanziamento dei movimenti ribelli, altre violazioni di diritti fondamentali, come peraltro auspicato dalla società civile, da alcuni Stati e dal *World Diamond Council*.¹⁴ Nonostante molte importanti organizzazioni per i diritti umani abbiano svolto un ruolo chiave nello sviluppo del *Kimberly Process* e siano stati osservatori del processo, nel corso degli anni molte di loro lo hanno recentemente abbandonato in segno di protesta.¹⁵ Tra le debolezze riscontrabili in questo modello, oltre al "predominio" degli Stati, vi sono la mancanza di un meccanismo di

¹¹ Per una forte critica al *Kimberly Process* nel senso della sua totale inadeguatezza a tutelare i diritti umani delle comunità locali e per il suo servilismo nei confronti dello Stato, si veda F. MAGUWU, *The Kimberly Process and the Continuation of "Conflict Diamonds"*, in D. BRINKS, J. DEHM, K. ENGLE, K. TAYLOR (curr.), *Power, Participation, and Private Regulatory Initiatives*, cit., pp. 53-73.

¹² Questa è la definizione contenuta nella Risoluzione 1459 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che sostiene il programma.

¹³ Si veda MAGUWU, *The Kimberly Process*, cit., a p. 71: «Conflicts such as the widespread displacement of communities, localized conflicts over land ownership between diamond mining companies and local communities, pollution of rivers, theft of diamond revenues by ruling elites, and the process of incorrectly invoicing trade, among other vices in the diamond value chain are excluded. Consequently, and ironically, diamond mining communities experience a new poverty—the paradox of plenty».

¹⁴ *Kimberley Process Certification Scheme, 2013 KPCS Core Document Amended, 2017*, <https://www.kimberlyprocess.com/en/kpcs-core-document-version-2016-0>, section I, Definitions.

¹⁵ *Global Witness*, una delle ONG fondatrici del KP, ha lasciato il programma per protesta contro la gestione del caso dello Zimbabwe nel 2011. Nel 2016 altre ONG hanno abbandonato per protestare contro l'atteggiamento antiriformista degli Stati che ha fatto fallire la revisione del *Kimberly Process* nel 2019. Si veda, MAGUWU, *The Kimberly Process* cit., p.67.

compliance che possa ricevere reclami da individui e comunità, il limitato contributo che di fatto possono avere le ONG che non solo non hanno potere di voto, ma spesso non hanno sufficienti risorse finanziarie per partecipare ai lavori e sono tenute a rispettare un dovere di riservatezza che impone loro di non divulgare le questioni affrontate durante le sessioni plenarie del *Kimberly Process*.

2.2. Le iniziative promosse dai lavoratori

Nel corso dell'ultimo decennio, attivisti per i diritti umani e sindacali hanno contribuito a sviluppare altre tipologie di regolamentazioni, i c.d. *Worker-Driven Social Responsibility Models*. Questi programmi si concentrano sui diritti dei lavoratori, una categoria particolarmente debole nelle catene produttive di alcuni settori in cui il ruolo della manodopera è cruciale, come quello agricolo e delle costruzioni, ma altri potrebbero svilupparsi, anche con riferimento a contesti non lavorativi, relativi alla tutela di altri diritti umani o dell'ambiente.¹⁶ Gli elementi caratterizzanti di questi programmi sono, oltre al ruolo di primo piano riconosciuto ai lavoratori e ai loro rappresentanti, l'esistenza di accordi giuridicamente vincolanti con le multinazionali o aziende apicali, che possono essere fatti valere in giudizio. Tali accordi prevedono che siano gli acquirenti (*buyers*) a dare ai fornitori gli incentivi finanziari e/o il sostegno necessario per rispettare gli standard applicabili, quali ad esempio stipendi quantificabili e tempestivi per i lavoratori. Inoltre, questi strumenti creano sistemi di monitoraggio e di compliance sulla conformità e la sicurezza del posto di lavoro attraverso controlli rigorosi e indipendenti e prevedono sanzioni per fornitori inadempienti.

Uno dei più noti esempi di questa tipologia di regolamentazione è l'accordo-quadro *International Accord*,¹⁷ che riunisce il *Bangladesh Accord* (dal 2021) ed il *Pakistan Accord* (dal 2023).¹⁸ Il *Bangladesh Accord*, dopo molti anni di negoziati, è stato firmato nel maggio 2013 appena un mese dopo il disastroso crollo dell'edificio Rana Plaza a Dhaka (Bangladesh), dove hanno la loro sede diverse fabbriche di abbigliamento, in cui erano impiegati circa cinquemila lavoratori.¹⁹ Le fabbriche producevano abbigliamento per numerose società occidentali come Walmart, Mango, Primark e Benetton. Più di mille lavoratori di queste fabbriche hanno perso

¹⁶ Nel 2015 è stato creato il WSR Network con l'obiettivo di promuovere e replicare il modello nelle catene di approvvigionamento di tutto il mondo. Più di cinquanta importanti organizzazioni sindacali e per i diritti umani hanno approvato la sua dichiarazione di principi, che dimostra il crescente sostegno a questo nuovo paradigma di protezione dei diritti umani. Si veda il sito dell'iniziativa: <https://wsr-network.org/what-is-wsr/>.

¹⁷ Il testo dell'Accordo è disponibile <https://internationalaccord.org/about-us/governance/>.

¹⁸ A gennaio 2024, l'*International Accord* conta 116 partecipanti; il *Pakistan Accord* 95 e il *Bangladesh Safety Agreement* 99.

¹⁹ *2013 Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*, (di seguito *Bangladesh Accord*), 13 maggio 2013.

la vita e circa 2.600 sono rimaste ferite nel crollo. Stando ad alcuni media, sembra che il giorno prima del crollo fossero state individuate delle crepe nei muri, tali da far ordinare l'evacuazione degli uffici e negozi al piano terra dello stesso edificio. I direttori delle fabbriche di abbigliamento invece avrebbero intimato ai propri impiegati di continuare a lavorare, malgrado i rischi evidenti. Di fronte, da un lato, agli scarsi risultati raggiunti dalle operazioni di boicottaggio, incapaci di far cambiare la tendenza del mercato e d'altra parte, all'impossibilità di eliminare il mercato della *fast fashion* in quanto comporterebbe un duro colpo all'intera economia del Bangladesh,²⁰ ci si è orientati verso l'idea di riformare il sistema, aumentando la consapevolezza dei consumatori e responsabilizzando maggiormente le aziende.

Il *Bangladesh Accord* è un'intesa tra oltre 220 grandi marchi di abbigliamento, due associazioni sindacali internazionali e sette sindacati locali del Bangladesh, e quattro ONG che partecipano come osservatori. L'accordo iniziale aveva una durata di cinque anni, ed è stato rivisto nel 2018 ed esteso fino al 2021, quando si è costituito l'*International Accord*. L'*International Accord* è un accordo quadro giuridicamente vincolante tra i marchi di abbigliamento e i sindacati per garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori nell'industria tessile e dell'abbigliamento, che si basa sugli stessi principi del precedente *Bangladesh Accord*²¹ e mira a facilitare l'attuazione di programmi di sicurezza specifici, attualmente in Bangladesh e Pakistan, gettando le basi per potenziali programmi futuri anche in altri paesi.²² Queste intese hanno dunque un'impostazione simile e prevedono una serie di norme miranti a far sì che i marchi firmatari implementino un programma congiunto di ispezioni antincendio, di controlli degli impianti elettrici e delle

²⁰ Il Bangladesh è il secondo produttore nell'industria d'abbigliamento dopo la Cina e ospita più di 8.000 fabbriche di abbigliamento. L'abbigliamento prodotto rappresenta l'83% delle esportazioni totali del paese. Con più di quattro milioni di cittadini del Bangladesh che lavorano in queste fabbriche, la stabilità della nazione dipende da questa industria, che è controllata dalla domanda dei mercati occidentali. I lavoratori tessili del Bangladesh guadagnano da \$ 25 a \$ 75 al mese. Questo salario medio è circa un terzo di quello di un omologo in Cina, che è già molto più basso dei salari pagati ai lavoratori in Occidente. Si tratta di un salario con cui è impossibile vivere dignitosamente, soprattutto nelle grandi città del Bangladesh come Dhaka. Questa situazione produce anche gravi effetti macro-economici, sui quali si veda G. BYNUM, *The impact of fast fashion in Bangladesh*, (<https://borgenproject.org/fast-fashion-in-bangladesh/>): «With such a large percentage of the population living on so little, there are few citizens who are able to invest in Bangladesh, spend money to boost the economy and help lift the nation out of poverty. This low wage, which is only getting lower, is keeping Bangladesh impoverished and fast fashion plays a large role».

²¹ Questi sono: la libertà di associazione, l'amministrazione indipendente, un elevato livello di trasparenza, la sostenibilità finanziaria degli interventi di conformità, programmi di formazione e sensibilizzazione dei lavoratori, un meccanismo indipendente di compliance.

²² Questi accordi sono generalmente regolati dal diritto nazionale, ma anche complementari in quanto – come si vedrà in seguito – prevedono il ricorso ad un arbitrato internazionale in caso di controversie relative alla loro applicazione.

infrastrutture sotto la direzione di un ispettore indipendente responsabile per la sicurezza. Inoltre, l'Accordo dispone che le grandi aziende acquirenti garantiscano che le aziende fornitrici abbiano i mezzi finanziari per procedere agli interventi necessari identificati durante le ispezioni.²³ Il costo delle ispezioni è finanziato dalle aziende acquirenti che pagano una tassa annuale in base al loro fatturato annuale di produzione di abbigliamento in Bangladesh. Ai lavoratori è riconosciuto il diritto di rifiutarsi di lavorare in condizioni non sicure e di partecipare al monitoraggio e all'esecuzione delle misure di sicurezza.²⁴

L'*International Accord* istituisce, seguendo il modello del *Bangladesh Accord*, uno *Steering Committee* che riceve ricorsi contro i grandi marchi da parte dei lavoratori.²⁵ Le sue decisioni, possono essere appellate anche unilateralmente davanti ad un arbitrato UNCITRAL.²⁶ L'inclusione di questa procedura obbligatoria di soluzione delle controversie era un elemento imprescindibile per i rappresentanti dei lavoratori.²⁷ Nel 2016, IndustriaALL Global Union and UNI Global Union, entrambi partecipanti all'Accordo hanno fatto ricorso davanti alla Corte Permanente di Arbitrato contro due aziende. Le Parti hanno convenuto di mantenere la confidenzialità su molti aspetti di questo contenzioso, tra cui i nomi delle aziende convenute e le violazioni lamentate dai ricorrenti e in breve tempo sono giunte ad un accordo stragiudiziale.²⁸ Fonti non ufficiali riportano che la violazione riguardasse l'obbligo di garantire copertura finanziaria ai fornitori per gli interventi necessari a garantire gli standard di sicurezza nei loro stabilimenti. Sempre

²³ *International Accord*, para. 17: «Where corrective actions are identified by the Chief Safety Officer (...) as necessary to bring a factory into compliance with building, fire and electrical safety standards, the signatory company or companies that have designated that factory as their supplier shall require the factory to implement these corrective actions according to a defined schedule that is mandatory and time-bound, with sufficient time allotted for all major renovations».

²⁴ *2018 Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*, paras. 17 and 19; *International Accord*, para. 23.

²⁵ Questo comitato è composto da 7 membri: tre rappresentanti dei sindacati firmatari, tre rappresentanti dei firmatari delle aziende (dei grandi marchi) e un presidente scelto dall'*International Labour Organization* (ILO). Questa composizione assicura un'equa rappresentanza dei diversi portatori di interessi nell'ambito della catena produttiva.

²⁶ *International Accord*, para. 50: «Upon request of either party, the decision of the SC may be appealed to a final and binding arbitration process. Any arbitration award shall be enforceable in a court of law of the domicile of the signatory against whom enforcement is sought and shall be subject to the Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (the "New York Convention"), where applicable. The process for binding arbitration, including, but not limited to, the allocation of costs relating to any arbitration and the process for selection of the Arbitrator, shall be governed by the UNCITRAL Arbitration Rules (as in its last revision) unless otherwise agreed by the parties to the dispute. The arbitration shall be seated in The Hague and administered by the Permanent Court of Arbitration».

²⁷ M. DIAS-ABEY, *Using Law to Support Social Movement-Led Collective Bargaining Structures*, in *Australian Journal of Labour Law*, 2019, pp.123-145.

²⁸ PCA Case No. 2016-36 & 37.

secondo fonti non ufficiali, le aziende avrebbero corrisposto \$2.3 milioni per arrivare al compromesso stragiudiziale. Questi accordi, pur avendo un ambito di applicazione materiale piuttosto ristretto in quanto si limitano a vigilare sulla conformità dei soli tre ambiti anzidetti,²⁹ vanno ben oltre gli schemi di responsabilità aziendale pre-esistenti, sia in termini di obblighi sostanziali, sia perché prevedono che le grandi aziende possano esser citate davanti ad un arbitrato giuridicamente vincolante nel caso in cui non rispettino i loro obblighi ai sensi dell'Accordo.³⁰

Un'altra di queste iniziative, che ha avuto grande seguito nella filiera agroalimentare negli Stati Uniti, è il *Fair Food Program* (FFP). Per anni le associazioni di categoria hanno negoziato con gli imprenditori agricoli per convincerli ad aumentare i salari e le condizioni lavorative di chi coltivava i loro terreni senza sortire risultati apprezzabili: gli imprenditori agricoli sostenevano infatti di non avere margini per poter pagare i salari minimi ai coltivatori perché i prezzi loro imposti dalle aziende acquirenti erano troppo bassi. Le associazioni si sono quindi rivolte alle grandi aziende acquirenti e tramite il FFP, alcune di queste, come McDonald's e Walmart, hanno firmato contratti in cui si impegnano a procurarsi materie prime, quali frutta e verdura, solo da fornitori che aderiscono al *Fair Food Code of Conduct*.³¹ Il FFP include inoltre innovativi elementi di carattere sociale, tra cui l'istruzione reciproca tra lavoratori, una procedura di indagine e risoluzione dei reclami operativa ventiquattro ore su ventiquattro nonché controlli approfonditi sui terreni agricoli e negli uffici aziendali per garantire che i lavoratori partecipino in modo effettivo e informato al processo di monitoraggio, e contribuiscano all'applicazione degli standard del FFP. Il *Fair Food Standards Council* (FFSC) è l'organismo indipendente, che vigila sul rispetto del FFP.³² A tal fine, conduce regolarmente controlli esterni sui fornitori.³³ Le stime attuali mostrano che circa il 20-25 per cento dei

²⁹ L'Accordo non considera altri diritti dei lavoratori, quali ad esempio, la libertà di associazione, o diritti salariali, che per la loro complessità avrebbero impedito un'ampia adesione da parte dei grandi marchi.

³⁰ Per una critica a questo schema per non aver raggiunto i risultati sperati, si veda N. SHERIFF WELLS, C. ROSENTHAL, *A Broken Partnership: How Clothing Brands Exploit Suppliers and Harm Workers – And What Can Be Done About It*, NYU Stern Center for Business and Human Rights (2023).

³¹ Ad esempio, le aziende pagando da uno a quattro centesimi in più per libbra di pomodori, permettono all'impresa agricola di coprire il costo per rispettare gli standard minimi dei propri lavoratori agricoli.

³² Il FFSC è composto principalmente da giuristi e avvocati, esperti in diritto del lavoro, e da altri soggetti competenti e con esperienza in materie affini.

³³ Il processo di monitoraggio comporta l'esame di registri completi delle buste paga, discussioni con tutti i livelli di gestione, e interviste con almeno il 50 per cento dei lavoratori impiegati da un'impresa certificata (e il 100 per cento dei lavoratori di una piccola azienda agricola).

pomodori negli Stati Uniti viene acquistato dai coltivatori che partecipano al programma.³⁴

Entrambi questi programmi, sia il FFP che l'*International Accord* (e prima il *Bangladesh Accord*), presentano modelli che mirano a superare le asimmetrie e gli squilibri di potere che caratterizzano altri modelli tradizionali maggiormente influenzati dalla presenza attiva degli Stati, come il *Kimberly Process*. In entrambi i programmi, un ruolo centrale è ricoperto dall'organismo di compliance indipendente che non risponde ad aziende della catena produttiva, e che garantisce in modo più effettivo le istanze dei soggetti più a rischio di violazioni. Risulta infatti determinante per il successo e la credibilità di questi programmi che l'organo di compliance sia indipendente e non abbia un interesse finanziario nel business di riferimento, né che sia influenzato, nemmeno indirettamente, dalla tentazione di mantenere relazioni con un determinato fornitore o marchio.³⁵

Questi schemi promossi dai diversi partecipanti alle catene del valore si pongono come strumenti alternativi ma anche complementari alle iniziative promosse dagli Stati, con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza, il monitoraggio sulle lacune e debolezze dei sistemi produttivi e in generale per dare strumenti ulteriori con cui le imprese coinvolte possono dare attuazione ai propri obblighi di *due diligence*.

3. L'azione degli Stati

3.1. Il caso degli Uiguri

Prima di esaminare le normative generali, occorre fare un veloce cenno ad alcuni interventi legislativi specifici che riguardano violazioni estremamente gravi e d'ampia scala di diritti umani: il caso degli Uiguri. Negli ultimi anni, la Cina ha spostato l'industria pesante nella regione autonoma uigura dello Xinjiang, un'ampia regione rivendicata dalla Cina dopo la Seconda guerra mondiale per consolidare la "colonizzazione" della zona. Sin dagli Anni 1950, la Cina ha "sponsorizzato" lo spostamento in massa di popolazioni Han nella regione che è passata dal 6% nel 1950 al 40% nel 2010, e dal 2017 ha iniziato una repressione sociale caratterizzata dall'incarcerazione di massa degli Uiguri e di altri popoli di etnia turca in

³⁴ N. SCHEIBER, "Why Wendy's Is Facing Campus Protests (It's About the Tomatoes)," *New York Times*, March 7, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/03/07/business/economy/wendys-farm-workers-tomatoes.html>.

³⁵ L'esistenza di un meccanismo di compliance con queste caratteristiche di autonomia, indipendenza ed efficienza rappresenta un elemento di bilanciamento che riequilibra le posizioni di attori più potenti, quali le grandi aziende, con quelle più svantaggiate dei fornitori e dei loro lavoratori. Cfr. in questo senso, S. SELLERS, *Assessing Feasibility for Worker-Driven Social Responsibility Programs*, in *Power, Participation, and Private Regulatory Initiatives cit.*, p.139-153.

prigioni e campi di rieducazione, nonché da sterilizzazioni di massa, separazioni familiari, sorveglianza e indottrinamento culturale, attirando la preoccupazione delle Nazioni Unite,³⁶ dell'Unione Europea³⁷ e di altre organizzazioni non governative.³⁸ Questa politica cinese collega violazioni dei diritti umani, e in particolare diritti dei lavoratori, all'industria globale, ad esempio attraverso le catene produttive di molti grandi marchi automobilistici occidentali.³⁹ La Cina è uno Stato membro dell'ILO e ha ratificato diverse convenzioni in materia di tutela dei lavoratori, tra cui recentemente la *ILO Abolition of Forced Labor Convention n.105* (1957). Il mancato rispetto degli standard ILO è però difficile da accertare, poiché il sistema di controllo sull'attuazione è piuttosto debole e la Cina è formalmente in compliance con i propri obblighi di reporting sulle misure in attuazione degli obblighi previsti.⁴⁰ Anche in considerazione della mancata risposta a livello sovranazionale, molti Stati hanno condannato le politiche cinesi in Xinjiang e hanno adottato misure commerciali unilaterali per sanzionarle. Misure particolarmente incisive sono quelle prese dagli Stati Uniti d'America.⁴¹ Gli Stati Uniti nel dicembre 2021 hanno adottato una legislazione, il *Uyghur Forced Labor Prevention Act (UFLPA)*, che prevede restrizioni al commercio, vietando le importazioni negli Stati Uniti di prodotti, quali cotone, pomodori e loro prodotti derivati, provenienti dallo Xinjiang giustificando queste restrizioni sulla base di evitare il lavoro

³⁶ COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, *Concluding Observations on the Combined Fourteenth to Seventeenth Periodic Reports of China (including Hong Kong, China and Macao, China)* (Geneva: Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 2018), online (pdf): OHCHR, https://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/cerd_c_chn_co_14-17_32237_e.pdf. M. BACHELET, *OHCHR Assessment of Human Rights Concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China*, Geneva: OHCHR (31 August 2022).

³⁷ Dal 2018, il Parlamento Europeo ha condannato in diverse occasioni le politiche cinesi in Xinjiang, facendo presente il rischio che prodotti provenienti dalla regione derivassero da lavoro forzato e chiedendo la possibilità per giornalisti e rappresentanti di organizzazioni non governative di poter accedere a siti e fabbriche. Si veda la *Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul lavoro forzato e la situazione degli uiguri nella regione autonoma uigura dello Xinjiang* (2020/2913(RSP)) (OJ C, C/445, 29.10.2021, p. 114. (<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/fa9d8530-3857-11ec-8daf-01aa75ed71a1/language-it>))

³⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, *The Nightmare of Uyghur Families Separate by Repression* 'Index Number: ASA 17/3798/2021' (Washington, DC: Amnesty International, March 2021)

³⁹ Si veda in materia la ricerca dell'Università di Sheffield e NomoGaia, L. T. MURPHY, K. SALCITO, Y. UYULOL, M. RABKIN, *Driving Force: Automotive Supply Chains and Forced Labor in the Uyghur Region* (Sheffield, Sheffield Hallam University and NomoGaia, 2022), <https://www.shuforcedlabour.org/drivingforce>; K. SALCITO, *Automotive Supply Chain Links to the Uyghur Genocide: Reversing a Growing Crisis*, in *Business and Human Rights Journal* (2023), 8, 265–270

⁴⁰ Si veda sul punto, M. TREBILCOCK, D. POLIWODA, *Revisiting the Trade-Labour Standards Nexus: The Case of the Uyghurs*, in *Journal of World Trade*, 57, II (2023), p.317-338, a p.324.

⁴¹ TREBILCOCK, POLIWODA, *Revisiting the Trade-Labour Standards Nexus* cit., p. 328.

forzato.⁴² Non solo ma l'amministrazione Biden nel 2021 ha emanato inoltre un ordine esecutivo che vietava ai cittadini americani di investire nel settore delle tecnologie di sorveglianza perché contribuisce a facilitare la repressione di serie violazioni di diritti umani dentro e fuori della Cina.⁴³ In risposta a queste misure, la Cina ha ripetutamente sostenuto che si tratta di questioni meramente interne, e che «Xinjiang-related issues are not human rights issues at all, but in essence are about countering violent terrorism and separatism».⁴⁴

3.2. Le normative nazionali

Negli ultimi anni sono state adottate numerose normative a livello statale, regionale e multilaterale che mirano a regolamentare gli impatti negativi sui diritti umani e l'ambiente derivanti dai sistemi produttivi transfrontalieri. Per quanto riguarda la nozione di "catena del valore", manca ad oggi una condivisa e univoca concezione. Tale catena assume terminologie e attributi differenti: catena di approvvigionamento (*supply chain*), catena o filiera produttiva, catena del valore (*value chain*), e così via. Alcuni considerano che tale catena, si estenda a tutti i soggetti con cui le società intrattengono un rapporto d'affari consolidato nell'ambito della creazione di un prodotto e per la fornitura di un servizio. Altri preferiscono una nozione più ristretta di *supply chain*, che non comprende l'intero ciclo di attività delle imprese.⁴⁵

In prospettiva giuridica è di fondamentale importanza chiarire questo aspetto definitorio, in quanto incide in modo determinante sul tema, strettamente connesso, dell'individuazione dei soggetti a cui le condotte possono essere riconducibili e che quindi fanno sorgere (anche) la responsabilità dell'azienda al vertice della filiera produttiva. Che tipo di controllo è necessario per stabilire un obbligo di vigilanza o di diligenza e quindi una responsabilità da parte della società madre o della società collegata nella catena del valore? Esiste infatti una "discrasia" tra la realtà economica della catena del valore considerata come un concetto unico – o

⁴² *American Journal of International Law*, Vol. 116, Issue 2, Aprile 2022, pp. 433 – 438.

⁴³ White House Press Release, Fact Sheet: Executive Order Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People's Republic of China (June 3, 2021), at <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/fact-sheet-executive-order-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/>

⁴⁴ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China Press Release, Foreign Ministry Spokesperson's Statement on US' Signing of the So-Called Uyghur Forced Labor Prevention Act (Dec. 24, 2021), at https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/202112/t20211224_10475191.html [https://perma.cc/55TH-LZ6S].

⁴⁵ La Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence* (Preambolo 18) in proposito chiarisce che: «The term "chain of activities" as defined in this directive is without prejudice to the terms "value chain" or "supply chain" as defined in or within the meaning of other EU legislation».

quantomeno un continuum – e la frammentazione giuridica dovuta al fatto che il diritto societario generalmente riconosce personalità giuridica distinte e limitate alle società operanti lungo la catena del valore. Per superare questa incongruenza ed affrontare gli impatti negativi sulla tutela dei diritti dell'uomo lungo la catena del valore che ne derivano, in un primo tempo sono intervenuti i giudici nazionali che hanno “sollevato il velo” che separava le società apicali dalle loro figlie o controllate, o hanno riconosciuto un *duty of care* in capo alle società madri o apicali.⁴⁶ Più recentemente le normative sulla due diligence hanno fortemente ridimensionato il concetto di responsabilità limitata quando le società operano all'interno di un gruppo. In questo contesto, esistono diversi criteri applicabili per determinare il tipo di legame o di controllo che deve esistere tra le imprese dello stesso gruppo societario, o tra l'impresa acquirente e i suoi fornitori.

Ai sensi della legge francese, le società francesi che rientrano nel suo ambito di applicazione devono vigilare e sono responsabili per mancata o inadeguata vigilanza anche sulle attività delle controllate, anche per quelle situate al di fuori della Francia. La legge francese sull'obbligo di vigilanza adotta il criterio del controllo “diretto e indiretto” in relazione alle società dello stesso gruppo, e il criterio più restrittivo del “rapporto commerciale consolidato” per identificare i partner a cui si applica l'obbligo di diligenza.⁴⁷

L'omologa normativa tedesca, la *Sorgfaltspflichtengesetz*, sul dovere di diligenza prevede che rientrano nel proprio ambito di applicazione tutte le attività che comportano la produzione, lo sfruttamento di prodotti e la prestazione di servizi, siano esse svolte in Germania o all'estero.⁴⁸ Prevede però di applicarsi solo ai fornitori diretti, nei confronti dei quali l'impresa deve

⁴⁶ Si veda, ad esempio, tra i più recenti, i casi *Okpabi v Royal Dutch Shell plc* [2021] UKSC3; *Vedanta Resources v Lungowe* [2019] UKSC20; *Four Nigerian Farmers and Stichting Milieudefensie v Royal Dutch Shell plc and another* [2021] ECLI:NL:GHDHA:2021.

⁴⁷ *Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* (in seguito, *Loi française sur le devoir de vigilance*). La legge è stata recepita nel Codice di Commercio, all'art. L. 225-102-4.-I. : « Le plan comporte les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, résultant des activités de la société et de celles des sociétés qu'elle contrôle au sens du II de l'article L. 233-16, *directement ou indirectement*, ainsi que des activités des sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels est entretenue une *relation commerciale établie*, lorsque ces activités sont rattachées à cette relation. » Critica rispetto a questo approccio A. BONFANTI, *Catene globali del valore, diritti umani e ambiente, nella prospettiva del diritto internazionale privato: verso una Direttiva europea sull'obbligo di diligenza delle imprese in materia di sostenibilità*, in *JUS*, 3, 2022, p. 295-329, p.301 : « Ferma l'imprecisione della definizione, riteniamo infatti che l'esenzione dagli obblighi di diligenza di tutti quei partner con cui l'impresa ha relazioni contrattuali “instabili” rappresenti una significativa lacuna e possa eventualmente anche incentivare la ristrutturazione della filiera per fini elusivi ». Si veda anche C. MACCHI, *Business, Human Rights and the Environment: The Evolving Agenda*, Springer, 2022, p. 98.

⁴⁸ *Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten*, 16 luglio 2021, Official Gazette 2021 I 2959 (di seguito, *Sorgfaltspflichtengesetz*).

adottare misure preventive, mentre non prevede di applicarsi ai fornitori indiretti, nei confronti dei quali l'obbligo di diligenza consiste in un obbligo limitato di effettuare una valutazione dei rischi (*risk due diligence*).⁴⁹ Differenze esistono anche in relazione ad altre leggi. Così, ad esempio, la *Swiss Responsible Business Initiative* si riferisce al controllo economico, mentre il diritto norvegese copre tutte le relazioni d'affari lungo la catena del valore, ma non considera gli aspetti ambientali⁵⁰.

Tra queste opzioni, si ritiene preferibile quella più ampia perché si applica a tutte le relazioni dell'impresa secondo un parametro qualitativo di partecipazione, mentre le altre si orientano verso soluzioni che danno rilievo ad aspetti, quali l'intensità del legame, che appaiono a priori più restrittivo, senza necessariamente dare conto dell'effettiva influenza che il soggetto apicale ha sugli altri partecipanti alla catena produttiva e alle potenziali violazioni di diritti umani che possono sorgere.

Da quanto precede si evince che è necessaria un'armonizzazione per quanto riguarda la natura del controllo, ossia se esso debba essere legale o di fatto, la sua intensità ovvero se generale sull'impresa o specifico sulla condotta che ha causato la violazione, e inoltre il tipo – economico, operativo, finanziario.⁵¹

Per quanto riguarda le misure da adottare, la legge francese richiede alle aziende di adottare misure per identificare i rischi all'interno della loro catena di approvvigionamento e per prevenire le violazioni, e specifica che tali misure devono essere adeguate ed efficaci nella loro attuazione. Queste qualifiche sono fondamentali, in quanto mirano a far sì che le aziende non possano limitarsi ad un mero rispetto formale delle misure previste per legge. In secondo luogo, le aziende devono redigere un piano di vigilanza e renderlo pubblico. Tale obbligo di trasparenza dovrebbe consentire ai portatori di interessi di verificare se un'impresa ha correttamente individuato i rischi causati dalle sue attività e se le misure adottate per affrontare tali rischi sono adeguate e attuate. In terzo luogo, e di fondamentale importanza per garantire l'efficacia di tutte le disposizioni di cui sopra, gli Stati devono disporre di meccanismi giudiziari per fornire rimedi efficaci alle vittime. Qualsiasi persona interessata può chiedere a un giudice di ordinare a un'azienda di conformarsi alla legge. Se il mancato rispetto della legge da parte di un'azienda ha causato un danno a terzi, questi ultimi possono chiedere un risarcimento del danno invocando la responsabilità civile. Così, per quanto riguarda la natura della responsabilità

⁴⁹ *Sorgfaltspflichtengesetz*, §9.

⁵⁰ A livello multilaterale, la *Bozza di accordo vincolante (2023)* fa riferimento al controllo giuridico o di fatto sulla persona giuridica o sulla sua condotta.

⁵¹ Tale quadro normativo relativo al tipo di rapporto inter-societario diventa ancora più complesso se si aggiunge – quale elemento rilevante per l'imputazione della responsabilità alla società controllante – l'esistenza di impegni assunti dalla società controllante nell'ambito della sua HRDD nei confronti di altre società che partecipano alla catena del valore.

per violazione dell'obbligo di diligenza, nel diritto francese essa si configura come responsabilità civile, mentre il diritto tedesco esclude espressamente questo tipo di responsabilità in caso di violazione, prevedendo invece sanzioni amministrative, come l'impossibilità per l'impresa di partecipare a procedimenti pubblici (ad esempio appalti pubblici).⁵²

Un altro fronte su cui si stanno muovendo la dottrina e il legislatore di alcuni Stati riguarda il concetto di “corporate purpose”. In proposito, si rileva come il tradizionale – e ancora attuale – modello di governance delle società si fonda e riconosce come unico – o quantomeno principale – scopo solo il perseguimento degli interessi degli azionisti. Da ciò deriva che problematiche relative ai diritti umani saranno difficilmente prese in considerazione nel processo decisionale aziendale, in quanto esulano dal mandato che i soci hanno attribuito ai managers della società. Dottrina autorevole in materia di diritto societario ritiene però che sia opportuno procedere a una revisione di alcuni concetti centrali quali quello del “corporate purpose”, che identifica appunto gli obiettivi e gli interessi che le società devono perseguire.⁵³ Alcuni Stati hanno adottato legislazioni che chiariscono la nozione di *corporate purpose*, che è fondamentale in quanto questa nozione a sua volta influenza altri istituti del diritto societario, quali ad esempio i doveri fiduciari degli amministratori e le priorità di governance delle imprese. Ad esempio, per quanto riguarda il *corporate purpose* ai sensi del diritto britannico, gli amministratori hanno il dovere di promuovere il successo della società a beneficio dei suoi azionisti, tenendo conto degli interessi dei dipendenti, dell'ambiente e di altri interessi.⁵⁴ Anche il codice tedesco recentemente rivisto nel 2022 «highlights the obligation of Management Boards and Supervisory Boards – in line with the principles of the social market economy – to take into account the interests of the shareholders, the enterprise’s workforce and the other groups related to the enterprise (stakeholders) to ensure the continued existence of the enterprise and its sustainable value creation (the enterprise’s best interests)». ⁵⁵ Nella medesima direzione si era orientata la proposta della Commissione UE per la Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence*, anche se all’esito del

⁵² *Sorgfaltspflichtengesetz*, Section 3, par. 3: «Eine Verletzung der Pflichten aus diesem Gesetz begründet keine zivilrechtliche Haftung. Eine unabhängig von diesem Gesetz begründete zivilrechtliche Haftung bleibt unberührt».

⁵³ F. DENOZZA, A. STABILINI, *Uncertainty, externalities and collective action problems: correcting the short-term bias through a multi-stakeholder approach*, in *Rivista orizzonti del diritto commerciale*, III (2021), p. 1079 ss.

⁵⁴ Companies Act 2006 (UK), sec 172. Cfr. C. VILLIERS, *A Game of Cat and Mouse: Human Rights Protection and the Problem of Corporate Law and Power*, in *Leiden Journal of International Law*, (2023), p. 415.

⁵⁵ *German Corporate Governance Code, 28 Aprile 2022* (https://www.dcgk.de/files/dcgk/usercontent/en/download/code/220627_German_Corporate_Governance_Code_2022.pdf)

“trilogo” la disposizione che prevedeva obblighi specifici in capo agli amministratori è stata eliminata.⁵⁶

Viste le considerevoli differenze tra le normative statali per quanto riguarda i diversi aspetti relativi alla responsabilità delle imprese apicali lungo la catena del valore, quali l'ambito di applicazione personale, le condizioni sostanziali e le misure di esecuzione, risulta chiara l'esigenza di uniformità perseguita appunto dalla disciplina europea. Una voce unica europea su questi temi potrebbe infatti colmare questa frammentazione giuridica, che rischia di creare disparità di condizioni di concorrenza tra imprese di diversi Stati ma operanti nello stesso mercato interno. In effetti, alcune società potrebbero vedersi applicate contemporaneamente due o più normative nazionali, e conseguentemente andare incontro a serie difficoltà nel capire a quale conformarsi, o addirittura a dover scegliere tra obblighi giuridici incompatibili. Per contro, altre imprese potrebbero non rientrare nell'ambito di applicazione di alcuna disciplina nazionale quando non abbiano legami rilevanti ai sensi del diritto nazionale con la giurisdizione di uno Stato membro che dispone di norme in materia di dovuta diligenza e trovarsi avvantaggiate quindi rispetto ai loro concorrenti.

3.3. La cooperazione internazionale

Pur non potendo, per ragioni di spazio, esaminare in modo approfondito la dimensione internazionale in tutti i suoi risvolti, sembra opportuno menzionare le principali iniziative nell'ambito dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. In questi *fora* sono in corso sviluppi normativi e negoziati interessanti in materia di tutela dei diritti umani e catene del valore.

Partendo dall'ILO, va segnalata l'adozione nel 2016 della *Resolution concerning decent work in global supply chains*,⁵⁷ tramite cui l'ILO continua a incentivare il dialogo “tripartito” e a promuovere uno «smart mix of national and international mandatory and voluntary measures to optimize the impact of ILO's work to ensure decent work in supply chains (...)».⁵⁸

Per quanto riguarda il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, come auspicato da molto tempo e da più parti, a partire dal 2014 sono iniziati i lavori per dare una veste “cogente” agli obblighi già previsti in strumenti di *soft law*. Il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha

⁵⁶ A favore di procedure che coinvolgano gli stakeholders nella governance societaria (in senso ampio), cfr. A. STABILINI, *La futura direttiva sulla corporate sustainability due diligence: profili di diritto societario*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, pp.731-743, a p. 743.

⁵⁷ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Decent Work in Global Supply Chains: Report IV for International Labour Conference, 105th Session* (ILC.105/IV, 2016), para. 95.

⁵⁸ ILO Governing Body, *ILO strategy on decent work in supply chains*, 347th Session, Geneva 13-23 March 2023, Doc. GB.347/INS/8., p.6.

istituito un gruppo di lavoro intergovernativo aperto, cui partecipa anche l'Unione Europea, affidandogli il mandato di elaborare uno *Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises*. Recentemente nel luglio 2023 si è giunti alla terza bozza (di seguito *Bozza di Accordo vincolante 2023*).⁵⁹

La *Bozza di Accordo vincolante 2023*, come già anticipato, segue la prospettiva originariamente adottata dagli UNGPs e per quanto di specifico interesse per la nostra indagine, menziona solo una volta il concetto di catena del valore per individuare quali siano le relazioni commerciali rilevanti: «“Business relationship” refers to any relationship between natural or legal persons, including State and non-State entities, to conduct business activities, including those activities conducted through affiliates, subsidiaries, agents, suppliers, partnerships, joint venture, beneficial proprietorship, or any other structure or relationship, including throughout their value chains, as provided under the domestic law of the State, including activities undertaken by electronic means».⁶⁰

Anche quando si arriverà alla tanto attesa adozione e poi auspicabilmente all'entrata in vigore di questo accordo, questo rimane uno strumento di diritto internazionale “tradizionale” che prevede obblighi solo in capo agli Stati e che dunque delega ad essi la funzione di accertare – attraverso i loro sistemi legislativi e giudiziari – l'effettiva attuazione della responsabilità delle imprese lungo le catene del valore. Tale approccio presenta come si vedrà in seguito diversi aspetti problematici che hanno minato finora e purtroppo continueranno ad avere un impatto sfavorevole rispetto al superamento degli ostacoli nella tutela dei diritti umani. Mi riferisco, in particolare, al fatto che considerando la natura transnazionale della catena del valore, mal si adattano ad essa i limiti all'esercizio della sovranità degli Stati e in particolare all'esercizio delle giurisdizioni delle corti nazionali.

3.4. La Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence*

⁵⁹ Open-ended intergovernmental working group (OEIGWG), Consiglio dei diritti umani, *Updated draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises*, luglio 2023, disponibile su Internet : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-clean.pdf>, (di seguito *Bozza di accordo vincolante 2023*). Per un approfondimento comparato tra la Proposta di direttiva e la Bozza di Accordo vincolante, si veda R. GRECO, *Corporate Human Rights Due Diligence and Civil Liability: Steps Forward Towards Effective Protection?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 17, I (2023), p.5-34.

⁶⁰ OEIGWG, *Bozza di accordo vincolante 2023*, art.1.6.

Prima dell'adozione della Direttiva sulla *Corporate Sustainable Due Diligence*, il diritto europeo si era già occupato di *due diligence* lungo la catena del valore, ma solo con normative settoriali.⁶¹

Considerando la natura transfrontaliera di molte società e delle loro catene del valore, che si estendono ad altri Stati membri dell'Unione e a paesi terzi, obiettivo della Commissione è di attuare «processi globali di attenuazione degli impatti negativi sui diritti umani e degli impatti ambientali negativi nelle catene del valore, integrare la sostenibilità nei sistemi di governo societario e di gestione e inquadrare le decisioni aziendali in termini di diritti umani (...) oltre che in termini di resilienza della società a più lungo termine».⁶² L'obiettivo sancito all'art.1 prevede che la Direttiva definisca norme relative agli obblighi di diligenza delle società rispetto agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente, siano essi effettivi o potenziali, nell'ambito delle attività che svolgono, delle attività delle loro filiazioni e delle attività nella catena del valore svolte da soggetti con cui intrattengono un rapporto d'affari. Nel testo attualmente adottato sarebbe stato eliminato il requisito che la relazione commerciale sia “consolidata”.⁶³ La disposizione specifica

⁶¹ Si pensi, ad esempio, al Regolamento *sui minerali provenienti da zone di conflitto* e la proposta di regolamento della Commissione sulle catene di approvvigionamento a deforestazione zero (Regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio, 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 (GU L 130 del 19.5.2017, pag. 1)); Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010 (COM(2021) 706 final)) o con normative che affrontano solo limitatamente il tema, quali quelle dedicate alla trasparenza e alla comunicazione di informazioni (Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (GU L 317 del 9.12.2019, p.1)).

⁶² COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, 2022/0051 (COD) del 23 febbraio 2022* (di seguito *Proposta di direttiva (2022)*), p. 1. Al momento in cui si scrive è stato annunciato l'accordo sul testo definitivo (in inglese), ma non è ancora stato comunicato ufficialmente il testo e non esiste la versione italiana. Per comodità linguistica, sulle parti che non sono state modificate, si farà riferimento alla versione precedente *Proposta di direttiva (2022)* che è l'unica disponibile in italiano. Il testo definitivo, non ancora ufficiale, a cui si fa riferimento in questo scritto è riportato in COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Interinstitutional File: 2022/0051(COD), 6145/24, Brussels, 15 marzo 2024, disponibile a <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6145-2024-INIT/en/pdf>. (di seguito, *Proposta di Direttiva, versione finale 2024*). Tale testo è stato definitivamente approvato il 24 maggio 2024.

⁶³ Ai fini della direttiva, nella precedente versione, per “rapporti d'affari consolidati” si intende «i rapporti d'affari diretti e indiretti che, per intensità e periodo interessato, sono duraturi o si prevede che lo saranno e che rappresentano una parte non trascurabile né meramente accessoria della catena del valore. Il carattere "consolidato" del rapporto d'affari dovrebbe essere riesaminato periodicamente, almeno ogni 12 mesi. Se la società intrattiene un rapporto d'affari diretto consolidato, anche tutti i collegati rapporti d'affari indiretti

inoltre che la presente direttiva stabilisce anche norme sulla responsabilità delle violazioni dell'obbligo di diligenza. La possibilità per le potenziali vittime di far valere la responsabilità civile delle imprese che non rispettano i loro obblighi di prevenzione, riduzione ed eliminazione degli impatti negativi derivanti dalle loro attività dovrebbe migliorare l'accesso alla giustizia e quindi anche ampliare il contenzioso in materia. La principale novità introdotta da questi strumenti normativi è l'estensione degli obblighi di due diligence lungo tutta la catena di approvvigionamento e la corrispondente responsabilità giuridica delle imprese in caso di violazione. Il dovere di vigilanza delle imprese è dovuto per le attività delle controllate ma anche dei fornitori.⁶⁴

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione soggettivo della Direttiva, la versione definitiva ha aumentato rispetto alla precedente proposta della Commissione le soglie minime di numero di lavoratori e di fatturato richieste sia per le società europee che per quelle extra-europee, diminuendo così il numero di società che rientrano nella sua disciplina.⁶⁵ L'ultima versione però ha anche inserito disposizioni che applicano queste soglie ai gruppi societari nel loro complesso e che dovrebbero far rientrare nell'ambito della Direttiva società al vertice di catene del valore che hanno un impatto economico importante sul mercato europeo.⁶⁶

Ai sensi della Direttiva, la catena del valore comprende l'insieme delle attività inerenti alla produzione di un bene o alla prestazione di un servizio 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 della società. Comprende quindi sia il segmento *a monte*, che include i rapporti d'affari diretti e indiretti, volti a progettare, estrarre, fabbricare, trasportare, immagazzinare e fornire alla società le materie prime, i prodotti o parti di prodotti ovvero i servizi che le sono necessari per svolgere le proprie attività, sia i rapporti a valle, volti a utilizzare o a ricevere dalla società prodotti, parti di prodotti o servizi fino alla

dovrebbero essere considerati consolidati in relazione ad essa». (Proposta di direttiva, (versione 2022), preambolo 20.)

⁶⁴ A. BONFANTI, *Accesso alla giustizia per violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo la catena globale del valore: recenti sviluppi nella prospettiva del diritto internazionale privato*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, CLXXI (2021), p. 379.

⁶⁵ *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, Art.2.1 e 2.2.

⁶⁶ *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, Art.2.2b: che prevede di applicarsi anche quando «the company did not reach the thresholds under (a) but is the ultimate parent company of a group that reaches the thresholds in the last financial year for which consolidated annual financial statements have been or should have been adopted» e art.2.2 ba, che riguarda le società operanti nel settore di *franchising e licensing*. Oltre ai criteri economici al fine di conseguire pienamente gli obiettivi relativi alla tutela dei diritti umani e dell'ambiente, l'ambito di applicazione della precedente *Proposta di Direttiva (2022)* segnalava una serie di settori "ad alto impatto" e prevedeva soglie meno stringenti per le imprese ivi operanti, ma questa disposizione è stata abbandonata nella versione definitiva. *Proposta di Direttiva, (2022)*, Preambolo 22; art. 1(b); art. 2(b).

fine del ciclo di vita del prodotto, compresi, tra l'altro, la distribuzione del prodotto ai dettaglianti, il suo trasporto e stoccaggio, ma non lo smaltimento del prodotto, ovvero – come precedentemente inclusi nell'ambito della catena: il suo smantellamento e il suo riciclaggio, compostaggio o conferimento in discarica.⁶⁷ Rispetto a questa definizione generale, la stessa Direttiva prevede poi delle eccezioni.⁶⁸ Tra le più significative, sono escluse dalla catena le attività dei partner commerciali *a valle* di una società in relazione ai servizi della società. Questa esclusione comprende anche i servizi finanziari, come auspicato dal Consiglio e in contrasto con la posizione della Commissione. Sulla questione rileva che esistono già diversi obblighi di trasparenza e rendicontazione sulle questioni legate alla sostenibilità nel settore finanziario. Inoltre, occorre tenere conto del fatto che la catena del valore nel settore finanziario ha caratteristiche piuttosto uniche, una di queste riguarda l'estensione della catena di approvvigionamento, che nel settore finanziario è significativamente più corta rispetto ad altri settori.⁶⁹

Per quanto riguarda la natura e il contenuto delle misure di diligenza che le società sono chiamate ad adottare, la Direttiva prevede espressamente che si tratta di obblighi di mezzi e non di risultato. Inoltre chiarisce che tali misure devono informarsi ai criteri di adeguatezza e ragionevolezza, che a loro volta dipendono e sono da misurarsi in base ad alcuni fattori: la gravità dell'impatto negativo e la probabilità del suo verificarsi; le circostanze del caso specifico, la natura e la portata dei fattori di rischio tipici delle attività commerciali e della catena produttiva, il settore o l'area geografica in cui operano i partner commerciali e il potere della società di influenzare i suoi partner commerciali diretti e indiretti.⁷⁰

Le società europee che ricadono nell'ambito di applicazione della Direttiva sono tenute a fare del loro meglio e ad impegnarsi per quanto loro possibile per evitare che lungo le loro catene del valore avvengano violazioni di diritti umani o illeciti ambientali sia – evidentemente – ad

⁶⁷ Si veda *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, Preambolo 18.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, preambolo 19: «For regulated financial undertakings, the definition of the term 'chain of activities' should not include downstream business partners that are receiving their services and products. Therefore, as regards regulated financial undertakings, only the upstream but not the downstream part of their chain of activities is covered by this Directive». L'art. 29 della Direttiva prevede una procedura specifica di revisione e distingue tra gli obblighi di dovuta diligenza richiesti alle imprese e quelli richiesti agli istituti finanziari.

⁷⁰ *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, Preambolo 15. Interessante notare come nella versione definitiva è stato inserito un esplicito riferimento ai diritti sociali e dei lavoratori e viene previsto che la Direttiva non pregiudichi il livello di tutela di tali diritti previsto non solo dal diritto degli Stati membri, ma anche da accordi collettivi. *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, art. 1.2: «This Directive shall not constitute grounds for reducing the level of protection of human, employment and social rights, or of protection of the environment or the protection of the climate provided for by the law of Member States, or applicable collective agreements at the time of the adoption of this Directive».

opera loro o dei loro agenti diretti, ma anche da parte di altri soggetti – società controllate o fornitrici o distributori – che partecipano alla catena produttiva e con cui hanno un rapporto d'affari. La direttiva, dunque, si applica sia 'direttamente' alle società e alle loro filiali che operano nel mercato interno europeo, sia 'indirettamente' alle società che operano lungo la catena del valore di società europee ricomprese nell'ambito di applicazione della direttiva, sia a monte (*upstream*), ad esempio quando producano beni o forniscano materie prime o servizi per il mercato dell'Unione, che a valle (*downstream*) quando siano operative nella distribuzione di beni o servizi sempre destinati al mercato europeo. Gli obblighi di *due diligence* imposti dalla direttiva si applicano quindi oltre alle società madri e alle loro filiali che raggiungono nell'Unione la soglia di fatturato identificato dal legislatore europeo, anche a società straniere che partecipano alle catene produttive di queste ultime.⁷¹ La Direttiva si applica inoltre alle società costituite secondo il diritto di stati terzi, che raggiungono 450 milioni di euro di fatturato (nell'anno finanziario precedente) o che sono controllanti di un gruppo societario con lo stesso fatturato.⁷²

L'obbligo di diligenza consiste appunto nel prevenire, minimizzare e – laddove questo non sia possibile – nel rimediare agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente. Tra gli strumenti che le aziende potranno utilizzare a tali fini, vi sono i codici di condotta e altri strumenti regolamentari adottati dalle aziende stesse che tutelano i diritti dei lavoratori, quali *l'International Accord*.

Per quanto riguarda le iniziative multipartecipative, la Direttiva le definisce «a combination of voluntary due diligence procedures, tools and mechanisms, developed and overseen by governments, industry associations, interested organisations, including civil society organisations, or groupings or combinations thereof, that companies may participate in in order to support the implementation of due diligence obligations» e riconosce che queste possono contribuire ad individuare, attutire e prevenire gli impatti negativi sui diritti umani.⁷³ Auspica quindi che le società adottino tali iniziative per sostenere l'adempimento dei propri obblighi di diligenza, sempreché tali

⁷¹ Sull'impatto extraterritoriale della Direttiva, si veda N. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura direttiva europea sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, tra diritto internazionale pubblico e privato*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 17 (2023), pp.661-705. Secondo l'Autrice con riferimento agli obblighi cui sarebbero sottoposte le società di Paesi Terzi «non si tratta affatto di espansione territoriale diretta delle norme della direttiva europea in capo a società 'terze', bensì di una 'pressione indiretta' esercitata autonomamente dalle società europee ricomprese nell'ambito di applicazione della stessa, al fine di adempiere compiutamente ai propri obblighi». (a p.671)

⁷² *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, art.2.2. Un ulteriore criterio (art.2.2 lett.a) è stato introdotto nell'ultima versione e prevede soglie diverse per società e gruppi operanti nel campo del franchising e nei contratti di licenza.

⁷³ *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, preambolo 37; art.3 lett j. Anche nella precedente versione, l'art. 14.4 si esprimeva in tal senso, anche se in modo meno deciso.

regimi o iniziative siano idonei a tal fine e allineati agli obblighi previsti dalla Direttiva.⁷⁴

Un altro importante ingrediente aggiunto nell'ultima versione della Direttiva che rievoca il modello dell'*International Accord*, prevede che le società nell'istituire meccanismi di controllo sull'attuazione degli obblighi lungo la catena del valore, ricorrano ad organismi terzi e indipendenti.⁷⁵ Da notare la clausola di salvaguardia secondo cui «Companies participating in industry or multi-stakeholder initiatives or using third party verification or contractual clauses to support the implementation of due diligence obligations should still be able to be sanctioned or found liable for violations of this Directive and damage suffered by victims as a result». Il ricorso a questi strumenti “alternativi” di attuazione non pregiudica dunque la possibilità che le società possano comunque essere dichiarate responsabili per violazioni dei diritti umani, pronunciandosi quindi nella prospettiva di un *favor laesi* che fa salvi i diritti di ricorso alla giustizia ordinaria e a rimedi effettivi per le vittime. Il regime di responsabilità civile previsto si pone come complementare e addizionale, e senza pregiudizio, ad altri già esistenti. Il nuovo art. 22 della Proposta di Direttiva (2024) è stato oggetto di un'articolata revisione che necessita un'analisi approfondita, che esula dall'attuale indagine. Ci si limita a notare con favore l'inserimento di riferimenti specifici a clausole favorevoli a garantire un più ampio accesso alla giustizia, quali i termini di prescrizione (non inferiori ai 5 anni) e i costi del giudizio,⁷⁶ forse ispirati dalla Bozza di Accordo Vincolante ancora in corso di negoziazione alle Nazioni Unite.

Le vittime di paesi terzi – ad esempio, lavoratori all'inizio della catena produttiva – avranno maggiori possibilità di agire in giudizio per violazioni e danni subiti anche al di fuori del territorio dell'Unione dinanzi a giudici europei, rispetto a prima della Direttiva, ad esempio quando non sia possibile adire le corti nel Paese extra-europeo o se quei giudizi non possano portare al riconoscimento di rimedi adeguati. Le società che hanno sede legale nell'Unione Europea saranno inoltre tenute a rispondere civilmente anche delle violazioni e dei danni posti in essere dai loro partner d'affari

⁷⁴ Al fine di facilitare tale allineamento, che fin dalla premessa avevamo auspicato, la Direttiva prevede che la Commissione emani linee guida in collaborazione con gli Stati membri.

⁷⁵ Si veda il preambolo 37 che identifica alcuni aspetti specifici di tale meccanismo di compliance: «Third-party verification could be carried out by other companies or by an industry or multi-stakeholder initiative. Independent third-party verifiers should act with objectivity and complete independence from the company, be free from any conflict of interests, remain free from external influence, whether direct or indirect, and should refrain from any action incompatible with their independence. According to the nature of the adverse impact, they should have experience and competence in environmental or human rights matters and should be accountable for the quality and reliability of the verification».

⁷⁶ *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, art.22.2 a.

indiretti.⁷⁷ Per quanto riguarda invece la possibilità di citare in giudizio società non-europee, ad esempio società americane che siano partner commerciali in catene produttive trans-europee, rileva l'art 6.1 del Regolamento Bruxelles I *bis* che prevede che sul punto siano gli Stati membri a legiferare, potendo, ad esempio, prevedere una propria giurisdizione extraterritoriale nei riguardi di convenuti di nazionalità di un Paese terzo. Le disposizioni con effetti extraterritoriali contenute in normative sulla due diligence lungo la catena del valore come anche le decisioni dei giudici in materia dovrebbero tenere in considerazione e riconoscere i valori fondamentali degli Stati territoriali tutte le volte in cui vi sia un rischio di compromettere con il proprio intervento le politiche di pubblico interesse dello Stato.⁷⁸

Si tratta di una scelta di politica legislativa del regolatore europeo che mira a prevenire ed evitare critiche all'Unione di imporre i propri valori e i propri standard al di fuori della propria giurisdizione. Conseguenza di questa scelta è però, che le società straniere terze non possono essere citate in giudizio davanti a un giudice europeo, nemmeno quando avessero prodotto danni sul territorio dell'Unione. Come ben rimarcato da Boschiero “il regime di responsabilità civile introdotto dalla direttiva per il rispetto e l'attuazione degli obblighi di diligenza dovuta rimane “zoppo”, in quanto non può operare nei confronti di società di Paesi terzi, che pur sono tenute a rispettare gli obblighi di diligenza” ai sensi della Direttiva come esposto in precedenza.⁷⁹

4. Conclusioni: verso un'interazione sistemica tra strumenti normativi

⁷⁷ Ibid., art. 22.2 b (3): «When the damage was caused jointly by the company and its subsidiary, direct or indirect business partner, they shall be liable jointly and severally, without prejudice to the provisions of national law concerning the conditions of joint and several liability and the rights of recourse».

⁷⁸ N. KRISCH, *Jurisdiction Unbound: (Extra)territorial Regulation as Global Governance*, in *European Journal of International Law*, II (2022), vol.33, pp.481-514, a p.512 riflette come «To help these countries escape the double risk of domination in the triangle with powerful states and companies, we would need inclusive and effective institutions (...) – one could think of joint regulatory or adjudicatory institutions and bilateral or multilateral agreements on the standards to be applied, with proper procedures for public participation. As long as these are lacking, unbound jurisdiction will need to practice strong negative, as well as positive, deference to at least mitigate its legitimacy deficits». Per una posizione critica, che illustra il carattere “neocolonialista” di normative di HRDD e in particolare della legge francese, si veda D. BOSE, *Decentring Narratives around Business and Human Rights Instruments: An Example of the French Devoir de Vigilance Law*, in *Business and Human Rights Journal*, VIII (2023), p.18-42.

⁷⁹ Cfr. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura direttiva*, cit. a p. 684 sottolinea come questa sia un' *incoerenza* legislativa rispetto all' *ambito soggettivo* di applicazione, da un lato, degli obblighi di *due diligence* e, dall'altro, del regime di responsabilità civile previsto per la loro attuazione (in assenza di un titolo di giurisdizione che consenta di far valere tale regime di responsabilità in uno stato membro), oltre che una palese *discriminazione* delle vittime che saranno trattate diversamente all'interno dello spazio europeo di giustizia.

Dalle condizioni di lavoro gravemente inadeguate e insicure negli stabilimenti per la produzione di abbigliamento alla mancata consultazione delle comunità indigene nei processi decisionali riguardanti progetti estrattivi e altre grandi infrastrutture, le violazioni dei diritti umani rimangono diffuse e gravi nelle catene produttive transnazionali e in generale nell'economia globale contemporanea. Tracciando un quadro a tinte piuttosto fosche, ma anche tratteggiando con precisione gli elementi del contesto, Barnali Choudhury, osserva che: «Yet despite years of efforts, and notwithstanding any corporate law reforms, an external regulatory infrastructure to address the human rights impacts of corporations has yet to be developed».⁸⁰

Mentre il diritto internazionale continua nel solco della tradizione a rivolgersi agli Stati come i principali garanti del dovere di sostenere e far rispettare i diritti umani,⁸¹ si stanno sviluppando in modo sempre più tangibile e sono applicati con successo strumenti normativi volontari che responsabilizzano le aziende per prevenire, monitorare e rispondere alle violazioni dei diritti causate dalle loro attività. Queste iniziative coinvolgono attivamente le aziende, i lavoratori e i consumatori nel compito prima di creare standard sui diritti umani e poi di monitorarne il rispetto e farne rispettare l'attuazione, condividendo così la responsabilità per la produzione, il monitoraggio e l'applicazione delle norme.

L'interazione tra le diverse fonti normative esaminate nel corso di questa indagine è un fenomeno complesso, su cui proporre alcune riflessioni. Innanzitutto, non è facile individuare principi generali o gerarchici che guidino il giurista nello stabilire l'ordine o la priorità secondo cui applicare le diverse fonti. Il diritto internazionale oscilla tra due diverse – e a tratti opposte – teorie basate su due capisaldi: l'universalità dei diritti umani e la centralità dello Stato come garante della tutela dei diritti fondamentali.⁸² Da un lato, se si parte dando precedenza al ruolo primario degli Stati come garanti del rispetto dei diritti umani, bisogna riconoscere come tutti gli Stati, anche quelli con maggiori fragilità, hanno il diritto e l'onere di decidere

⁸⁰ B. CHOUDHURY, *Corporate Law's Threat to Human Rights: Why Human Rights Due Diligence Might Not Be Enough*, in *Business and Human Rights Journal*, (2023), pp.180–196, a p. 185.

⁸¹ Approcci (particolarmente) critici al diritto internazionale accusano in generale il sistema, l'ordinamento internazionale stesso, che con le sue istituzioni, ad esempio quelle finanziarie, e avallando o chiudendo uno o due occhi sulle inique pressioni economiche sugli anelli più fragili della catena del valore, finiscono con il contribuire ad ingiustizie e a violazioni dei diritti umani. Estremamente critico, ma forse altrettanto poco costruttivo, Simons considera come «human rights impunity is deeply embedded in the international legal system» e che «powerful states have used international law and international institutions to create a globalized legal environment which protects and facilitates corporate activities». P. SIMONS, *International Law's Invisible Hand and the Future of Corporate Accountability for Violations of Human Rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 3, 1 (2012). SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1933426>.

⁸² Y. SHANI, *The Extraterritorial Application of International Human Rights Law*, in *Recueil des Cours*, tome 409 (2020).

democraticamente come tutelare i diritti fondamentali dei propri cittadini (e non) nell'ambito della propria giurisdizione e di definire il bilanciamento tra diritti umani e altri concorrenti diritti o interessi economici. L'esercizio di queste prerogative sovrane dovrebbe avvenire senza l'interferenza e le pressioni da parte di altri Stati o di compagnie multinazionali. La deferenza e il riconoscimento della precedenza e priorità per le prerogative nazionali implica dei rischi e di giocare a sfavore di una migliore tutela dei diritti umani, soprattutto quando le leggi nazionali non rispettano gli standard internazionali sui diritti dell'uomo, si pensi ad esempio ai diritti dei popoli indigeni.⁸³

La sfida per il diritto è di costruire ponti che colleghino al meglio questi strumenti diversi al fine di creare una rete integrata e sistemica. Questa rete formata da «multiple, overlapping and often conflicting local, national, regional and transnational legal regimes, soft-law normative orders and private ordering mechanisms»⁸⁴ dovrebbe essere abbastanza fitta da evitare vuoti in cui possano verificarsi abusi di diritti umani. In questa prospettiva le norme statali nazionali ed internazionali dovrebbero prendere in considerazione le iniziative multi-partecipative e usarle come strumenti per il raggiungimento di un fine condiviso: quello di tutelare al meglio i diritti umani lungo le catene del valore. Non sarebbe la prima volta che strumenti di *soft law* di origine non-statale vengono incorporati e usati come standard di tutela di diritti umani da parte degli Stati, sia nell'esercizio del loro potere legislativo – e quindi riferimenti normativi – ma anche nell'esercizio del potere giudiziario – e quindi da parte dei giudici. Esistono già esempi di successi di cooperazioni tra diversi strumenti normativi.⁸⁵ I recenti sviluppi normativi qui studiati mostrano una tendenza verso il riconoscimento di una crescente complementarità tra le norme statali sulla HRDD, la Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence* e le iniziative non statali, quali le iniziative multi-partecipative e i relativi meccanismi di *compliance*, come ad esempio quello dell'*International Accord*, che è già riconosciuto come il miglior modo per implementare gli obblighi di due diligence da parte delle

⁸³ Si veda M. COLCHESTER, *Reforming Commodity Certification Systems to Respect Indigenous Peoples' Rights: Prospects for the Forest Stewardship Council and Roundtable on Sustainable Palm Oil*, in *Power, Participation, and Private Regulatory Initiatives*, cit., p.74-95, che mostra come in Cile, lo Stato limiti il godimento dei diritti dei popoli indigeni Mapuche, interpretando restrittivamente le norme applicabili nel quadro del FSC, un sistema di certificazione di sostenibilità delle foreste.

⁸⁴ IGLP LAW AND GLOBAL PRODUCTION WORKING GROUP, *The Role of Law in Global Value Chains: A Research Manifesto*, in *London Review of International Law* 4, I (2016), pp.57–79, a p.60.

⁸⁵ Si veda per un'ampia ricognizione approfondita dei diversi strumenti in materia di *business e diritti umani*, M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGI, D. RUSSO, *Legal Sources in Business and Human Rights. Evolving Dynamics in International and European Law*, Brill-Nijhoff, 2020.

normative nazionali ed europee.⁸⁶ Viceversa, queste iniziative si appoggiano allo Stato e ai suoi meccanismi formalmente obbligatori di attuazione, facendo ricorso a contratti giuridicamente vincolanti che possono essere fatti valere in giudizio tramite sistemi obbligatori di soluzione delle controversie, sia di natura privatistica – come l’arbitrato UNCITRAL previsto dall’*International Accord* – sia pubblicistica, quali il riconoscimento e l’esecuzione dei lodi da parte degli Stati, o il ricorso diretto alle giurisdizioni nazionali.

Non si tratta dunque di una competizione “esclusiva” o di by-passare lo Stato e le sue prerogative sovrane,⁸⁷ ma piuttosto di fornire ulteriori strumenti che in modo complementare permettano ai diversi partecipanti, Stati, lavoratori, aziende, organizzazioni non governative, di supportarsi a vicenda,⁸⁸ e di superare ostacoli che da soli risulterebbero particolarmente ostici.⁸⁹ Come stimolo per una futura ricerca, rimane da indagare come gestire gli eventuali conflitti, positivi e negativi, tra norme e tra giurisdizioni o meccanismi interni di compliance di schemi multi-partecipativi. Secondo quali criteri dovrebbe essere attribuita priorità? Secondo una gerarchia tra

⁸⁶ Ad esempio, il *German Supply Chain Act* e la Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence* si riferiscono all’ *International Accord*, e in particolare al suo meccanismo di *accountability*, come lo strumento migliore per consentire ai marchi di adempiere ai loro obblighi di dovuta diligenza in materia di diritti umani. (cfr. Meeting dello Steering Committee dell’*International Accord*, 16 gennaio 2024. (Il verbale della riunione è disponibile al <https://internationalaccord.org/wp-content/uploads/2024/05/SC-Meeting-Minutes-16-January-2024.pdf>) Si veda la *Proposta di Direttiva, (versione finale 2024)*, art.8d - *Carrying out meaningful engagement with stakeholders, para. 5*: «Member States shall ensure that companies are allowed to fulfil the obligations laid down in this Article through industry or multi-stakeholder initiatives, as appropriate, provided that the consultations procedures meet the requirements set out in this Article. The use of industry and multi-stakeholder initiatives shall not be sufficient to fulfil the obligation to consult the company’s own employees and their representatives»

⁸⁷ Sottolinea giustamente questo rischio, S. DEVA, *Mandatory human rights due diligence laws in Europe: A mirage for rightsholders?*, in *Leiden Journal of International Law*, (2023), p. 389-414, a p. 393: «However, this orchestrating role of states should not be at the cost of their non-delegable role in effectively regulating corporations and addressing power imbalances».

⁸⁸ Nella prospettiva di un allineamento dei diversi strumenti giuridici, è interessante rilevare come l’attuale versione della Proposta di Direttiva ha inserito un riferimento alla necessità di procedere al coinvolgimento significativo di portatori di interessi nel processo di due diligence. Cfr. preambolo 29: «To comply with due diligence obligations, companies need to take appropriate measures with respect to the identification, prevention, bringing to an end, minimisation and remediation of adverse impacts, and the carrying out of meaningful engagement with stakeholders throughout the due diligence process»

⁸⁹ Bartley chiarisce come non si tratti appunto di creare nuove regole per «previously ungoverned phenomena» ma piuttosto che gli strumenti privatistici possono fornire «an additional layer of rules for phenomena that are already embedded in complex political, legal, and regulatory orders». T. BARTLEY, *Transnational Governance as the Layering of Rules: Intersections of Public and Private Standards*, in *Theoretical Inquiries in Law* 12, II (2011), p. 517–42, a p.518.

fonti o piuttosto privilegiando gli strumenti che riconoscono un miglior trattamento alle vittime?