



Collana fondata da Giuseppe Pera

*Diretta da Franco Liso, Luca Nogler
e Silvana Sciarra*

Comitato scientifico: Maria Vittoria Ballestrero (Università di Genova) – Luisa Corazza (Università del Molise) – Nicola Countouris (University College London) – Bruno De Witte (University of Maastricht) – Maximilian Fuchs (Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt) – Antonio Lo Faro (Università di Catania) – Magdalena Nogueira Guastavino (Universidad Autónoma de Madrid) – Paolo Pascucci (Università di Urbino) – Roberto Pessi (Università Luiss Guido Carli) – Roberto Romei (Università di Roma 3) – Valerio Speciale (Università di Pescara) – Quanxing Wang (Shanghai University of Finance and Economics)

Redazione: Maria Paola Aimò (Università di Torino) – Matteo Borzaga (Università di Trento) – Orsola Razzolini (Università di Milano)

I contributi pubblicati sono sottoposti a referaggio anonimo “double blind”

Con l'integrazione innescata dalla globalizzazione dei mercati economici e finanziari, il diritto del lavoro è entrato dovunque in una fase di ripensamento dei propri presupposti sistematici e valoriali. I sistemi nazionali tendono a integrarsi in quelli sovranazionali e si affermano nuove relazioni transnazionali, che richiedono di essere individuate, analizzate e regolamentate con strumenti vincolanti e non. La prestigiosa Collana di diritto del lavoro, già diretta dall'indimenticato Giuseppe Pera, viene così riattivata in un contesto che presenta forti elementi di novità, sia dal punto di vista dei fenomeni regolati, sia delle risposte regolative, sia della metodologia d'analisi.

La Collana, aperta a contributi relativi a tutti i sistemi giuridici, intende favorire il confronto con le nuove prassi internazionali e con l'analisi economica, nella prospettiva di misurare le conseguenze delle diverse scelte regolative. I direttori auspicano che il confronto tra sistemi nazionali di diritto del lavoro possa essere il frutto di analisi comparate metodologicamente corrette, aperte all'analisi del contesto socio-economico, culturale e antropologico di riferimento.

Nella consapevolezza che il diritto del lavoro oggi non possa prescindere da un dialogo sistematico con le altre discipline giuridiche, né da un confronto con l'evoluzione del pensiero giuridico nel contesto europeo e “mondiale”, la Collana intende ospitare contributi di studiosi non solo italiani ed è aperta alla prospettiva di pubblicazioni in lingue diverse. Per raggiungere questi obiettivi, la Collana ospita nel comitato scientifico studiosi di varie nazionalità, in modo che siano rappresentate le culture accademiche delle differenti parti del pianeta.

La Collana vuole, inoltre, contribuire a un'esigenza di rinnovamento che è ormai ampiamente avvertita nell'accademia italiana e dedica la massima attenzione alla verifica della qualità dei prodotti scientifici, utilizzando rigorosi criteri di valutazione.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.



Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi

a cura di
Fausta Guarriello

**Diritto
del Lavoro**

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,
INTEGRATI E TRANSAZIONALI

FRANCOANGELI



Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali dell'Università "G. d'Annunzio" Chieti – Pescara.

Isbn cartaceo: 9788835172994

La versione digitale del volume è pubblicata sul sito www.francoangeli.it, con licenza CC-BY-NC-ND 4.0.

Isbn e-book Open Access: 9788835185024

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2025 2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail: autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Litogi, Via Idro 50, 20132 Milano.

Indice

Prefazione, di Fausta Guarriello pag. 9

Introduzione, di Tiziano Treu » 15

Parte prima Impresa responsabile e diritti umani sul lavoro: prove di ripartenza per gli obblighi di *due diligence*

*La direttiva sul dovere di diligenza e la tutela dei diritti umani
sul lavoro a livello transnazionale e nazionale*
di Juan Bautista Vivero Serrano » 25

*L'impresa responsabile e i suoi interlocutori:
the other side of the duty of care*
di Fausta Guarriello » 42

*Le politiche europee per la competitività e il pacchetto Omnibus I
di modifica delle direttive sulla rendicontazione di sostenibilità
e sulla dovuta diligenza*
di Silvia Borelli » 71

Il dovere di vigilanza: perché tanta avversione?
di Raphaël Dalmaso » 95

*L'azione di responsabilità davanti al giudice:
tra asimmetrie di potere e promesse di giustizia*
di Venera Protopapa » 104

*Standardising due diligence: competizione "normativa"
e marginalizzazione delle rappresentanze dei lavoratori*
di Riccardo Tonelli » 121

*Contrasto al lavoro forzato e barriere commerciali
nel regolamento 2024/3015*
di Chiara Cristofolini pag. 138

Gli obblighi di due diligence nel settore marittimo
di Camilla Faggioni » 153

Parte seconda
**La condotta responsabile tra obblighi traspositivi
e prassi collettive e giudiziarie**

L'impatto della direttiva due diligence sulla legislazione del lavoro
di Jesús Cruz Villalón » 169

*Prevenzione delle violazioni dei diritti umani sul lavoro
lungo le catene di fornitura globali: quo vadis Germania?*
di Luca Nogler » 186

*Il riconoscimento dei rappresentanti dei lavoratori come parti
interessate dal diritto europeo in materia di dovere di vigilanza*
di Isabelle Daugareilh » 230

*L'accordo quadro globale di Inditex: una best practice
di applicazione (anticipata) della direttiva sulla due diligence*
di Wilfredo Sanguineti Raymond e Rosa María Morato García » 250

*Contrattazione e giurisprudenza nel settore della moda in Italia:
uno strumento di prevenzione e contrasto delle violazioni
dei diritti umani sul lavoro nelle catene di fornitura*
di Mariangela Zito » 269

*Gli accordi vincolanti di filiera per una gestione responsabile
delle catene globali del valore: il caso dell'International Accord
for Health and Safety in the Garment and Textile Industry*
di Deborah Lucchetti » 286

*Dovere di diligenza e conflitto sindacale:
il caso del distretto tessile-abbigliamento di Prato
alla luce della Direttiva UE 2024/1760*
di Mario Schettino » 291

Appendici Casi e Materiali

<i>Una rassegna di casi tedeschi</i> a cura di Luca Nogler	pag. 303
<i>Una rassegna di casi francesi</i> a cura di Zoe Matilde Ballarin e Francesca Cesari	» 311
<i>Corte d'Appello di Parigi, Polo 5 – Sezione 12,</i> <i>Sentenza del 17 giugno 2025 (n° / 2025, 16 pagine)</i> traduzione a cura di Zoe Matilde Ballarin e Francesca Cesari	» 325
<i>Tribunale di Parigi, 34ª Sezione, n. RG 23/09018,</i> <i>n. Portalis 352J-W-B7H-C2F4J, Decisione del 18 settembre 2025</i> <i>34ª Sezione, n. RG 23/09018 n. Portalis 352J-W-B7H-C2F4J</i> traduzione a cura di Mariangela Zito	» 341

Prefazione

Il volume che si dà alle stampe è frutto di un lavoro collettivo avviato da alcuni anni sul tema della responsabilizzazione dell'impresa per i rischi causati ai diritti umani, in particolare sul lavoro, nei paesi in cui opera come società madre e attraverso filiali e catene di fornitura globali: basti richiamare al riguardo l'itinerario di ricerca avviato dal *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* nel 2020 su Diritti nazionali e violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro, aperto da un saggio di Luca Nogler e della sottoscritta. Ciascuno degli autori del presente volume ha maturato un proprio percorso personale di ricerca sul tema oggetto d'indagine, partendo dallo studio di esperienze di contrattazione collettiva transnazionale in alcune grandi imprese, o da approcci volontari alla responsabilità sociale d'impresa, o dall'uso di strumenti rimediali nella dimensione extraterritoriale, o, ancora, fornendo analisi e commenti sulla prima applicazione di leggi nazionali in materia. Da oltre un decennio il tema del rispetto dei diritti umani da parte di imprese che operano in particolare nella dimensione transnazionale è fatto oggetto di indagine a opera di studiosi di varie discipline, sull'onda dell'emanazione dei Principi Guida delle Nazioni Unite su imprese multinazionali e diritti umani "Protect Respect Remedy" e dei conseguenti aggiornamenti delle fonti di *soft law* internazionale, in vista dell'auspicata adozione di un Trattato internazionale vincolante in materia. Nel frattempo, l'Unione europea ha adottato strumenti vincolanti riguardo ad alcune specifiche categorie di rischi (nei settori dei minerali provenienti da zone di conflitto e del legname), mentre alcuni stati hanno adottato leggi nazionali che hanno imposto doveri generali di vigilanza o di cura a imprese di grandi dimensioni con sede nel loro territorio, ma con effetti extraterritoriali, come Francia e Germania. Così l'approvazione della direttiva europea sulla *corporate sustainability due diligence* 2024/1760, avente un campo di applicazione generale riguardante i diritti umani, la tutela dell'ambiente e del clima, insieme all'approdo normativo di iniziative più specifiche, come il regolamento 2024/3015 sul divieto di immissione nel mercato interno di prodotti realizzati con lavoro forzato, sembrano segnare un punto di non ritorno nella concezione della responsabilità d'impresa per gli impatti negativi provocati dalla sua attivi-

tà economica su scala planetaria. La normativa in discorso squarcia molti tabù, come il velo della persona giuridica delle società commerciali o i limiti territoriali dell'obbligo statale di proteggere i diritti umani. In questo nuovo orizzonte, difficoltà e ostacoli interpretativi e applicativi non mancano, tuttavia la strada appare segnata. E, malgrado la rimessa in discussione della direttiva da parte della proposta Omnibus, volta non solo ad allungare i tempi di attuazione, ma soprattutto ad alleggerire gli oneri burocratici e i costi economici derivanti da politiche aziendali basate sul principio di precauzione e prevenzione dei rischi, oltre che di riparazione dei danni, la direzione di marcia è stata innescata e difficilmente potrà essere invertita.

I contributi raccolti nel volume, scritti da colleghi giovani e meno giovani, tra cui dottorandi e neodottori di ricerca, forniscono un quadro ampio e articolato delle implicazioni della direttiva *due diligence* sulla protezione dei diritti umani sul lavoro nelle catene di fornitura globali e locali. L'impatto giuslavoristico della direttiva è potenzialmente assai rilevante, non solo perché i diritti fondamentali del lavoro costituiscono una porzione consistente dei diritti umani protetti dalla disciplina, ma anche perché la messa a regime di processi di *due diligence* interroga forme e modalità di coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti, chiamati a confrontarsi con l'impresa sin dalla fase di definizione della politica aziendale in materia, oltre che nelle fasi operative successive e tendenzialmente ricorrenti, scandite con precisione dalla normativa. La giurisprudenza sul *devoir de vigilance*, introdotto nell'ordinamento francese nel 2017, comincia a fornire primi chiarimenti interpretativi sul funzionamento a regime dell'istituto e sul ruolo richiesto ai rappresentanti dei lavoratori, mentre i sindacati utilizzano l'azione di responsabilità contro società che violano diritti umani sul lavoro nelle catene di appalto e subappalto *anche* sul territorio francese, e il meccanismo di messa in mora di imprese multinazionali che presentano piani di vigilanza palesemente inadeguati alla prevenzione dei rischi per i diritti umani e l'ambiente viene utilizzato da sindacati internazionali come strumento di pressione sulle direzioni aziendali per indurle a negoziare accordi quadro globali, condividendo con esse la cartografia dei rischi e misure di prevenzione adeguate. La diversa impostazione della legge tedesca *LkSG* del 2021, che non prevede l'applicazione del regime di responsabilità civile per violazione degli obblighi di cura, ma demanda all'autorità amministrativa poteri di supervisione, controllo e sanzionatori, è illustrata alla luce di un'ampia casistica, volta a render conto delle questioni interpretative e applicative affrontate e della funzione interlocutoria e di mediazione sinora svolta da detta autorità. L'allegazione di casi e materiali, sintetizzati e tradotti per il pubblico italiano da nostri studenti e dottori di ricerca, unita a ricche notazioni di contesto, permette di cogliere la dimensione concreta degli obblighi di vigilanza e di cura e la loro ricaduta sul terreno a noi giuslavoristi più congeniale delle relazioni industriali.

La pluralità di approcci al tema rispecchia in buona parte riflessioni presentate e discusse nel corso di una intensa settimana di studio, che ha visto la

partecipazione al *Blended Intensive Programme* dell'Università di Pescara di oltre un centinaio fra studenti, dottorandi e ricercatori provenienti da diverse università europee. Il volume si è poi arricchito di contributi nuovi, frutto della maturazione di percorsi individuali di ricerca che si intrecciano col tema della *human rights due diligence* o ne sviluppano implicazioni ulteriori: si pensi ai processi tecnici di standardizzazione che rischiano di bypassare il ruolo delle rappresentanze del lavoro, alla giurisprudenza italiana sull'adozione di modelli organizzativi adeguati a prevenire la commissione di reati da parte di persone giuridiche utilizzata per contrastare lo sfruttamento del lavoro nelle catene di subappalto, agli obiettivi di responsabilizzazione di società madri estere perseguiti da azioni sindacali di mobilitazione e lotta nel distretto della moda fiorentino, all'attenzione alle specifiche implicazioni del tema nel settore marittimo, all'arricchimento del quadro normativo portato dal regolamento europeo sul divieto di ingresso nel mercato interno di prodotti realizzati con lavoro forzato.

Il volume si articola in due capitoli più un'appendice di casi e materiali. Il primo capitolo illustra aspetti generali e trasversali del tema della *due diligence* dei diritti umani, fornendo un'analisi critica delle ragioni e del possibile impatto delle modifiche avanzate nella proposta Omnibus, presentata all'inizio dell'anno dalla Commissione europea e oggi in piena fase di discussione in sede istituzionale. La situazione di incertezza determinata dalla sopravvenuta proposta di modifica condiziona fortemente la stesura dei saggi, sospesi tra un'analisi del prevedibile impatto della direttiva vigente, che non può essere esaminata a bocce ferme ma sulle sabbie mobili dell'imminente revisione: in tutti i contributi vengono segnalati gli impatti negativi che una drastica e irrazionale semplificazione rischia di provocare eliminando o riducendo componenti essenziali all'equilibrio complessivo della disciplina faticosamente raggiunto in fase di sua approvazione nell'aprile-maggio 2024 (val la pena ricordare il richiamo altamente simbolico dell'approvazione da parte del Parlamento europeo nell'anniversario della strage di Rana Plaza, emblema planetario della irresponsabilità dell'impresa a cui la direttiva intende porre fine). I saggi si interrogano quindi sulla sorte degli obblighi di diligenza quanto alla loro estensione ai diversi livelli delle catene di fornitura, alle modalità di coinvolgimento dei lavoratori, dei loro rappresentanti e di altre organizzazioni della società civile e alle diverse fasi in cui il processo si articola, alla controversa nozione di diritti umani oggetto di protezione, agli ostacoli frapposti (o non rimossi) all'azione di responsabilità civile per i danni causati dalla condotta irresponsabile dell'impresa, ai dibattiti che hanno accompagnato il varo di iniziative di responsabilità sociale attraverso la previsione di clausole sociali nei trattati sul commercio internazionale, al dubbio tentativo di introdurre norme tecniche di standardizzazione degli obblighi di rispetto dei diritti umani, oltre che all'esame della normativa speciale sul divieto di importare prodotti realizzati con lavoro forzato e allo specifico impatto della dovuta diligenza sulle imprese del settore marittimo. La lettura critica fornita è anche e soprattutto una lettura che muove entro coordi-

nate razionali, che non demonizzano a priori gli obiettivi di semplificazione, ma evidenziano eccessi e incongruenze rispetto alle finalità dichiarate. Nel sottolineare lo stretto legame con la direttiva sul reporting di sostenibilità 2022/2464, a sua volta oggetto di un' ancor più drastica operazione di semplificazione, si richiama il nesso e la priorità logica dell'obbligo di diligenza rispetto all'obbligo di rendicontazione: certo le due discipline, approvate in momenti diversi nella medesima legislatura, abbisognano di un maggiore e più razionale coordinamento interno. Tuttavia, come è assolutamente irrazionale quantificare in tagli lineari gli obblighi di rendicontazione, riducendo enormemente la platea dei destinatari, così eliminare elementi essenziali del processo di *due diligence* appare per quello che è, un tentativo di assalto volto a svuotare o rendere meramente simbolica e non effettiva la tutela dei diritti umani, dell'ambiente e del clima da parte di grandi imprese e delle loro catene di attività.

Il secondo capitolo del volume costituisce la *pars construens* sopra evidenziata: entrando nel merito delle questioni poste dalla trasposizione della direttiva negli ordinamenti nazionali dei paesi membri dell'Unione europea e dell'Associazione europea di libero scambio, segnalando il peso specifico assunto dalla dimensione giuslavoristica nell'economia degli obblighi di vigilanza e di cura gravanti sull'impresa, fornendo analisi preziose su come gli ordinamenti interni, tramite decisioni giudiziali o amministrative, hanno già avviato il processo interpretativo e di chiarimento della portata effettiva degli obblighi derivanti da leggi nazionali anticipatorie e come sindacati e altre organizzazioni della società civile hanno da tempo inaugurato prassi innovative di contrattazione transnazionale o si stanno lentamente appropriando del ruolo loro spettante come legittimi portatori di interesse previsti dalla normativa. Questa seconda parte del volume fornisce una rassegna utilissima, spesso poco conosciuta, di quanto già avviene nella realtà sociale: dalle azioni in giudizio avanzate da singoli portatori di interesse o da stakeholder associati nell'utilizzo di *strategic litigation*, a testimonianze dall'interno sulla costruzione di iniziative multistakeholder richiamate dalla direttiva, alla sperimentazione anticipatoria di accordi a carattere transnazionale in imprese multinazionali e nelle loro supply chain e al progressivo perfezionamento e rodaggio di meccanismi di controllo e monitoraggio congiunto impresa/sindacati, alla lettura combinata del dovere di diligenza con il ruolo negoziale riconosciuto a sindacati internazionali, alla ricca casistica esaminata dall'autorità nazionale di supervisione tedesca e alle modalità con cui esercita poteri di controllo e sanzionatori, alla cosiddetta via italiana al rispetto di obblighi di vigilanza delineata dall'ormai consistente filone inaugurato dalla procura di Milano di interventi gestionali correttivi di gravi violazioni dei diritti umani sul lavoro nelle catene degli appalti. I contributi presentati ci ricordano che processi di *due diligence* dei diritti umani sono già stati avviati grazie all'inventiva di attori sociali e al ruolo dei giudici, volto a dare pregnanza e significato a previsioni normative talora aperte o fumose. Senza eccedere in manifestazioni di ottimismo della volontà, ci pare che il cambiamento innescato dalla trasformazione della *due diligence* dei diritti umani da

imperativo morale a obbligo giuridico e la creazione di un *level playing field* nel diritto dell'Unione europea, se preso sul serio, abbia una portata storica rilevantisissima e rechi un forte potenziale di trasformazione della condotta delle imprese, a condizione che tutti i protagonisti in campo siano posti in condizione di giocare il loro gioco. Diritto del lavoro e relazioni industriali sono attori necessari di tale processo.

Il volume è dedicato agli studenti e ai giovani studiosi che hanno partecipato attivamente al *Blended Intensive Programme "Take Due Diligence Seriously: Cases and Materials"* presso l'Università di Pescara la settimana del 23-28 marzo 2025, ai professori che li hanno accompagnati e alla ricca occasione di discussione e di scambio. Un ringraziamento particolare è rivolto alla dottoressa Mariangela Zito, che ha curato l'editing e la traduzione di alcuni dei testi pubblicati.

Pescara, 30 ottobre 2025.
Fausta Guarriello

Introduzione

1. La raccolta di scritti pubblicati in questo volume presenta una analisi a più voci e con prospettive convergenti delle prime fasi di applicazione della direttiva cd. Due diligence (2024/1760).

La raccolta unisce ai saggi di commento alla normativa, un'ampia documentazione e analisi degli aspetti applicativi della direttiva, con attenzione al ruolo degli attori sociali, sindacati *in primis* e della contrattazione collettiva, nonché con esempi della prima giurisprudenza sulle normative nazionali, in particolare francese e tedesca.

Si tratta dunque di un esempio non frequente di contributo concreto alla conoscenza della *law in action*.

La scelta della direttiva Due diligence è oltremodo opportuna perché questa normativa, che giunge al termine di una intensa attività regolatoria della Unione europea in ambito sociale, fornisce il contributo più incisivo a quel processo di giuridificazione della responsabilità delle imprese diretto a prevenire, con gli strumenti della *hard law*, i rischi e a riparare i danni per i diritti fondamentali delle persone e per l'ambiente conseguenti all'attività d'impresa.

È altrettanto significativa la scelta del momento, perché con il *competitiveness compass* del 29 gennaio 2025, la Commissione europea ha varato un piano senza precedenti di semplificazione, cui ha fatto seguito una proposta diretta a modificare la direttiva in questione, insieme a quella sulla rendicontazione di sostenibilità, alleggerendo notevolmente gli obblighi e le responsabilità delle imprese previste da queste normative.

Sui contenuti e sulla opportunità di tale proposta è in corso un acceso dibattito fra esperti e fra decisori, dal cui esito dipenderà molto della capacità della normativa di rispondere agli ambiziosi obiettivi di responsabilizzare le imprese alla difesa dell'ambiente e dei diritti fondamentali delle persone (vedi T. Treu, *Le nuove regole europee sulla rendicontazione di sostenibilità e su Due diligence: proposte di semplificazione e rinvii. Astrid Paper*, giugno 2025, e nel volume curato da Anna Genovese, *La trasparenza societaria per lo sviluppo sostenibile*. Firenze: Passigli, 2025, in particolare la *Prefazione* di M. Libertini e l'*Introduzione* di A. Genovese).

Gli scritti del volume intervengono in questo dibattito, non solo analizzando criticamente la proposta della Commissione ma anche una visione di insieme della prima fase di vita della direttiva. Vengono analizzate non solo le molteplici questioni sorte nella interpretazione giuridica delle norme, ma anche vari aspetti della loro iniziale implementazione, da parte dei legislatori nazionali, delle parti sociali tramite i primi accordi nazionali e transnazionali e della giurisprudenza di paesi come Francia e Germania che hanno anticipato normative nazionali in tema di Due diligence.

Le analisi e i materiali presentati nel libro offrono un prezioso contributo alla conoscenza di questa complessa normativa, anche con informazioni poco conosciute sui processi formativi della stessa.

Fausta Guarriello nota, all' inizio del suo saggio (*L'impresa responsabile e i suoi interlocutori: the other side of the duty of care*), come la direttiva in questione sia debitrice della mobilitazione della società civile che ne ha fortemente sostenuto l'approvazione e che ha stimolato anche gli autori del volume.

La medesima mobilitazione è ora essenziale per contrastare i tentativi in atto in sede europea e nazionale di snaturarne i caratteri. I contributi presentati nel volume possono essere parte di questa mobilitazione, con l'utilizzo e la messa a disposizione degli strumenti propri alle nostre discipline e competenze.

2. In effetti gli scritti dei vari autori sono concordi nel sollevare preoccupazioni e critiche argomentate nei confronti del *Pacchetto omnibus* che, nel dichiarato obiettivo di semplificare le direttive europee, ha avanzato proposte che ne limitano fortemente la funzione di responsabilizzare le imprese nella tutela dei diritti fondamentali oltre a ridurre di molto l'ambito di applicazione della normativa e a rinviare nel tempo la sua entrata in vigore.

La dilazione dei tempi richiesti per l'entrata in vigore delle norme può essere utile per favorire una valutazione fondata sui dati e, non a priori, di quali siano i costi e la effettiva utilità dei vari adempimenti; ma non per ritardarne la applicazione né tanto meno per indebolirne l'efficacia, tramite un uso strumentale delle semplificazioni.

Le scelte di semplificazione per essere corrette devono servire a distinguere fra gli adempimenti formali e di dettaglio che possono essere ridotti e quelli che invece sono essenziali per la tutela dei diritti.

Ad esempio, gli standard ESRS relativi agli obblighi di rendicontazione di cui alla direttiva CSRD richiedono quantità di dati inutilmente dettagliati e con specificazioni non significative per la tutela dei diritti fondamentali, per cui la loro riduzione non pregiudica questa tutela. Ma non sarebbe così per altre riduzioni come quelle che nella rendicontazione dei salari e della occupazione abolissero la disaggregazione per genere, che è essenziale per valutare la presenza di discriminazioni di genere in questa materia.

Un grande contributo alla semplificazione e alla certezza delle regole può arrivare invece da un coordinamento efficace fra i vari regolamenti e direttive

che ora costituiscono un disorganico corpo regolativo e fra le diverse procedure che spesso si sovrappongono e rispondono ad attori e responsabilità diverse, creando non solo oneri aggiuntivi ma incertezze applicative.

Qui c'è un ampio spazio per interventi di semplificazione e razionalizzazione che faciliterebbero la comprensione delle normative europee e la loro fedele trasposizione negli ordinamenti nazionali, senza pregiudicare la tutela dei diritti fondamentali.

Viceversa, la proposta della Commissione che punta a ridurre il numero degli *stakeholder* da coinvolgere con diritti di informazione e consultazione nelle procedure di rendicontazione e di Due diligence non è una semplificazione formale necessaria per alleggerire la burocrazia, ma un *vulnus* di un punto critico della normativa.

Gli *stakeholder* che tale normativa intende coinvolgere sono protagonisti essenziali delle procedure di valutazione dei rischi e dell'impatto sui diritti fondamentali previsti dalla direttiva, per cui la soppressione di alcuni di loro fa venire meno voci che possono essere indispensabili per una valutazione dei rischi che la direttiva vuole prevenire e delle misure per contrastarli.

Come rileva Fausta Guarriello nel suo scritto, questa normativa “non concepisce l'esercizio del dovere di vigilanza e di Cura come esercizio solipsistico dell'impresa” perché “a una corretta ed esauriente valutazione dei rischi non possono che concorrere i soggetti che in via effettiva o potenziale subiscono gli effetti negativi causati dalla attività economica dell'impresa”.

In ogni caso, se le scelte di semplificazione devono tener conto del criterio sopra indicato, cioè della loro natura formale o sostanziale e del loro impatto sui diritti, tali scelte dovranno essere motivate e verificate nel merito, sulla base di valutazioni puntuali e possibilmente condivise.

Per questo motivo le indicazioni dei documenti europei che stabiliscono percentuali di riduzioni (25% - 35%) degli adempimenti, non dovrebbero essere intese come tassative.

In conclusione, si tratta di vedere se l'orientamento della Commissione sarà “una prudente manifestazione di gradualismo che tiene ferme le scelte di principio che stanno alla base della direttiva in vigore o se preludono a una crisi più profonda di quelle scelte” (così M. Libertini, nel testo citato).

3. In realtà i sindacati europei hanno sottolineato senza essere ascoltati che un controllo umano sulle nuove tecnologie e sulla intelligenza artificiale presuppone che i lavoratori e le loro rappresentanze siano effettivamente coinvolti nel loro governo e non solo fatti oggetto delle forme deboli della informazione e consultazione.

In capo agli *stakeholder* restano la funzione di controllo *ex post* tramite meccanismi di segnalazione e reclamo e il diritto di presentare segnalazione alla autorità amministrativa indipendente (art. 14 e 26 della direttiva) che non sono stati modificati dalla proposta di semplificazione e la cui importanza è sottolineata da Fausta Guarriello.

Inoltre, un coinvolgimento effettivo degli *stakeholder* che permetta di dare espressione a tutti gli interessi in gioco evita che la procedura di valutazione del rischio si riduca a una mera autovalutazione da parte della stessa impresa poco significativa. Questo contributo è tanto più significativo perché la direttiva in esame non prevede forme di garanzia o di certificazione pubblica delle modalità e del' esito delle procedure in questione (vedi i rilievi nel volume di O. Pollicino, M. Fasciglione, F. Paolucci, *AI e sostenibilità: verso una compliance integrata. La valutazione di impatto sui diritti umani tra Job Act e direttiva CSDD*. Torino: Giappichelli, 2025, p.28 ss.).

Al riguardo un ruolo importante dovrà essere svolto dalle autorità di controllo nazionali, previste dalla direttiva, che dovranno avere garanzie di indipendenza ed essere dotate dei poteri e delle risorse necessarie. Indicazioni significative su questi punti possono venire dalla esperienza e dal modello di normativa tedesca.

L'ampio contributo di Nogler dà conto delle attività dell'Ufficio federale tedesco per l' economia e controllo delle esportazioni, che ha competenze per la verifica del rispetto degli obblighi di rendicontazione delle imprese, di gestione delle segnalazioni e dei reclami nonché per le ispezioni relative all' applicazione della legge da parte aziendale.

Per questo motivo la applicazione della direttiva avrà un test decisivo nelle modalità con cui le normative nazionali di recepimento daranno seguito alla costituzione e alle competenze di queste autorità di controllo e di monitoraggio. Il richiamo vale in particolare per il nostro paese che ha scarsa esperienza in sistemi di monitoraggio e di controllo pubblico delle attività economiche e imprenditoriali; e occorrerà verificare se le autorità di controllo esistenti rispondono ai requisiti previsti dalla direttiva.

È significativo che questa chiami a contribuire anche soggetti privati, gli *stakeholder* direttamente interessati all'applicazione della normativa, attribuendo loro il diritto di partecipare in vario modo alle procedure amministrative e giudiziali attuative della legge.

La normativa in questione presenta infatti un sistema di *enforcement* misto pubblico-privato che introduce la possibilità per i soggetti lesi di agire in giudizio per ottenere il risarcimento dei danni in caso di lesione dei propri diritti. Si tratta, come rileva il contributo di Venera Protopapa, di un canale di *enforcement* privato che valorizza il ruolo dei soggetti privati come "attuatori decentrati degli obblighi di Due diligence".

Un altro aspetto importante per la efficacia della normativa che gli autori dei saggi mettono concordemente in rilievo riguarda il ruolo delle organizzazioni sindacali.

Le direttive dell'Unione sopra ricordate hanno dato seguito alquanto parziale a queste esigenze, per lo più limitandosi a confermare i tradizionali diritti di informazione e consultazione nelle materie trattate dalla normativa comunitaria (vedi i miei rilievi in *Europa Democrazia Sociale*, WP CSDLLE Massimo D'Antona, INT, 161/2025).

La direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità (CSRD) dà qualche indicazione più precisa stabilendo che l'azienda nell'informare i rappresentanti dei lavoratori ai livelli appropriati deve discutere con loro le "informazioni pertinenti e i mezzi per ottenere e verificare le informazioni sulla sostenibilità". La direttiva Due diligence conferma che i sistemi di valutazione dei rischi e dei diritti dei lavoratori vanno elaborati previa consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti.

Nonostante alcune limitazioni, questa direttiva considera i lavoratori della società e dei suoi partner commerciali con i loro rappresentanti quali *stakeholder* interni e per questo necessari nella interlocuzione con l'impresa fin dalla elaborazione delle scelte aziendali in materia di Due diligence.

Di conseguenza ne segnala la posizione privilegiata nelle varie fasi della procedura, dalla raccolta delle informazioni, alla mappatura dei rischi, alla definizione dei piani di azione e delle misure adeguate a fronteggiare gli impatti negativi dell'attività aziendale.

4. Gli scritti del volume, in particolare di Guarriello, Daugareilh, Lucchetti e Zito, mostrano come le norme della direttiva abbiano offerto alle organizzazioni sindacali nazionali e internazionali occasioni preziose per intervenire attivamente nei processi di diligence e nelle procedure di applicazione delle nuove regole.

Tali norme hanno stimolato una serie di accordi transnazionali e accordi quadro globali conclusi fra singole aziende multinazionali e sindacati di settore, europei e globali, con cui le parti contrattuali hanno cooperato nella implementazione della direttiva.

Gli accordi riguardano in particolare la tutela dei diritti umani nelle *supply chain*, *in primis* quelle attive in aree del mondo dove si sono riscontrate e spesso persistono drammatiche violazioni di tali diritti.

Gli esempi riportati nel contributo di D. Lucchetti riguardanti la tutela e la promozione della sicurezza del lavoro dopo la tragedia del Rana Plaza nella filiera internazionale dell'industria tessile mostrano le eccezionali dimensioni raggiunte da questi accordi di filiera (1.500 fabbriche e due milioni di lavoratori).

La diffusione di simili accordi sovranazionali segnala un risveglio di interesse non scontato dei sindacati internazionali su questi temi, che oltretutto li ha visti operare spesso insieme a organizzazioni diverse della società civile: un'altra novità non scontata e innovativa.

Questi accordi fanno sovente espresso riferimento alle leggi nazionali sul tema, in particolare quelle anticipatrici francesi e tedesca, prevedendo soluzioni innovative volte a rafforzare il coinvolgimento dei sindacati sia nelle procedure di vigilanza sia nella composizione negoziale delle controversie riguardanti la applicazione delle regole in materia.

Altrettanto rilevante è che questa attività negoziale abbia spesso costituito un punto di riferimento per le misure e per i piani delle imprese attuativi della normativa sulla *Due diligence*.

Tale esperienza costituisce una dimostrazione di come la normativa di legge possa rappresentare un sostegno decisivo per l'attività negoziale del sindacato, favorendo soluzioni regolative e promuovendo diritti ulteriori a quelle previsti dalla legge, rimediando così in parte alle carenze di questa.

Inoltre, alcuni esempi riportati negli scritti affrontano tematiche poco esplorate dalla contrattazione tradizionale, come quelle ambientali, anche in concertazione con le istituzioni territoriali (vedi il contributo di M. Zito).

Le esperienze illustrate danno una conferma di quanto insegna la esperienza storica delle relazioni industriali per le quali l'appoggio legislativo ha avuto una funzione di stimolo anche nei periodi di massima intensità e forza della attività sindacale.

Si può dunque ritenere che, nonostante i limiti segnalati, il dovere di vigilanza stabilito dalla direttiva ha messo in moto processi virtuosi, che vanno oltre la tradizionale informazione e consultazione attivando scambi nuovi e costruttivi quali auspicati dalla direttiva.

Più in generale, come osserva J. Daugareilh, il sindacato ha utilizzato il dovere di vigilanza per diventare partner aziendale nella difesa e promozione dei diritti fondamentali dei lavoratori e per un rilancio del dialogo sociale internazionale.

Si tratta di un rilancio quanto mai necessario oggi per ridare vita a questa istituzione storica delle relazioni industriali internazionali che fatica a fronteggiare le sfide globali, nonostante i tentativi recenti della Commissione europea di rivitalizzarla, con il rinnovo del patto fra le parti (marzo 2025) promosso dalla presidenza Von der Leyen.

Va peraltro rilevato che l'effettività di questi accordi transnazionali dipende in molti casi dalla attivazione delle organizzazioni di rappresentanza nazionali interessate alla loro attuazione. Le modalità e i tempi di questa attuazione possono variare non poco in dipendenza delle diverse condizioni delle relazioni industriali dei vari paesi, che spesso sono ostative a una efficace e pronta applicazione.

Un caso emblematico di mancata applicazione riguarda l'accordo quadro sulla digitalizzazione stipulato nel giugno 2020 fra le organizzazioni europee di vertice, che coinvolge il sindacato con procedure articolate nelle diverse fasi di utilizzo delle tecnologie digitali: dalla predisposizione dei dati su cui lavora l'IA, ai meccanismi di trasparenza, alla valutazione del loro impatto sulla regolazione e gestione dei rapporti di lavoro, alla adozione delle misure per il monitoraggio sulla loro implementazione.

La mancata trasposizione dell'intesa riflette resistenze e divisioni della parte imprenditoriale manifestatesi già nella fase della conclusione dell'accordo, a cui i sindacati nazionali, a cominciare dal nostro, non hanno saputo reagire.

5. Gli scritti del volume danno conto anche dei contributi offerti negli ordinamenti francese e tedesco dalla prima giurisprudenza chiamata a occuparsi della nuova normativa e dagli interventi delle autorità amministrative compe-

tenti per la sorveglianza sulla sua applicazione (vedi la rassegna di casi francesi a cura di Ballarin e Cesari e di casi tedeschi a cura di Nogler).

Fra i primi casi francesi si segnala la decisione riguardante l'impresa La Poste che fornisce un chiarimento importante sul significato del termine concertazione usato dalla dire normativa, affermando che essa "deve essere intesa come la volontà di elaborare una misura o una decisione di comune accordo e che non può limitarsi alla semplice raccolta di un parere su un dispositivo già definito".

La casistica riportata degli interventi delle varie autorità amministrative mostra come questi siano stati originati da reclami e segnalazioni degli *stakeholder*, per lo più di organizzazioni della società civile.

La sollecitazione e la mobilitazione di queste organizzazioni hanno contribuito a stimolare iniziative delle autorità competenti nei confronti delle imprese oggetto dei reclami, sia quelle operanti in paesi terzi variamente legati alla casa madre sia nei confronti di questa.

Tali iniziative, combinate con le pressioni delle organizzazioni interessate, hanno avuto conseguenze diverse, spesso non ancora definitive; in alcuni casi hanno contribuito all'avvio o alla ripresa di un dialogo fra queste organizzazioni e le imprese coinvolte finalizzato alla stipulazione di accordi relativi agli adempimenti previsti dalla direttiva.

6. Le analisi e la documentazione contenute nel volume forniscono, come si diceva, una preziosa testimonianza della prima fase di vita della direttiva *Due diligence* e delle normative francese e tedesca.

Hanno dato una significativa conferma del carattere fortemente innovativo di tali normative nonché dei contrasti che anche per questo hanno sollevato e dei tentativi in corso di ridurne l'impatto.

Nonostante tali difficoltà e i limiti segnalati, questo complesso insieme normativo ha dato prove di poter favorire sviluppi ulteriori da parte dei vari attori istituzionali e sociali coinvolti, in particolare delle organizzazioni sindacali, della giurisprudenza e delle autorità amministrative competenti per la sua applicazione.

La strada aperta da queste normative è innovativa, qualcuno ha detto rivoluzionaria, perché prefigura e in parte delinea un ruolo nuovo del diritto del lavoro nella configurazione delle responsabilità dell'impresa e nella qualità dei rapporti con gli *stakeholder*, sindacati *in primis*.

Altrettanto innovativo è il fatto che questa regolazione non riguarda solo la impresa nella singola identità tradizionale, ma si estende alla sua nuova identità emblemizzata dalla *supply chain*.

Questa identità si sta rivelando complessa sia per le inedite articolazioni e legami fra i diversi anelli della catena, sia anche sempre più spesso per la dimensione sovranazionale dell'insieme.

Tale dimensione accresce la complessità non solo delle strutture organizzative di queste nuove realtà, ma anche della loro regolazione, in quanto sottopone

le loro attività, pur legate da nessi economici e giuridici comuni, a sistemi normativi di ordinamenti diversi.

Il diritto del lavoro che ha cominciato tardi a occuparsi delle imprese, è ora sfidato a esplorare queste loro nuove articolazioni; per di più deve farlo non solo all'interno delle realtà conosciute degli ordinamenti nazionali, ma nelle dimensioni poco note e debolmente regolate dei rapporti transnazionali.

Nel recente passato tale regolazione si è basata su fonti diverse e di incerta efficacia: dalle clausole sociali dei trattati di commercio fra gli Stati, ad altri strumenti quali il sistema generalizzato di preferenze (GSP), a forme di regolazione dei rapporti di lavoro adottate dalle stesse imprese, in via unilaterale o concordate con le organizzazioni sindacali internazionali (vedi in generale T. Treu, *Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese. Stato&Mercato, 2017, 77 ss.*).

La nuova direttiva, nel responsabilizzare le imprese e le loro *supply chain* per la salvaguardia dei diritti umani, offre uno strumento regolativo *hard* per diffondere le garanzie fondamentali del lavoro su scala globale.

Inoltre, come si è visto, può promuovere sulla medesima scala anche l'attività contrattuale delle parti sociali rafforzandone i contenuti e la efficacia.

In tal modo gli obblighi sociali fondamentali possono infatti acquisire un effetto diretto nei confronti delle imprese non raggiungibile con gli strumenti finora sperimentati dei trattati e delle convenzioni internazionali.

In definitiva si può ritenere che una efficace implementazione della direttiva accompagnata da una contrattazione collettiva intesa a svilupparne i contenuti sociali può promuovere un ruolo nuovo del diritto del lavoro che tragga dalle esperienze storiche nazionali la capacità di regolare i rapporti globali, forzando anche il principio della territorialità del diritto che costituisce una causa storica del gap regolativo dei rapporti internazionali fra le imprese (cfr. sul punto le analisi di V. Brino, *Diritto del lavoro e catene globali di valore*. Torino: Giappichelli, 2020, *Introduzione* e capitolo III; e i tentativi di superarli negli ordinamenti di *common law* – T. Treu, *Globalizzazione e diritti umani*, cit., 35 ss.).

Tiziano Treu

Parte prima

Impresa responsabile e diritti umani sul lavoro:
prove di ripartenza per gli obblighi di *due diligence*

*La direttiva sul dovere di diligenza e la tutela dei diritti umani sul lavoro a livello transnazionale e nazionale**

di Juan Bautista Vivero Serrano*

Un viaggio di mille miglia inizia con un primo passo.

Lao-Tsé

1. Una visione panoramica della direttiva 2024/1760: la centralità della prospettiva giuslavoristica

Questo breve studio non intende affatto approfondire in modo dettagliato ed esaustivo la direttiva 2024/1760, del 13 giugno 2023, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859 (direttiva 2024/1760), un compito sicuramente destinato al fallimento vista l'ampiezza e complessità della normativa varata dall'Unione Europea¹. Del resto, non mancano le prime analisi più o meno ambiziose, anche in Spagna². Si tratta piuttosto di offrire una panoramica della direttiva 2024/1760 a partire da cinque punti di vista complementari, il cui denominatore comune è la valutazione della nuova disciplina euro-unitaria da un punto di vista più esterno che interno.

Il primo punto di vista pone l'accento sull'approccio rivoluzionario della direttiva 2024/1760, che ha segnato il passaggio dalla *soft law* alla *hard law*, ovvero da un approccio più etico che giuridico a un approccio giuridico vero e

* Il presente articolo raccoglie e aggiorna il contenuto dell'intervento dell'autore al *Blend Intensive Programme-Erasmus "Take due diligence seriously: cases and materials"*, sviluppato presso l'Università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara dal 24 al 28 marzo 2025, sotto la direzione della professoressa Fausta Guarriello. La pubblicazione di questo articolo fa parte delle attività del progetto di ricerca "La due diligence delle imprese in materia di diritti umani sul lavoro. Impatto della normativa europea e rilevanza per la Spagna", finanziato dall'Agenzia statale per la ricerca del Ministero della Scienza, dell'Innovazione e delle Università (PID2023-146443NB-I00) e di cui sono ricercatori principali Wilfredo Sanguinetti Raymond e Juan Bautista Vivero Serrano.

** Professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università di Salamanca.

1. Nientemeno che 39 articoli, un allegato e 99 considerando.

2. Tra molti altri, Márquez Carrasco, 2025, 53 ss.; Sanguinetti Raymond, 2024, 1 ss.; Morato García, (2024), 1 ss.; Guarriello, 2024, 245 ss.; Guamán Hernández, 2024, 53 ss.; Bueno, Bernaz, Holly e Martín-Ortega, 2024, 294 ss.

proprio. Questa “invenzione” giuridica rompe gli schemi tradizionali della tutela internazionale dei diritti umani, che si basa fondamentalmente sull’azione degli Stati che sono parti dei trattati internazionali sui diritti umani. Nel diritto internazionale classico dei diritti umani, che continua ad essere una manifestazione del diritto internazionale pubblico nato dalla pace di *Westfalia*, sono gli Stati parti i soggetti responsabili della protezione, attraverso i rispettivi meccanismi amministrativi e giurisdizionali, delle persone titolari di diritti umani soggette alla loro giurisdizione, applicando rigidamente il principio di territorialità.

Attraverso l’invenzione giuridica proposta dalla direttiva, almeno nel suo modello ideale, lo schema tradizionale viene arricchito o perfezionato con uno schema parallelo, in cui la tutela si sposta dagli Stati “falliti”, nel cui territorio vengono commesse impunemente violazioni dei diritti umani, agli Stati nel cui territorio hanno sede le imprese che operano nell’economia globale. E, cosa ancora più importante, queste imprese, nell’ambito delle loro catene di attività, agiscono come guardiani e garanti *urbi et orbi* del rispetto dei diritti umani, mentre spetta agli Stati nel cui territorio ha sede la loro casa madre vigilare sull’effettivo adempimento dei doveri aziendali di sorveglianza e cura, che sono veri e propri obblighi giuridici di mezzi, nonché di altri tipi di doveri o obblighi di non fare, di dare e obblighi di risultato. Senza che, del resto, vi siano impedimenti affinché gli Stati in cui le imprese globali hanno la sede sociale esercitino i loro poteri su di esse in chiave extraterritoriale³.

La seconda prospettiva di analisi riguarda l’approccio possibilistico adottato, che consente di affrontare la direttiva 2024/1760 riconoscendo in anticipo che essa è molto più un punto di partenza imperfetto che un punto di arrivo raggiunto o un punto intermedio di un lungo percorso giuridico. Solo il passare del tempo consentirà di valutare appieno la portata rivoluzionaria del punto di partenza che la direttiva 2024/1760 indubbiamente rappresenta. Un approccio possibilista nonostante la proposta omnibus della Commissione europea a cui si farà riferimento in seguito.

Il terzo punto di vista si proietta sulla categoria della *due diligence*, intesa come mezzo flessibile per raggiungere l’obiettivo della sostenibilità sociale e ambientale delle imprese. Con il passaggio dalla CSR e dalla *soft law*, in cui la *due diligence* trova il suo naturale campo di applicazione, alla *hard law*, la *due diligence* delle imprese in materia di sostenibilità acquista maggiore complessità e, pur rimanendo soprattutto una politica aziendale di prevenzione del rischio di violazione di determinati diritti umani e impegni internazionali in materia ambientale, è anche l’insieme degli obblighi giuridici concepiti per prevenire e affrontare tale rischio aziendale.

Mentre nel sistema volontario della CSR il contenuto della *due diligence* è autodeterminato dall’azienda, fatta salva l’influenza maggiore o minore delle raccomandazioni in materia provenienti dai diversi strumenti internazionali di *soft law*, nel sistema di *due diligence* della direttiva 2024/1760 la politica

3. Krajewski, 2018, 13 ss.

aziendale di prevenzione del rischio di violazione di determinati diritti umani e impegni internazionali in materia ambientale è il prodotto dell'interazione tra la volontà aziendale o l'autoregolamentazione e la forza coercitiva del diritto classico, l'eteroregolamentazione. Si tratta quindi di un sistema di autoregolazione regolata⁴.

La quarta prospettiva di approccio alla direttiva 2024/1760 dall'esterno ha lo scopo di sottolineare che la regolamentazione europea intende incidere in modo rivoluzionario nel campo del diritto internazionale dei diritti umani, ma senza alterare il contenuto tutelato da tali diritti umani, il che comporta necessariamente il ricorso al contenuto protetto da numerosi trattati internazionali in materia. E nel caso dei diritti umani sul lavoro ciò significa ricorrere soprattutto agli standard elaborati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL).

Il quinto e ultimo punto di vista è forse quello meno esplorato finora dalla dottrina scientifica che si è occupata della direttiva 2024/1760. Si tratta dell'incidenza della normativa europea, concepita prevalentemente in chiave extra-territoriale, sulla tutela dei diritti umani sul lavoro nel territorio spagnolo, a beneficio dei lavoratori che operano in Spagna. Lo stesso vale per l'incidenza puramente nazionale per gli altri Stati membri dell'Unione Europea. Un'incidenza di natura complementare che, in determinate circostanze, potrebbe migliorare la tutela dei diritti umani sul lavoro esistente in Spagna e nel resto dei paesi dell'Unione Europea.

La premessa da cui partono le cinque prospettive di analisi citate, più evidente nelle ultime due che nelle prime tre, è l'indiscutibile centralità del profilo giuslavoristico nella direttiva 2024/1760. Per quanto si tratti di una direttiva ancorata al diritto societario⁵, e sebbene le categorie utilizzate appartengano a molteplici discipline giuridiche, la prospettiva del diritto del lavoro è quella che meglio spiega la ragion d'essere di questa rivoluzionaria normativa europea.

In quanto evoluzione di strumenti di *soft law*, la direttiva 2024/1760 condivide con essi la preoccupazione primaria di prevenire ed eliminare il danno reputazionale che deriva alle imprese globali dalle peggiori forme di violazione dei diritti umani sul lavoro in luoghi del mondo dove le autorità non sono in grado di far rispettare tali diritti. La tragedia di Rana Plaza del 2013, la cui origine in ambito lavorativo è indiscussa, costituisce un punto di svolta in questo senso⁶.

Se l'attenzione si concentra non sulla prevenzione del danno reputazionale per le imprese globali, ma sulla tutela dei diritti umani, prescindendo a tal fine dalle questioni ambientali, la centralità dei diritti umani sul lavoro è evidente. La semplice ricognizione della parte I, sezione 1 dell'allegato alla direttiva 2024/1760 consente di apprezzare la centralità dei diritti umani sul lavoro all'interno dell'elenco dei diritti umani oggetto di tutela da parte della normati-

4. L'espressione "autoregolazione regolata" è di Baz Tejedor, 2022, 103 ss.

5. Considerando n. 99 della Direttiva 2024/1760.

6. Sanguineti Raymond e Vivero Serrano, 2023, 21 ss.

va europea. Lo stesso si può dire degli articoli della direttiva 2024/1760, riguardo a categorie specificamente legate al lavoro.

Non solo la metà dei 16 paragrafi della parte I, sezione 1 dell'allegato alla direttiva 2024/1760 risulta specificamente collegata al lavoro, ma in molti altri paragrafi sono in gioco quelli che in Spagna vengono solitamente chiamati *derechos fundamentales inespecíficamente laborales*⁷. È il caso, ad esempio, dei primi cinque paragrafi, dedicati a diversi diritti umani civili come la vita, l'integrità, la libertà, la privacy, la libertà ideologica, ecc.

In fin dei conti, la direttiva 2024/1760 non intende (né potrebbe facilmente pretendere) migliorare la situazione dei diritti umani nel mondo agendo su Stati che non sono membri dell'Unione Europea e dove i diritti umani non sono certo considerati una priorità, ma si concentra sulle grandi imprese che operano nell'economia globale, siano esse imprese con sede legale in paesi dell'Unione Europea o imprese con un notevole volume d'affari nel mercato europeo. E se l'attenzione è rivolta alle imprese piuttosto che agli Stati, il protagonismo spetta necessariamente ai diritti umani, su cui, in conformità con la configurazione degli ambiti soggettivo, oggettivo, ecc., la minaccia maggiore non proviene dai poteri pubblici ma dalle imprese. Tali diritti umani sono quelli sul lavoro, quelli specificamente legati al mondo del lavoro (divieto di lavoro minorile, divieto di schiavitù, libertà sindacale, giuste e favorevoli condizioni di lavoro, ecc.) e anche quelli non specificamente legati al lavoro, chiamati in Spagna *derechos fundamentales inespecíficamente laborales* (vita, libertà e sicurezza, privacy, libertà di pensiero, ecc.).

Nonostante l'indiscutibile protagonismo dei diritti umani sul lavoro nella direttiva 2024/1760, non sembra che i giuristi del lavoro abbiano svolto un ruolo centrale nella sua elaborazione. Resta da vedere se nel recepimento da parte degli Stati membri, nei numerosi compiti tecnici che la Commissione europea deve ancora svolgere e nella consulenza che le imprese globali soggette alla normativa europea dovranno richiedere, i giuristi del lavoro saranno ancora una volta i invitati di pietra. Certamente, la dottrina scientifica del lavoro non sembra stare a guardare⁸.

Delle cinque prospettive di analisi sopra menzionate, solo le ultime due saranno oggetto di approfondimento di seguito per una questione di economia, di limitazione dello spazio del presente contributo. Va tenuto presente che la proposta omnibus della Commissione europea non riguarda nessuna delle due prospettive oggetto di approfondimento.

Non si può chiudere questa sezione senza menzionare la minaccia che incombe sulla direttiva 2024/1760 dall'interno delle stesse istituzioni dell'Unione Europea. Una minaccia che, con l'eufemismo della semplificazione amministrativa indispensabile per non ostacolare la competitività delle imprese eu-

7. Palomeque López, 2003, 229 ss.

8. Tra molti altri, Sanguinetti Raymond e Vivero Serrano (a cura di), 2023; Guamán Hernández, 2022.

ropee, mira in realtà a ridurre notevolmente la tutela garantita dalla normativa europea. Una minaccia in due atti, le due componenti del pacchetto omnibus proposto dalla Commissione europea il 26 febbraio 2025⁹.

Il primo atto si è già concretizzato attraverso la direttiva 2025/794, del 14 aprile 2025, che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. A seguito di questo primo atto, completato in tempi record, la data limite per il recepimento della CSDDD passa dal 26 luglio 2026 al 26 luglio 2027 e anche il calendario progressivo di applicazione da parte delle società delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva viene posticipato di un anno, con inizio il 26 luglio 2028 anziché un anno prima.

Il secondo atto o componente del pacchetto omnibus è quello che contiene la proposta di una sostanziale riduzione della tutela prevista dalla normativa europea, con una riduzione del numero di imprese globali coinvolte, una limitazione degli obblighi delle imprese interessate nei confronti dei partner commerciali indiretti integrati nelle loro catene di attività, una soppressione della responsabilità civile e altri aspetti altrettanto importanti¹⁰. Riduzione sostanziale ulteriormente rafforzata dalla posizione espressa dal Consiglio dell'Unione europea in data 21 giugno 2025¹¹. Mancano gli emendamenti del Parlamento europeo, previsti per ottobre 2025, e successivamente il trilogio, anche se tutto lascia presagire che la direttiva 2024/1760 risulterà peggiore rispetto a quanto inizialmente proposto dalla Commissione europea nel febbraio 2025.

2. Il contenuto dei diritti umani sul lavoro oggetto di tutela e gli standard dell'OIL

La direttiva 2024/1760 mira a coinvolgere per legge le imprese globali nella salvaguardia *urbi et orbi* di determinati diritti umani e impegni ambientali internazionali, con particolare attenzione ai diritti umani sul lavoro. A tal fine, la normativa europea si avvale dei trattati internazionali sui diritti umani già esistenti, comprese le convenzioni fondamentali dell'OIL, che sono state convertite in trattati sui diritti umani¹². In alcuni casi la direttiva si limita a far riferimento ai corrispondenti trattati internazionali, mentre in altri, oltre al riferimento,

9. Sanguineti Raymond, 2025.

10. La proposta della Commissione europea del 26 febbraio 2025 è disponibile al seguente link: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0080.

11. La posizione del Consiglio dell'Unione Europea del 21 giugno 2025 è disponibile al seguente link: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2025/06/23/simplification-council-agrees-position-on-sustainability-reporting-and-due-diligence-requirements-to-boost-eu-competitiveness/.

12. Canessa Montejo, 2025.

delimita o circoscrive in misura maggiore o minore il contenuto specifico del diritto umano sul lavoro oggetto di protezione.

In un approccio panoramico come questo, incentrato sulla prospettiva giuslavoristica della direttiva 2024/1760, ha senso solo affrontare l'elenco dei diritti umani sul lavoro oggetto di tutela, nonché le linee guida principali per determinare il contenuto di tali diritti umani, indispensabili per garantire la certezza del diritto alle imprese globali soggette alla disciplina europea.

Lasciando da parte i diritti umani civili che in Spagna sono denominati *derechos fundamentales inespecíficamente laborales*, come la vita, la libertà e la sicurezza, la privacy, ecc. la cui tutela è fondamentale per i lavoratori che prestano servizio nelle catene di attività delle imprese globali in determinati luoghi del mondo e in determinate attività economiche (ad esempio, nelle industrie estrattive), la direttiva 2024/1760 contiene un duplice elenco dei diritti umani sul lavoro oggetto di protezione. Esiste un elenco principale preciso e un elenco secondario apparentemente indefinito.

L'elenco principale e preciso è riportato all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), punto i), che rimanda alla parte I, sezione 1 dell'allegato alla direttiva, nonché ai trattati internazionali citati nella parte I, sezione 2 dell'allegato. Partendo dai diritti umani sul lavoro riconosciuti nelle convenzioni fondamentali dell'OIL, nella loro versione originale, l'elenco, che non segue la terminologia della direttiva ma quella della Dichiarazione dell'OIL del 1998¹³, è il seguente: “la libertà di associazione e la libertà sindacale e l'effettivo riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; l'abolizione effettiva del lavoro minorile; e l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione”.

Per quanto riguarda i diritti umani sul lavoro derivanti dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (PIDESC), l'elenco è il seguente: “Il diritto di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, tra cui un equo salario atto a garantire condizioni di vita dignitosa per i lavoratori e le loro famiglie [...] e una ragionevole limitazione delle ore di lavoro. Il divieto di limitare l'accesso dei lavoratori a un alloggio adeguato, se vivono in alloggi forniti dalla società, nonché a un'alimentazione, a un vestiario e a servizi idrici e igienico-sanitari adeguati sul luogo di lavoro”.

Si lascia per ultimo il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre, alla sicurezza e all'igiene del lavoro nella terminologia dall'articolo 7.b) del PIDESC. Nella Conferenza internazionale del lavoro del 2022 è stata modificata la Dichiarazione dell'OIL del 1998 aggiungendo un nuovo diritto fondamentale del lavoro, il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre, in conformità con le Convenzioni dell'OIL n. 155 e 187, che sono diventate convenzioni fonamen-

13. Dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro e i suoi seguiti, adottata nell'86ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro (1998) e modificata nella 110ª sessione (2022). Vedi il seguente link: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716596.pdf.

tali¹⁴. Se la parte I, sezione 2 dell'allegato della direttiva 2024/1760 non riporta ancora queste ultime due convenzioni fondamentali dell'OIL è perché non sono state ratificate da tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Una volta ratificate, la Commissione europea potrà adottare un atto delegato (art. 34) al fine di ampliare e aggiornare la suddetta sezione 2 dell'allegato. Ciò è previsto dall'articolo 3.2.a) della direttiva.

Per quanto riguarda l'elenco complementare e apparentemente indefinito di altri diritti umani sul lavoro, occorre fare riferimento ai termini dell'articolo 3.1.c).ii) della direttiva 2024/1760¹⁵. Senza voler essere esaustivi, esiste almeno un diritto umano sul lavoro facilmente identificabile: si tratta del diritto al lavoro di cui all'articolo 6 del PIDESC. In particolare, la dimensione di tale diritto umano suscettibile di violazione da parte delle imprese riguarda la stabilità del posto di lavoro o la protezione contro il licenziamento ingiustificato, di cui al Commento generale n. 18 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (CDESC) del 2005¹⁶. Altra cosa è la protezione garantita dalla normativa europea a quest'ultimo diritto umano sul lavoro, finora estremamente debole, almeno fino a quando la cultura giuridica della sostenibilità sociale e ambientale non sarà realmente radicata nelle imprese globali. Infatti, la direttiva lascia un ampio margine di manovra alle imprese globali che rientrano nel suo campo di applicazione quando stabilisce: “a condizione che [...] la società sia stata ragionevolmente in grado di prevedere il rischio che tale diritto umano potesse essere leso, considerate le circostanze del caso specifico, compresi la natura e la portata delle attività commerciali della società e la sua catena di attività, le caratteristiche del settore economico e il contesto geografi-

14. Dal punto di vista terminologico, si tenga conto della recente Convenzione dell'OIL n. 191 del 2023 su un ambiente di lavoro sicuro e salubre (con conseguenti emendamenti).

15. Letteralmente: “ii) un abuso di un diritto umano non elencato nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 1, ma sancito dagli strumenti in materia di diritti umani elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 2, a condizione che: – il diritto umano possa essere oggetto di abuso da parte di una società o di un soggetto giuridico; – l'abuso del diritto umano pregiudichi direttamente un interesse giuridico tutelato dagli strumenti in materia di diritti umani elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 2; e – la società sia stata ragionevolmente in grado di prevedere il rischio che tale diritto umano potesse essere leso, considerate le circostanze del caso specifico, compresi la natura e la portata delle attività commerciali della società e la sua catena di attività, le caratteristiche del settore economico e il contesto geografico e operativo”.

16. Recita così: “Il paragrafo 1 dell'articolo 6 contiene una definizione del diritto al lavoro e il paragrafo 2 cita, a titolo illustrativo e non esaustivo, esempi degli obblighi che incombono agli Stati parti. Ciò include il diritto di ogni essere umano di decidere liberamente di accettare o scegliere un lavoro. Ciò implica anche il diritto di non essere costretti in alcun modo a svolgere o effettuare un lavoro e il diritto di accedere a un sistema di protezione che garantisca a ogni lavoratore l'accesso all'occupazione. Implica inoltre il diritto di non essere ingiustamente privato dell'occupazione” (paragrafo 6). Si noti che il paragrafo trascritto è quello che apre la sezione II dell'Osservazione generale n. 18, dedicata al “contenuto normativo del diritto al lavoro”. Il Commento generale n. 18 è consultabile al seguente link: tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F18&Lang=es.

co e operativo” (art. 3.1.c].ii] della direttiva). A ciò si aggiunga la facoltà delle imprese di definire delle priorità tra gli effetti negativi reali e potenziali ai sensi dell’articolo 9 della normativa europea. Da ciò si può dedurre che, almeno per un certo periodo di tempo, la protezione contro il licenziamento ingiustificato rimanga la Cenerentola dei diritti umani sul lavoro¹⁷.

Più complessa è la definizione del contenuto dei diritti umani sul lavoro oggetto di tutela da parte della normativa europea. Si tratta di un compito che richiede di soffermarsi su ciascuno dei diritti umani sul lavoro e che esula dalle limitate pretese di questo studio di carattere panoramico¹⁸. Di seguito vengono fornite solo le linee guida principali per lo svolgimento di un compito così complesso e solo per i cinque gruppi di diritti umani sul lavoro considerati dall’OIL diritti fondamentali del lavoro, rimandando a un’occasione più opportuna uno studio più approfondito che contempra tutti i diritti umani sul lavoro oggetto di tutela da parte della direttiva 2024/1760.

La prima linea guida consiste nel soffermarsi sulla delimitazione effettuata dalla direttiva stessa nel corrispondente paragrafo della parte I, sezione 1 dell’allegato. Una delimitazione di notevole utilità nei quattro gruppi di diritti umani sul lavoro considerati diritti fondamentali del lavoro nel 1998 e inesistente nel diritto umano a un ambiente di lavoro sicuro e salubre, per il quale vi è solo un rinvio all’articolo 7.b) del PIDESC, il che ovviamente complica molto le cose, come avremo modo di vedere più avanti. Una delimitazione che, si ribadisce, è di notevole utilità, ma certamente non autosufficiente.

Iniziando col divieto di lavoro minorile, la direttiva europea recita letteralmente: “9. Il divieto di impiego di un minore di età inferiore all’età alla quale si compie l’obbligo scolastico e che, in ogni caso, non può essere inferiore a 15 anni, salvo che lo preveda la legge del luogo di lavoro in linea con l’articolo 2, paragrafo 4, della convenzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro sull’età minima per l’assunzione all’impiego, del 1973 (n. 138), interpretato in linea con gli articoli da 4 a 8 della convenzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro sull’età minima per l’assunzione all’impiego, del 1973 (n. 138)”. E poi aggiunge: “Il divieto delle forme peggiori di lavoro minorile (persone di età inferiore ai 18 anni), interpretato in linea con l’articolo 3 della convenzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile, del 1999 (n. 182). Queste comprendono: a) tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita o la tratta di minori, la servitù per debiti e l’asservimento, il lavoro forzato o obbligatorio, compreso il reclutamento forzato o obbligatorio di

17. In tal senso, Vivero Serrano, 2023, 449 ss.

18. Alla determinazione del contenuto dei diritti umani sul lavoro oggetto di tutela, sulla base della proposta di direttiva della Commissione Europea, sono dedicati diversi studi (Ascensión García Trascasas, José A. Soler Arrebola, Juan Miguel Díaz Rodríguez, Priscila Martín Vales, María Luisa Martín Hernández, Rosa Morato García, Carmen Solís Prieto e Juan Bautista Vivero Serrano) nella seguente opera collettiva: Sanguinetti Raymond e Vivero Serrano, 2023.

minori ai fini di un loro impiego nei conflitti armati; b) l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore a fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici; c) l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore ai fini di attività illecite, quali, in particolare, quelle per la produzione o per il traffico di stupefacenti; e d) qualsiasi altro tipo di lavoro che, per sua natura o per le circostanze in cui viene svolto, rischi di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del minore”.

Proseguendo con il divieto del lavoro forzato o obbligatorio, la direttiva recita: “Il divieto di lavoro forzato o obbligatorio, vale a dire ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente, ad esempio in conseguenza della servitù per debiti o della tratta di esseri umani, interpretato in linea con l'articolo 2, paragrafo 1, della convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sul lavoro forzato, del 1930 (n. 29). Per lavoro forzato o obbligatorio non si intende un lavoro o servizio conforme all'articolo 2, paragrafo 2, della convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sul lavoro forzato, del 1930 (n. 29) o all'articolo 8, paragrafo 3, lettere b) e c), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici”.

Per quanto riguarda il diritto di sindacalizzazione e di contrattazione collettiva, la norma europea stabilisce quanto segue: “13. [...] il diritto alla libertà di associazione e di riunione e i diritti di organizzazione e di negoziazione collettiva. Tra tali diritti figurano i seguenti: a) i lavoratori sono liberi di costituire sindacati o di aderirvi; b) la costituzione di un sindacato, così come l'adesione e l'appartenenza ad esso, non deve essere invocata come motivo di discriminazione ingiustificata o di ritorsione; c) i sindacati sono liberi di operare in linea con le proprie costituzioni e norme, senza ingerenze da parte delle autorità; e d) il diritto di sciopero e il diritto di negoziazione collettiva”.

Infine, per l'eliminazione della discriminazione la direttiva recita letteralmente: “14. Il divieto di disparità di trattamento in materia di occupazione, a meno che ciò non sia giustificato dai requisiti dell'impiego, interpretato in linea con gli articoli 2 e 3 della convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla parità retributiva, del 1951 (n. 100), gli articoli 1 e 2 della convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro concernente la discriminazione in materia di impiego e di professione, del 1958 (n. 111) e l'articolo 7 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Ciò comprende, in particolare: a) il pagamento di una retribuzione diversa per un lavoro di pari valore; e b) la discriminazione fondata sull'origine nazionale o sull'estrazione sociale, sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla religione o sulle opinioni politiche”.

Certamente, il lavoro di delimitazione effettuato dalla direttiva stessa per alcuni diritti umani sul lavoro è molto utile nella misura in cui i trattati internazionali sui diritti umani, compresi quelli dell'OIL, non sono rivolti alle imprese ma agli Stati e contengono quindi una moltitudine di norme estranee alla ragion d'essere della direttiva 2024/1760, che mira solo a proteggere, per quanto

qui interessa, i lavoratori dipendenti dalle imprese e non dagli Stati sotto la cui giurisdizione si trovano. Ciò senza pregiudicare il fatto che nel moderno diritto internazionale pubblico stia guadagnando terreno la tesi favorevole al carattere *self-executing* di molte norme internazionali, ma non di tutte, ovviamente.

La seconda linea guida principale consiste nel completare la delimitazione non autosufficiente effettuata dalla direttiva stessa con gli standard dell'OIL, il che implica gestire congiuntamente e per ogni diritto umano sul lavoro (o gruppo di diritti) le convenzioni, le raccomandazioni e la dottrina degli organi internazionali di supervisione e controllo come la Commissione di esperti in materia di applicazione delle convenzioni e raccomandazioni (CEACR), il Comitato per la libertà sindacale, ecc. Il problema è che il più delle volte gli standard dell'OIL, anche dopo il lavoro di concretizzazione dei suddetti organi internazionali, sono relativamente aperti, con ampi margini per soluzioni normative nazionali basate sulla casistica.

La terza più importante e complessa linea guida per la determinazione del contenuto di ciascun diritto umano sul lavoro oggetto di tutela da parte della Direttiva 2024/1760 consiste nel considerare la legislazione nazionale di ciascuno dei paesi in cui le imprese globali soggette alla disciplina europea hanno filiali o partner commerciali che fanno parte delle loro catene di attività. Una legislazione nazionale che ovviamente rispetti gli standard dell'OIL a cui si faceva riferimento in precedenza. Il rispetto di tali standard deve essere verificato dagli organi di supervisione e controllo dell'OIL, nonché dagli organi di supervisione e controllo degli altri trattati internazionali sui diritti umani sul lavoro, come il CDESC.

Quando la legislazione nazionale rispetti, a giudizio degli organi internazionali di supervisione e controllo, il contenuto dei diritti umani sul lavoro tutelati e delimitati dalla direttiva, occorrerà attenersi a quanto previsto dalla legislazione nazionale di ciascun paese considerato. Lo stesso vale quando la legislazione nazionale non solo rispetti il contenuto dei diritti umani sul lavoro, ma li migliori in misura maggiore o minore.

Si tenga presente che questa terza linea guida si presta inevitabilmente all'approccio casistico, poiché gli standard internazionali tendono a lasciare, come detto in precedenza, un certo margine di discrezionalità agli Stati parti. Nell'esempio che segue è possibile cogliere appieno questo aspetto.

Il problema principale di questa terza linea guida è l'impossibilità, non rara, di ricorrere alla legislazione nazionale di ciascun paese in gioco per molteplici ragioni. In particolare, tale impossibilità potrebbe esser dovuta alla mancata ratifica del corrispondente trattato internazionale sui diritti umani sul lavoro. Allo stesso modo, potrebbe essere spiegata non solo dall'assenza di ratifica, ma anche da un recepimento nell'ordinamento interno non rispettoso del corrispondente standard internazionale secondo il parere dell'organo internazionale di supervisione e controllo competente. Potrebbe anche essere dovuta all'ubicazione della filiale o del partner commerciale dell'impresa globale soggetta alla normativa europea in una zona franca, a condizione che per la zona franca in

questione il paese interessato si sia impegnato a non applicare in tutto o in parte la propria legislazione nazionale, creando così un'isola legislativa senza tutela nazionale dei diritti umani sul lavoro¹⁹.

Quando, per questi o altri motivi, il contenuto dei diritti umani sul lavoro oggetto di tutela da parte della direttiva 2024/1760 non potesse essere ricercato nella corrispondente legislazione nazionale, non resta altra scelta che ricorrere direttamente agli standard internazionali dell'OIL e delle Nazioni Unite, avvalendosi a tal fine del testo dei trattati internazionali, con le annotazioni apportate dalla direttiva stessa, nonché di tutti gli altri materiali che potrebbero contribuire a tale compito, in particolare la dottrina elaborata dagli organi internazionali di supervisione e controllo. In questo caso, il mondo accademico giuslavorista ha un compito tanto complesso quanto necessario e insostituibile.

Di seguito si riporta un esempio di articolazione delle tre linee guida descritte in relazione a uno dei diritti umani sul lavoro tutelati dalla direttiva 2024/1760, quello relativo al divieto di lavoro minorile (età minima)²⁰. La prima cosa è fare riferimento alla precisazione contenuta nella direttiva europea stessa, paragrafo n. 9 dell'allegato alla direttiva 2024/1760 (parte I, sezione 1). In base a tale delimitazione, l'età minima per lavorare in un determinato paese è quella di cui all'articolo 2.3 della Convenzione dell'OIL n. 138, ovvero, l'età in cui in tale paese cessa l'obbligo scolastico, oppure 15 anni se tale età fosse inferiore alla precedente. Tuttavia, consapevole della complessità della suddetta convenzione dell'OIL, che stabilisce una regola generale e numerose eccezioni, il legislatore europeo ammette anche il ricorso alle eccezioni attraverso il rinvio agli articoli 2.4 e 4 a 8 della suddetta convenzione.

Ciò significa che per conoscere realmente l'età minima per lavorare in un determinato paese non è sufficiente la delimitazione effettuata dall'allegato della direttiva 2024/1760, ma è necessario ricorrere agli standard dell'OIL di cui agli articoli 2.4 e 4 a 8 della convenzione n. 138. In base a tali standard, nei paesi con un'economia e un'istruzione poco sviluppate l'età minima può scendere fino a 14 anni e persino fino a 13 anni per i lavori considerati leggeri (art. 7). Si tratta di standard così aperti che, oltre a quanto sopra, consentono pure che in determinate professioni, attività economiche e imprese l'età minima sia inferiore ai 14 anni o ai 13 anni per i lavori leggeri. Per poter concretizzare tali standard aperti è necessario tenere conto della Raccomandazione dell'OIL n. 146, nonché della dottrina della CEACR.

Infine, la legislazione nazionale di ciascun paese sarà responsabile di fissare l'età minima corrispondente per lavorare, un'unica età minima o più di una. Tuttavia, sarà necessario analizzare in dettaglio se la legislazione nazionale corrispondente rispetta o meno gli standard dell'OIL, per cui sarà necessario sapere se esiste o meno la ratifica della Convenzione n. 138 dell'OIL e, in caso

19. Lantarón Barquín, 2023, 155 ss.

20. García Trascasas, 2023, 177 ss.

di ratifica, se i termini della stessa, con le eventuali eccezioni, riserve, inapplicazioni ecc., superano o meno il controllo della CEACR.

Il rispetto delle norme dell'OIL consentirebbe di conformarsi alla legislazione nazionale senza particolari problemi. In caso contrario, sarebbe necessario fare a meno della legislazione nazionale per sottoporsi alle norme dell'OIL, con l'ulteriore difficoltà derivante dal carattere aperto di tali norme internazionali.

Cambiando argomento, si fa riferimento di seguito alle linee guida da seguire per il diritto umano a un ambiente di lavoro sicuro e salubre, rispetto al quale la direttiva 2024/1760 si limita al mero rinvio all'articolo 7.b) del PIDESC, senza alcuna delimitazione. Poiché il CDESC costruisce il contenuto di questo diritto umano sul lavoro attraverso le corrispondenti convenzioni dell'OIL, n. 155 e 187, la linea guida da seguire sarebbe il rispetto in ciascun paese considerato della legislazione nazionale in materia di sicurezza e igiene sul lavoro (o, nella terminologia più moderna, in materia di prevenzione dei rischi sul lavoro), purché essa sia conforme alle convenzioni dell'OIL n. 155 e n. 187 e sia confermata dalla CEACR.

In caso contrario, la linea guida da seguire da parte delle imprese globali tenute al rispetto della direttiva 2024/1760 sarebbe quella di esigere dalle filiali e dai partner commerciali in un paese che non rispetta le suddette convenzioni dell'OIL il rispetto non della legislazione nazionale più *light* in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, ma degli standard più rigorosi dell'OIL, opportunamente esplicitati e perfezionati. Anche in questo caso il gioco della dottrina giuslavorista è tanto arduo quanto insostituibile.

Chiudiamo questa sezione chiarendo che la tutela dei diritti umani sul lavoro protetti dalla direttiva 2024/1760 sulla base degli standard internazionali, in particolare quelli dell'OIL, anziché sulla base della legislazione nazionale contraria a tali standard, costituisce un requisito non assoluto. In effetti, occorre tener conto del contenuto di ciascun diritto umano sul lavoro e della posizione più o meno contrastante della legislazione nazionale contraria al diritto umano sul lavoro in questione. A titolo esemplificativo, non è la stessa cosa che una legislazione nazionale non preveda un'età minima per l'accesso al lavoro subordinato o che tale età sia fissata al di sotto dei 14 anni, rispetto al fatto che una legislazione nazionale vieti la libertà sindacale e lo sciopero e lo faccia inoltre avvalendosi dello *ius puniendi*, amministrativo o penale.

L'impresa globale assoggettata alla direttiva 2024/1760 potrebbe sempre esigere – dalle filiali e dai partner commerciali in paesi senza età minima per l'accesso al lavoro subordinato – di non assumere bambini di età inferiore ai 14 o ai 15 anni, a seconda che sia applicabile o meno l'eccezione di cui all'articolo 2.4 della Convenzione n. 138 dell'OIL. D'altra parte, sarebbe difficile esigere dalle filiali e dai partner commerciali di un paese in cui la libertà sindacale e lo sciopero fossero vietati con norme penali o amministrative che facilitassero ai propri lavoratori l'esercizio di diritti considerati reati o infrazioni amministrative per i lavoratori stessi e forse anche per gli imprenditori in ragione del loro comportamento collaborativo. In un contesto del genere, la violazione dei dirit-

ti umani sul lavoro non potrebbe essere imputata all'azienda, ma direttamente allo Stato che si opponga al diritto internazionale dei diritti umani, sfuggendo tale violazione alla tutela prevista dalla direttiva 2024/1760²¹.

3. La direttiva 2024/1760 e la salvaguardia complementare dei diritti umani sul lavoro nel territorio spagnolo: un impatto inesplorato

Sebbene la direttiva 2024/1760 sia chiaramente concepita, oltre che per altri importanti obiettivi che non rilevano in questo studio, per garantire il rispetto dei diritti umani sul lavoro nei paesi in cui tali diritti non sono una realtà consolidata, la verità è che non vi è alcuna disposizione nella direttiva 2024/1760 che limiti la tutela in chiave extraterritoriale o transnazionale. Se questa fosse stata l'intenzione della normativa europea, lo avrebbe chiarito opportunamente²². Esattamente lo stesso vale per la legge francese del 2017, il cui *leading case* ad oggi è un caso di applicazione interna²³, e per la legge tedesca del 2021.

È quindi necessario esaminare l'incidenza della normativa europea sulla tutela dei diritti umani sul lavoro nel territorio degli Stati membri, in particolare in Spagna. Si tratta di un'incidenza di natura complementare che, in determinate circostanze, potrebbe migliorare o rafforzare la tutela dei diritti umani sul lavoro esistente da tempo in Spagna. È sorprendente come questo impatto sia passato inosservato nei primi commenti alla direttiva 2024/1760. Sicuramente questo territorio finora inesplorato diventerà prima o poi oggetto di attenzione.

Pertanto, le imprese globali con sede legale in Spagna incluse nell'ambito di applicazione della direttiva 2024/1760 non solo devono garantire il rispetto dei diritti umani sul lavoro nell'ambito delle loro filiali e dei partner commerciali integrati nelle loro catene di attività al di fuori della Spagna, ma devono farlo anche all'interno della Spagna, includendo tutti i loro lavoratori dipendenti, oltre a tutti i lavoratori delle imprese appaltatrici, subappaltatrici e fornitrici che operano in Spagna, nei livelli a monte e a valle delle loro catene di attività²⁴, andando ben oltre il concetto restrittivo e sfuggente di attività propria di cui all'articolo 42 dello Statuto dei lavoratori.

È evidente che tutte le imprese che operano in Spagna devono rispettare i diritti umani sul lavoro, tutti incorporati nell'ordinamento spagnolo, come è noto. A tal fine, esse sono soggette fondamentalmente a obblighi di non fare, ma an-

21. A questo proposito, è molto interessante il considerando n. 19 della direttiva 2024/1760.

22. Dalla lettura del considerando n. 24 della direttiva 2024/1760 non emerge alcun riferimento a un'applicazione della stessa solo in chiave extraterritoriale o transnazionale. Lo stesso vale per il considerando n. 69.

23. Cfr. "La Poste condamnée en appel pour manquement à son devoir de vigilance" (*Allegato III* in questo volume.)

24. Il concetto di catena di attività figura all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2024/1760. Sono utili anche i considerando n. 25 e 26.

che, per quanto riguarda alcuni diritti umani sul lavoro, a obblighi di fare (prevenzione dei rischi sul lavoro o ambiente di lavoro sicuro e salubre) e di dare (salario equo o dignitoso o salario sufficiente). Ciò che la direttiva 2024/1760 aggiunge a quanto già esistente è l'obbligo *ex lege* di disporre di una politica aziendale di *due diligence* volta a prevenire e affrontare il rischio di violazione dei diritti umani sul lavoro al di fuori e all'interno della Spagna e in relazione non solo ai propri dipendenti (quelli della casa madre e delle filiali), ma anche ai lavoratori dipendenti dai partner commerciali, al di fuori della Spagna ma anche in Spagna.

Si tratta di piani diversi e complementari, quello già esistente e articolato attraverso una serie infinita di norme di diversa origine e rango, in cui le imprese sono obbligate a non violare i diritti umani sul lavoro dei propri lavoratori, incorrendo in una forma di responsabilità oggettiva o quasi oggettiva in caso di lesione (art. 182 *Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*, tra molti altri precetti), che include la responsabilità civile per danni e pregiudizi, e, insieme alla responsabilità di diritto privato, responsabilità soggettive di diritto pubblico (penale e amministrativa) per determinate violazioni qualificate. A ciò si aggiunge il nuovo piano posto dalla direttiva 2024/1760, che ha lo scopo di prevenire in territorio spagnolo, attraverso gli obblighi di *due diligence*, il rischio di violazione dei diritti umani sul lavoro sia di lavoratori delle imprese globali con sede in Spagna, che di tutti i lavoratori di imprese facenti parte delle loro catene di attività in territorio spagnolo.

Per i lavoratori di un'impresa globale con sede in Spagna, ciò che la direttiva 2024/1760 aggiunge non è, ovviamente, il necessario rispetto dei diritti umani sul lavoro, già sufficientemente tutelato sul piano sostanziale e procedurale da molto tempo. Ciò che aggiunge è l'obbligo giuridico di disporre di una politica di *due diligence* in questo campo, che a sua volta si traduce in un ampio insieme di obblighi giuridici di *due diligence* volti a ridurre al minimo il rischio di violazione dei diritti umani sul lavoro in questione, che costituisce certamente una salvaguardia complementare di tali diritti a livello nazionale.

Ad oggi, le aziende che operano in Spagna possono volontariamente dotarsi di una politica di *due diligence* in materia di diritti umani sul lavoro, decidendo liberamente se applicare tale politica solo a livello extraterritoriale o anche all'interno del territorio spagnolo. Anche al di là dell'ambito dei diritti umani sul lavoro le imprese possono dotarsi di un sistema di *compliance* sociale di portata nazionale, suscettibile di certificazione privata secondo la recente norma UNE 19604²⁵.

Quando la direttiva in questione verrà applicata, le imprese globali con sede in Spagna soggette alla normativa nazionale di recepimento dovranno necessariamente dotarsi di una politica aziendale di *due diligence*, pena l'applicazione di sanzioni amministrative, senza che sia necessario che vi sia stata una violazione dei diritti umani sul lavoro dei propri lavoratori. Si punta, in definitiva, a

25. De La Torre, 2023.

un rafforzamento della cultura aziendale di prevenzione del rischio di violazione dei diritti umani sul lavoro, che da volontaria diventa obbligatoria *per legge*.

Per i lavoratori dei partner commerciali appartenenti sul territorio spagnolo alle catene di attività di imprese globali con sede in Spagna, soggette all'ambito soggettivo della direttiva 2024/1760, l'incidenza della normativa europea è ancora più significativa. Sebbene per questi lavoratori il datore di lavoro tenuto al rispetto dei diritti umani sul lavoro sia in generale il loro datore di lavoro formale, l'appaltatore, il subappaltatore, il fornitore, ecc., la direttiva 2024/1760 obbliga le imprese globali a includere nella loro politica di *due diligence* la prevenzione del rischio di violazione dei diritti umani sul lavoro dei lavoratori dei loro partner commerciali da parte delle loro imprese formali.

Le imprese globali con sede in Spagna devono assumersi la responsabilità del rispetto dei diritti umani sul lavoro dei lavoratori dei loro partner commerciali in Spagna attraverso una triplice azione. In primo luogo, imponendo contrattualmente ai loro partner commerciali l'attuazione di una propria politica di *due diligence* in linea con la politica di *due diligence* dell'impresa globale. In secondo luogo, svolgendo un'attività di sorveglianza permanente sui partner commerciali volta a individuare le violazioni effettive dei diritti umani sul lavoro, senza poter rimanere inattive nel caso in cui si verificassero. In terzo e ultimo luogo, le aziende globali devono astenersi dall'adoptare decisioni che di per sé possano ledere extracontrattualmente i diritti umani sul lavoro dei lavoratori dei loro partner commerciali in Spagna, in linea con quanto ammesso dalla giurisprudenza (costituzionale e di legittimità) spagnola in materia di diritto fondamentale di sciopero²⁶.

Si tratta di una responsabilità delle imprese globali con sede in Spagna rispetto al destino dei diritti umani sul lavoro dei lavoratori dei loro partner commerciali che operano in Spagna, senza le limitazioni delle norme spagnole vigenti in materia di decentramento produttivo, dello Statuto dei lavoratori, della Legge generale sulla sicurezza sociale, della Legge sulla prevenzione dei rischi sul lavoro (LPRL) e della legislazione sull'immigrazione.

Sicuramente l'incidenza maggiore di tale responsabilità riguarda il diritto umano a un ambiente di lavoro sicuro e salubre. Infatti, andando oltre lo stretto ambito soggettivo dell'articolo 24.3 LPRL²⁷, le imprese globali con sede in Spagna dovranno fare tutto ciò che è ragionevolmente in loro potere affinché i loro partner commerciali in Spagna dispongano di un'adeguata politica di prevenzione dei rischi sul lavoro compatibile con lo standard dell'OIL (Convenzioni n. 155 e 187). La compatibilità è senza dubbio garantita dal rispetto della

26. Vivero Serrano, 2024.

27. Ambito soggettivo ristretto perché subordina il dovere di vigilanza del datore di lavoro principale sul datore di lavoro appaltatore alla contrattazione commerciale o amministrativa di un'attività che faccia parte del *core business* del datore di lavoro principale, della sua stessa attività di cui all'articolo 42 dello Statuto dei lavoratori, e inoltre il datore di lavoro appaltatore esegua con i propri lavoratori l'oggetto del contratto all'interno del luogo di lavoro del datore di lavoro principale.

normativa spagnola in materia di prevenzione dei rischi sul lavoro, che è molto più garantista rispetto allo standard dell'OIL.

Il mancato rispetto da parte delle imprese globali con sede in Spagna degli obblighi giuridici di *due diligence* nei confronti dei lavoratori dei propri partner commerciali in Spagna, sempre per quanto riguarda il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre, non solo giustificherebbe l'applicazione della responsabilità amministrativa prevista dalla direttiva 2024/1760, ma potrebbe anche tradursi in responsabilità civile solidale quando il danno causato fosse imputabile congiuntamente al partner commerciale e all'azienda globale, in quest'ultimo caso per inadempimento colpevole (per dolo o per colpa) del dovere di diligenza previsto dalla normativa europea in diversi precetti. Dovere di diligenza il cui standard di adempimento basato sulla ragionevolezza deve essere più rigoroso in Spagna che al di fuori della Spagna, tenuto conto del maggiore controllo dell'impresa globale sulla sua catena di attività in Spagna rispetto al resto del mondo.

È vero che l'incidenza puramente nazionale che si sta esaminando in questo paragrafo ha in linea di principio una portata soggettiva molto limitata, poiché sono pochissime le imprese globali con sede legale in Spagna che soddisfano i requisiti rigorosi degli articoli 2 e 37 della direttiva 2024/1760, destinati inoltre a diventare più severi se la proposta omnibus della Commissione europea del febbraio 2025 andrà avanti. Si tratta inoltre di aziende che sicuramente hanno le loro catene di attività più al di fuori della Spagna che all'interno del Paese. È anche vero che nel recepimento spagnolo della normativa europea si potrebbe sempre promuovere il coinvolgimento volontario di un numero molto maggiore di aziende con sede legale in Spagna attraverso i criteri sociali e ambientali di aggiudicazione degli appalti pubblici, come indicato dall'articolo 31 della direttiva 2024/1760. Una volta avvenuta e fintanto che non si facesse marcia indietro, tale partecipazione volontaria potrebbe avere le stesse conseguenze giuridiche dell'applicazione per effetto di legge, a condizione che ciò sia stabilito dalla normativa spagnola di recepimento della direttiva 2024/1760, ovviamente.

Riferimenti bibliografici

- Baz Tejedor J.A. (2022). Acerca de la certidumbre jurídica del trabajo decente en las cadenas globales de valor [Sulla certezza giuridica del lavoro dignitoso nelle catene del valore globali]. In: Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (a cura di), *Diligencia debida y trabajo decente en las cadenas globales de valor* [Due diligence e lavoro dignitoso nelle catene del valore globali]. Navarra: Aranzadi, 103 ss.
- Bueno N., Bernaz N., Holly G., Martín-Ortega O. (2024). La direttiva UE sulla due diligence in materia di sostenibilità delle imprese (CSDDD): il compromesso politico finale. *Business and Human Rights Journal*, vol. 9, 294 ss.
- Canessa Montejo M.F. (2025). I diritti umani sul lavoro: una simbiosi del diritto internazionale. *Lavoro e diritto*, n. 125.

- De La Torre C. (2023). ¿Cómo pueden las empresas diseñar un programa de compliance laboral eficaz? *Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales*, n. 187.
- García Trascasas A. (2023). L'abolizione effettiva del lavoro minorile: configurazione normativa internazionale e recepimento del diritto nel quadro della due diligence. In: Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (a cura di), *La dimensione lavorativa della due diligence in materia di diritti umani*. Navarra: Aranzadi, 177 ss.
- Guamán Hernández A. (2022). *Due diligence in materia di diritti umani: possibilità e limiti di un concetto in espansione*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Guamán Hernández A. (2024). La direttiva sulla due diligence in materia di sostenibilità: l'incoerenza del nuovo quadro normativo sulla responsabilità aziendale dell'Unione Europea. *Rivista di lavoro e sicurezza sociale-CEF*, n. 482, 53 ss.
- Guarriello F. (2024). Take due diligence seriously. *Giornale de Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n. 3, 245 ss. 15.
- Krajewski M. (2018). The state duty to protect against human rights violations through transnational business activities. *Deakin Law Review*, vol. 23, 13 ss.
- Lantarón Barquín D. (2023). La zona franca industriale è un esperimento economico che sconvolge il sistema delle fonti e impoverisce i diritti dei lavoratori. In: Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (a cura di), *La dimensione lavorativa della due diligence in materia di diritti umani*. Navarra: Aranzadi, 155 ss.
- Márquez Carrasco M.C. (2025). L'interazione tra imprese, diritti umani e sostenibilità nello spazio extraterrestre: verso un quadro normativo integrale? *Anuario español de Derecho Internacional*, n. 41, 53 ss.
- Morato García R. (2024). Il processo di due diligence nella nuova direttiva europea. *Lavoro e diritto*, n. 119, 1 ss.
- Palomeque López M.C. (2003). Diritti fondamentali generali e rapporto di lavoro: i diritti lavorativi non specifici. In: Martín Jiménez, Sempere Navarro (a cura di), *Il modello sociale nella Costituzione spagnola del 1978*. Madrid: Ministero del Lavoro, 229 ss.
- Sanguinetti Raymond W. (2024). La nuova direttiva sulla due diligence delle imprese vista con gli occhi di un esperto di diritto del lavoro. *Rivista generale di diritto del lavoro e della sicurezza sociale-Iustel*, n. 69, 1 ss.
- Sanguinetti Raymond W. (2025). La direttiva sulla due diligence delle imprese: due passi avanti, uno indietro. *Lavoro e diritto*, n. 126.
- Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (2023). La necessaria ricostruzione della dimensione lavorativa della due diligence. In: Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (a cura di), *La dimensione lavorativa della due diligence delle imprese in materia di diritti umani*. Navarra: Aranzadi, 21 ss.
- Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (a cura di) (2023). *La dimensione lavorativa della due diligence delle imprese in materia di diritti umani*. Navarra: Aranzadi.
- Vivero Serrano J.B. (2023). L'abolizione del licenziamento senza giusta causa e la due diligence delle imprese in materia di sostenibilità. In: Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (a cura di), *La dimensione lavorativa della due diligence in materia di diritti umani*. Navarra: Aranzadi, 449 ss.
- Vivero Serrano J.B. (2024). *La tutela extracontrattuale del diritto di sciopero made in Spain. Il sostegno di cui aveva bisogno dalla Corte Suprema*. Sito web dell'AEDTSS, brief numero 114.

L'impresa responsabile e i suoi interlocutori: the other side of the duty of care

di Fausta Guarriello*

1. *Setting the scene*: gli stakeholder come protagonisti dell'allestimento dei processi di *human rights due diligence*

Come noto, la direttiva sulla *corporate sustainability due diligence* n. 2024/1760¹ è debitrice della mobilitazione della società civile, volta a ottenere una legislazione europea che sancisse il principio di responsabilizzazione dell'impresa per violazione dei diritti umani e i danni ambientali causati dalla sua attività economica, estesa alle catene del valore. Le organizzazioni della società civile (sindacati, difensori dei diritti umani, attivisti per l'ambiente, ong, movimenti per il clima, scienziati, ecc.), già promotrici della legge francese sul *devoir de vigilance* e della legge tedesca *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* sugli obblighi di cura nelle catene di fornitura, hanno fortemente sostenuto il processo di giuridificazione della responsabilità di impresa² (*hardening soft*

* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara.

1. Per un commento a carattere sistematico della direttiva cfr.: Guarriello 2024, 245 ss. e la bibliografia ivi riportata. V. anche la recente monografia di Carta 2025. La direttiva utilizza la nozione di *human rights due diligence* contenuta negli standard internazionali di cui ai *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, 2011 (considerando 5); alle *Guidelines for Multinational Enterprises* (2011) e alla *Guidance on Responsible Business Conduct* (2018) and *sector-specific guidance* dell'OECD e alle raccomandazioni espresse nella *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy* dell'ILO, 2017 (considerando 6). L'A. condivide tuttavia l'opinione di quanti ritengono più corretto parlare di "obblighi di cura" riguardo ai comportamenti cui l'impresa è tenuta ai sensi della direttiva, poiché si tratta di comportamenti orientati al risultato e non a meri obblighi procedurali (v. Nogler, in questo volume). Il termine normativo *due diligence* utilizzato nel testo va inteso alla luce di tale precisazione.

2. Processo fortemente avversato, pur con rilevanti eccezioni, dalla lobby imprenditoriale durante l'intero iter di approvazione della direttiva e rilanciato dopo la sua approvazione, sulla scia della presentazione il 9 settembre 2024 del Rapporto Draghi sul futuro della competitività in Europa: cfr. Draghi 2025. Di tale rapporto sono state date letture molto riduttive e orientate, basate sulla sola ricetta della semplificazione normativa.

law) nella consapevolezza della totale inadeguatezza degli strumenti di *soft law* sinora adottati per prevenire i rischi e riparare i danni provocati all'ambiente, alle persone e a intere comunità dallo sfruttamento intensivo delle risorse del pianeta e del lavoro umano. Si tratta di una consapevolezza maturata soprattutto in ambito internazionale grazie al confronto con realtà di paesi in via di sviluppo, con la crescente complessità e diramazione sul piano mondiale di attività economiche guidate da imprese multinazionali e con la diretta verifica delle enormi difficoltà di ottenere qualche forma di riparazione per i danni provocati a causa di insormontabili ostacoli di ordine giuridico.

Il rilievo centrale delle organizzazioni della società civile è documentato sin dal rapporto conoscitivo rimesso al commissario europeo alla giustizia³ sul grado di copertura e di efficacia degli strumenti volontari adottati dalle imprese, rapporto da cui ha preso avvio l'iniziativa legislativa europea, e, in seguito, dall'ampia partecipazione alla consultazione pubblica indetta dalle istituzioni europee⁴ sulla proposta di uno strumento vincolante di *human rights due diligence* (con quasi mezzo milione di risposte, precisamente 473.461) e all'attività di lobbying svolta durante l'intero iter normativo, dalla sottoscrizione di documenti e produzione di report su ricorrenti gravi violazioni dei diritti umani e delle norme a tutela dell'ambiente, per approdare – ad approvazione avvenuta – alla mobilitazione contro la proposta del pacchetto Omnibus 1, presentata dalla Commissione il 26 febbraio 2025⁵, volta a posticipare il termine di recepimento della direttiva e ad apportare modifiche sostanziali al suo contenuto al fine di alleggerire gli oneri gravanti sulle imprese rientranti nel suo campo di applicazione⁶. Di tale pacchetto è stata approvata in tutta fretta il 5 aprile 2025 la parte riguardante il posticipo dei termini di recepimento della direttiva (cd. *stop the clock*⁷), in vista della negoziazione nel trilogico che dovrebbe portare a rilevanti modifiche sostanziali della stessa entro la fine dell'anno.

Della mobilitazione⁸ fa parte il ricorso presentato il 18 aprile 2025 all'ufficio

3. EU Commission, DG Justice and Consumers, 2020. Il rapporto è stato curato dal British Institute of International and Comparative Law in collaborazione con Civic Consulting e London School of Economics and Political Science.

4. Ares(2021)3297206 Public Consultation on a Proposal for legislation fostering more sustainable corporate governance in companies, ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation_en.

5. commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en.

6. Sulle motivazioni di questo *revirement*, v. il contributo di Borelli, in questo volume.

7. Direttiva UE 2025/794 del 5 aprile 2025, che ha posticipato di un anno, al 26 luglio 2028, la data di trasposizione della direttiva due diligence negli Stati membri.

8. Cfr.: The Big EU Deregulation. Disastrous Omnibus proposal erodes EU's corporate accountability commitments and slashes human rights and environmental protections, documento firmato da 362 fra sindacati e Ong il 10.3.2025, in eeb.org/wp-content/uploads/2025/03/Joint-CSO-statement-reacting-to-Omnibus-publication.pdf; Etuc, Joint European Trade Union Statement on the Omnibus Proposal: A Direct Attack on Workers' Rights and Corporate Accountability, firmato il 25.3.2025 dalla confederazione sindacale europea con alcune federazioni sindacali europee di categoria.

dell'Ombudsman europeo⁹ da otto organizzazioni della società civile¹⁰ contro il pacchetto Omnibus 1 per *maladministration*, in quanto la sua presentazione sarebbe avvenuta in violazione dell'art. 11 del Trattato UE, della Legge Europea sul Clima (Regolamento EU 2021/1119) e delle linee guida di *Better Regulation*, che impongono alla Commissione di far precedere ogni iniziativa legislativa da una valutazione di impatto e da una estesa consultazione di tutte le parti interessate, pena la lesione del principio di partecipazione democratica e dello stato di diritto¹¹. Le organizzazioni ricorrenti hanno lamentato la mancata giustificazione della proposta di riscrittura della direttiva a soli otto mesi dalla sua approvazione senza disporre di alcuna valutazione di impatto, nonché la consultazione "a porte chiuse" di un numero ristretto di stakeholder, in prevalenza espressione del mondo imprenditoriale¹², in contrasto con la rilevanza degli interessi pubblici coinvolti dalla direttiva *due diligence* e con le nuove regole di trasparenza previste per gli incontri tra membri della Commissione e rappresentanze degli interessi¹³.

La mobilitazione della società civile a sostegno di una legislazione europea che traducesse le linee guida dettate da fonti internazionali in norme vincolanti dotate di un adeguato apparato sanzionatorio è stata alimentata dalla consapevolezza della rilevanza nel mercato globale delle regole poste alle imprese dall'Unione Europea, che producono effetti conformativi di più ampia portata, grazie al cd. "effetto Bruxelles", che in vari modi spinge le imprese extraeuropee a conformarsi ai più elevati standard di sicurezza per accedere al mercato

9. Il sito dell'ufficio del Mediatore europeo (www.ombudsman.europa.eu/it/news-document/it/205297) informa che in data 21.05.2025 la Mediatrice europea Teresa Anjinho (una Ombudswoman dunque) ha avviato un'indagine sul modo in cui la Commissione europea ha preparato la proposta legislativa nell'ambito del suo pacchetto omnibus di misure di semplificazione in materia di reporting di sostenibilità e di due diligence (caso 983/2025 MAS). Il sito fornisce informazioni aggiornate sui vari passaggi dell'indagine. Di pochi giorni fa (12 settembre) la richiesta di informazioni scritte alla Commissione contenenti spiegazioni dettagliate sul mancato rispetto degli orientamenti Legiferare meglio.

10. Si tratta di Anti-Slavery, Clean Clothes Campaign, ClientEarth, Global Witness, European Coalition for Corporate Justice, Friends of the Earth Europe, Notre Affaire à Tous, Transport and Environment.

11. La doglianza è ben argomentata nel ricorso, ove si afferma che: "By bypassing proper impact assessment and excluding broad public participation, the Commission is harming its own credibility as a transparent and evidence-based policy-maker. Its actions appear detached from the democratic principles enshrined in the Treaties, and this is damaging to its role as a legitimate and trustworthy institution in the eyes of EU citizens. The closed-door approach followed by the Commission, which favoured consulting certain stakeholders over others, also risks fueling antidemocratic discourses and eroding the trust of EU citizens in the EU institutions. The selective and private nature of these consultations, and the Commission's prioritisation of corporate lobbying over public participation, feeds concerns that the EU is becoming less accountable to its citizens and more responsive to narrow, vested interests. This undermines the very foundation of the EU's democratic legitimacy".

12. La stampa ha riferito il dato di 58 esponenti del mondo imprenditoriale e 10 tra Ong e sindacati: Euractiv, Commission means business: Dombrovskis summons corporates for EU rules review, 29.01.2025.

13. Decisione della Commissione EU 2024/3081 del 4 dicembre 2024, artt. 5 e 6.

unico e a sostenere analoghi standard nei paesi di origine per evitare una concorrenza interna al ribasso¹⁴. Basti al riguardo ricordare l'appello rivolto da oltre cento tra sindacati, ong e associazioni per i diritti umani e l'ambiente del centro e sud America alla presidenza spagnola dell'UE nel luglio 2023, volto a perorare l'approvazione della direttiva facendo presenti le ragioni del sud del mondo per una disciplina a carattere vincolante che sanzioni le multinazionali per i gravi danni inferti all'ambiente (deforestazione, colture intensive) e ai diritti umani delle popolazioni indigene in quella parte di mondo.

La partecipazione delle organizzazioni della società civile alla definizione degli obblighi legali di due diligence sui diritti umani, l'ambiente e il clima, ha prodotto – malgrado i numerosi compromessi che hanno scandito le tappe di approvazione – risultati tangibili in termini di riconoscimento del ruolo dei portatori d'interesse durante l'intero processo di *due diligence* (considerando 65), da realizzarsi tramite misure appropriate volte ad assicurare il loro effettivo coinvolgimento¹⁵ nelle fasi salienti del processo. La ratio del *meaningful engagement with stakeholders*¹⁶, come nei Principi Guida delle Nazioni Unite e nelle Linee Guida dell'Ocse, risiede nell'apporto in termini di informazioni e conoscenze, anche a carattere scientifico, indispensabili a una corretta valutazione dei rischi effettivi o potenziali per i diritti umani, l'ambiente e il clima, causati dall'attività della società, delle sue filiali e supply chain, dato che l'assunzione di responsabilità per i danni causati a tali beni pubblici non rientra tra gli obiettivi dell'impresa capitalistica.

A una corretta ed esauriente valutazione dei rischi non possono che concorrere i soggetti che, in via effettiva o potenziale, subiscono gli impatti negativi causati dall'attività economica dell'impresa, o i loro rappresentanti. La direttiva non concepisce l'esercizio del dovere di vigilanza o di cura come esercizio solipsistico dell'impresa¹⁷, bensì come il risultato di una ricognizione attenta

14. Bradford 2021, distingue un effetto Bruxelles *de jure* e *de facto*, p. 24.

15. Guarriello, 2024, 275, segnala che l'idea espressa dall'art. 13, c. 1, impegna gli Stati a provvedere affinché le società adottino misure *adeguate* a dialogare *in modo efficace* con i portatori di interessi, alludendo a uno scambio produttivo di risultati e non a un dialogo meramente formale.

16. Il termine stakeholder, tratto dalle discipline economiche per indicare chiunque sia portatore di interessi nei confronti di un'attività economica da cui possa direttamente o indirettamente trarre benefici o subire danni, è stato utilizzato nel pensiero economico statunitense a partire dagli anni '60, per diffondersi in Europa solo in epoca recente. Non stupisce che il termine venga utilizzato in un testo legislativo dell'Unione europea sulla *corporate sustainability due diligence*, ambito da cui è mutuato, quanto il fatto che vengano ricompresi tra gli stakeholder i lavoratori, i loro rappresentanti e i sindacati, che nel diritto dell'Unione e degli Stati membri godono di distinte e specifiche prerogative di rango costituzionale. Val la pena rammentare che il sindacato non ha mai inteso aderire al ruolo di stakeholder definito da iniziative di *corporate social responsibility* a causa del loro carattere unilaterale e volontario, rifiutando lo stesso appellativo di stakeholder: Preuss 2008, 149, lo definisce *a reluctant stakeholder*.

17. Guarriello, 2024, 276, sottolinea come la società debba intendere il ruolo degli stakeholder come pratica di interlocuzione e ascolto di parti interessate qualificate a fornire un apporto conoscitivo essenziale basato su dati esperienziali, sulla conoscenza di realtà geografiche (geopoliti-

alle aree di rischio, alla loro graduazione, alla previsione di misure appropriate di prevenzione, eliminazione o mitigazione attraverso il contributo attivo dei portatori di interessi protetti dalla normativa. Poiché la *due diligence* introdotta dalla direttiva¹⁸ riguarda diritti e interessi non rientranti nello scopo sociale dell'impresa capitalistica, in particolare nella sua forma giuridica prevalente della società per azioni, tant'è che sono state previste nuove forme societarie che esplicitamente prevedono nell'oggetto sociale la cura di interessi pubblici o collettivi¹⁹, non v'è dubbio che il ruolo giocato dagli stakeholder postuli una reale *alterità di interessi*²⁰ rispetto alla mission dell'impresa – per cui tali aspetti costituiscono solo esternalità negative – volta a far acquisire consapevolezza, tramite l'instaurazione di un dialogo effettivo ed efficace, degli impatti negativi causati a intere popolazioni, all'ambiente, al territorio.

L'elenco dei portatori di interessi rilevanti ai fini della direttiva comprende: i lavoratori della società capofila e delle sue filiali; i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori; i consumatori; altri individui, gruppi, comunità o enti i cui diritti o interessi possono essere colpiti dai prodotti, servizi o operazioni della società, delle sue filiali e dei suoi partner commerciali, inclusi i lavoratori dei partner commerciali, i loro sindacati e i loro rappresentanti; le istituzioni nazionali di tutela dei diritti umani e dell'ambiente; le organizzazioni della società civile che hanno come scopo la protezione dell'ambiente; i legittimi rappresentanti di singoli, gruppi, comunità o enti (art. 3, lett. n). Si tratta di un'ampia gamma di soggetti portatori degli interessi tutelati dalla direttiva nel campo dei diritti umani (anche sul lavoro), dell'ambiente e del clima con cui l'impresa è tenuta a interloquire nelle diverse fasi del processo di due diligence. Quando non sia ragionevolmente possibile dialogare con i portatori di interessi nella misura necessaria a conformarsi agli obblighi della direttiva, l'articolo 13.4 suggerisce in via suppletiva la consultazione di esperti in grado di fornire informazioni attendibili sugli impatti negativi effettivi o potenziali sui diritti umani e l'ambiente. Tale indicazione, insieme a quella di tener conto di impatti negativi già considerati, di relazioni indipendenti, di informazioni quantitative e qualitative, anche basate su iniziative settoriali o multistakeholder, sembra esprimere la *necessità*, per il corretto esercizio di due diligence, di integrare la prospettazione dell'impresa con quella degli stakeholder, che rappresentano gli interessi pubblici tutelati dalla direttiva.

che) e culturali distanti, al fine di integrare le conoscenze dell'impresa, fornendo la prospettazione di interessi *altri*, talora confliggenti, con quelli dell'impresa.

18. Ma ci sono precedenti e normative più recenti nel diritto dell'Unione europea, su cui v. Cristofolini, in questo volume.

19. Come le società benefit, introdotte in Italia nel 2016 sul modello delle benefit corporation statunitensi, che, nell'esercizio dell'attività economica, oltre allo scopo di dividere gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune operando in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni e altri portatori di interesse.

20. A condizioni di vita dignitose per le comunità e i lavoratori delle supply chain, alla riduzione di emissioni climalteranti, alla riparazione del degrado ambientale, ecc.

L'alterità degli interessi di cui gli stakeholder sono portatori costituisce uno dei pilastri su cui poggia la credibilità dell'esercizio di due diligence sui diritti umani, l'ambiente e il clima rispetto all'adozione volontaria di codici di condotta, unilateralmente definiti dall'impresa. L'individuazione degli stakeholder ai fini dell'avvio del processo di due diligence costituisce quindi un aspetto critico, in quanto una scelta non accurata o addirittura volutamente escludente rischia di pregiudicare l'intero processo e di avere ripercussioni negative in fase di reclamo *ex art. 14*, di segnalazione all'autorità amministrativa di controllo *ex art. 26*, o di azione di responsabilità civile *ex art. 29*. L'obbligo di instaurare un dialogo costruttivo con gli stakeholder quali interlocutori necessari nel campo dei diritti umani e dell'ambiente rappresenta, tuttavia, per le imprese un orizzonte denso di incognite: si tratta in gran parte di un terreno inesplorato, minato da possibili azioni dimostrative, campagne stampa e social, mobilitazioni e azioni giudiziali che espongono l'impresa a danni reputazionali.

Di qui il timore per il nuovo dispositivo, per lo più estraneo alla cultura d'impresa, non abituata a confrontarsi con difensori dei diritti umani, associazioni ambientaliste, comunità territoriali su cui ricadono gli impatti negativi della sua attività economica. Il che spiega la rinnovata richiesta del fronte imprenditoriale, ad approvazione avvenuta della direttiva, di semplificazione della disciplina attraverso il prolungamento dei termini di trasposizione, la riduzione del campo di applicazione al primo livello della catena di attività (le sole imprese della supply chain con cui la società e le sue filiali hanno rapporti *diretti*), la drastica riduzione della tipologia di stakeholder e delle fasi in cui procedere alla loro consultazione, la remissione agli Stati della facoltà di prevedere l'azione civile di responsabilità per i danni causati dalla violazione del dovere di vigilanza. La prima richiesta, di differimento dei termini per la trasposizione della direttiva e per la sua applicazione da parte delle società di maggiori dimensioni, è già diritto positivo grazie alla direttiva *Stop the clock* del 5 aprile 2025 che, in attesa del trilogio sulle modifiche sostanziali, ha fatto guadagnare un anno agli Stati per la trasposizione e alle imprese maggiori per conformarsi ai nuovi obblighi. Chissà se il tempo guadagnato favorirà l'avvio di un dialogo strutturato con gli stakeholder sull'allestimento di politiche aziendali di prevenzione dei rischi per i diritti umani e l'ambiente, come richiesto dalla direttiva.

2. Tutti insieme appassionatamente? Stakeholder interni ed esterni, necessari ed eventuali: l'ipotesi riduzionista nella proposta Omnibus

La nozione di stakeholder contenuta nel dizionario di relazioni industriali europee, curato dalla Fondazione europea sul miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, recita²¹:

21. Eurofound (2019), *Stakeholder*, European Industrial Relations Dictionary, Dublin: www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/stakeholder.

“Uno stakeholder è un individuo, un gruppo di persone o un’organizzazione che può influenzare o essere influenzato dalle decisioni di un’altra organizzazione. Questa definizione include anche i gruppi di interesse legati all’organizzazione. Il rapporto di uno stakeholder con l’organizzazione di riferimento è generalmente determinato da tre attributi principali: il potere di influenzare l’organizzazione, un rapporto legittimo con l’organizzazione e una rivendicazione urgente nei confronti della stessa. In relazione al possesso di questi requisiti, alcuni stakeholder sono più rilevanti di altri, da cui la distinzione tra stakeholder primari (necessari per garantire l’attività dell’organizzazione) e stakeholder secondari (coloro che non partecipano direttamente alle attività dell’organizzazione)”.

Il dizionario osserva come tradizionalmente i portatori di interessi nel campo delle relazioni industriali possono variare in relazione a differenze settoriali e ai livelli di contrattazione collettiva. Generalmente rientrano nelle seguenti categorie di soggetti: sindacati, organizzazioni datoriali, rappresentanze dei lavoratori, lavoratori, società, manager, autorità pubbliche, associazioni professionali, associazioni del commercio, azionisti, fornitori, consumatori, utenti di servizi pubblici. Un’altra distinzione fa riferimento a stakeholder interni ed esterni all’organizzazione. L’appartenenza dei lavoratori alla categoria degli stakeholder è talora contestata in base alla considerazione che si tratta di una componente interna, essenziale al funzionamento dell’impresa.

La proposta Omnibus riduce notevolmente il numero e la qualità degli stakeholder coinvolti *ex ante* nel processo di due diligence, “semplificando” drasticamente a beneficio delle imprese l’obbligo di interlocuzione con portatori di interesse esterni. Dall’elenco di stakeholder vengono eliminati i consumatori, i gruppi ed enti i cui diritti o interessi possono essere colpiti da prodotti o servizi dell’impresa o dei suoi partner commerciali, le istituzioni nazionali di garanzia dei diritti umani²² e di tutela dell’ambiente, le associazioni ambientaliste.

22. Si pensi al clamore suscitato dal rapporto della Relatrice Speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani, Francesca Albanese, approvato dal Consiglio per i diritti umani alla 59ª sessione il 30.06.2025 sulla situazione dei diritti umani in Palestina e negli altri territori arabi occupati: cfr. Human Rights Council 2025. Il rapporto “*From economy of occupation to economy of genocide*” è una denuncia contro l’irresponsabilità di imprese operanti in vari settori (produzione di armi, aziende tecnologiche, costruzioni, industria estrattiva, banche e assicurazioni, fondi pensione, imprese di servizi, ricerca avanzata) rispetto a un’adeguata due diligence sui diritti umani, prevista dai *Guiding Principles on business and human rights* delle Nazioni Unite (UNPG). La mancata vigilanza ha reso tali imprese complici dell’occupazione illegale di territori, dello sfruttamento delle sue risorse, di discriminazioni razziali, apartheid e genocidio nei confronti della popolazione palestinese. Il rapporto ricorda che gli UNPG si applicano a tutte le imprese, indipendentemente dalle loro dimensioni, e che la loro responsabilità per violazione dei diritti umani esiste indipendentemente da quella degli Stati e a prescindere dalle azioni che gli Stati intraprendono per garantire il rispetto dei diritti umani. Inoltre, in situazioni di conflitto armato, occupazione e altri casi di violenza diffusa, le imprese sono impegnate a una due diligence rafforzata sui diritti umani per tutto il periodo del conflitto, utilizzando la loro influenza per prevenire o mitigare l’impatto sui diritti umani e, ove tale influenza si rivelasse inefficace, prendendo in considerazione l’interruzione dei rapporti commerciali in un contesto ad alto rischio.

Non v'è chi non veda l'impovertimento del processo di due diligence provocato dalla cancellazione della voce di questi portatori di interesse dall'audience dell'impresa.

Gli stakeholder, definiti "rilevanti", che l'impresa è tenuta a coinvolgere ai sensi del pacchetto Omnibus, sono: i lavoratori della società, delle sue filiali e dei partner commerciali, i loro sindacati e i rappresentanti dei lavoratori. Accanto a tale nucleo centrale di matrice lavoristica, l'art. 3, lett. n), come riscritto, indica gli individui o comunità i cui diritti o interessi sono o possono essere "direttamente" colpiti dall'attività dell'impresa, delle sue filiali o partner commerciali e i loro legittimi rappresentanti. La menzione tra gli stakeholder necessari di individui e comunità direttamente impattati dall'attività dell'impresa sembra rispondere alla preoccupazione di non scendere sotto la soglia prevista dai Principi Guida delle Nazioni Unite (art.18, lett. b). Si tratta in ogni caso di una semplificazione drastica.

Quanto alle fasi nelle quali è previsto il coinvolgimento dei (residui) stakeholder, la proposta Omnibus semplifica i passaggi previsti dall'art. 13, c. 3, riducendoli sostanzialmente a tre: a) la raccolta di informazioni sui rischi potenziali o reali ai fini della mappatura e dell'indicazione dell'ordine di priorità; c) la definizione del piano di prevenzione e mitigazione/eliminazione dei rischi; d) l'adozione di misure adeguate a porre rimedio agli impatti negativi. Saltano invece le fasi b) ed e) riguardanti la decisione di interrompere o sospendere le relazioni commerciali con partner responsabili di gravi violazioni dei diritti umani o dell'ambiente e la fase (eventuale) di definizione di indicatori qualitativi e quantitativi ai fini del monitoraggio.

Non pare azzardato rinvenire la ratio della drastica riduzione del novero e del ruolo degli stakeholder nella conclamata avversione della lobby imprenditoriale a dover rendere conto del proprio agire a soggetti esterni all'impresa, portatori di interessi confliggenti con l'interesse economico dell'impresa e, spesso, svolgenti un ruolo antagonistico. La "semplificazione" fatta propria dall'emendamento della Commissione sul ruolo degli stakeholder sembra accogliere in toto la richiesta imprenditoriale, contro cui si sono sollevate le contestazioni dei portatori di interessi cancellati dalla direttiva, soprattutto organizzazioni della società civile, protagoniste dell'approvazione della stessa. Nel citato ricorso al Mediatore europeo viene contestato (*e pour cause*) il metodo seguito dalla Commissione, di un'affrettata consultazione a porte chiuse con esponenti prevalentemente di interessi imprenditoriali attraverso il conio di un nuovo strumento, il *fact-check*, volto a verificare con gli operatori le concrete difficoltà di compliance per le imprese. La prima scure si è quindi abbattuta sul ruolo degli stakeholder, considerati un ostacolo alla concreta implementazione della direttiva²³.

23. Secondo le organizzazioni ricorrenti la procedura seguita costituisce violazione del principio democratico e del principio dello stato di diritto, valori fondamentali alla base dell'Unione europea (art. 2 Tue), in quanto riduce gli spazi di partecipazione democratica della società civile

L'ipotesi riduzionista non cancella peraltro la funzione di controllo *ex post* degli stakeholder tramite meccanismi di segnalazione e reclamo e il diritto di presentare segnalazioni circostanziate all'autorità amministrativa indipendente, ai sensi degli artt. 14 e 26, non modificati dalla proposta Omnibus. La procedura di reclamo, infatti, conserva la facoltà di avanzare reclamo da parte di persone e organizzazioni che abbiano la legittima preoccupazione circa impatti negativi reali o potenziali dovuti a operazioni della società, delle sue filiali e dei partner della catena di attività. Si tratta, ai sensi dell'art. 14, c. 2, di: a) persone fisiche o giuridiche colpite, o che abbiano il ragionevole timore di essere colpite, da un impatto negativo e i loro legittimi rappresentanti, quali organizzazioni della società civile o difensori dei diritti umani; b) sindacati o altre rappresentanze dei lavoratori che rappresentino singoli lavoratori delle catene di attività interessate; c) organizzazioni della società civile attive e con esperienza di impatti negativi nel campo ambientale oggetto di reclamo. Parrebbe quindi che le organizzazioni della società civile cacciate dalla porta rientrino dalla finestra per svolgere la funzione loro propria di controllo sulle possibili violazioni dei diritti umani o dell'ambiente da parte della società, delle sue filiali e delle supply chain. Alla stessa funzione di vigilanza esterna risponde l'art. 26, non modificato dalla proposta Omnibus, che legittima le persone fisiche o giuridiche a presentare tramite canali facilmente accessibili segnalazioni circostanziate alle autorità nazionali di controllo quando hanno ragione di ritenere, in base a circostanze oggettive, che la società non stia rispettando gli obblighi previsti dalle norme di trasposizione della direttiva.

Come dire che l'interesse delle imprese a non doversi confrontare con stakeholder diversi dai lavoratori e dai loro rappresentanti ha fatto breccia nella posizione della Commissione, che ha accolto la richiesta delle imprese con riguardo alla fase interna di allestimento del piano di due diligence, rimesso alla discrezionalità dell'impresa; non invece con riguardo alla fase di reclamo, la cui procedura deve essere equa, pubblicamente disponibile, accessibile, prevedibile e trasparente, e garantire la riservatezza di chi presenta reclamo evitando ogni forma di ritorsione. Analogamente, la proposta Omnibus non intacca il diritto di chiunque vi abbia interesse a segnalare all'autorità amministrativa indipendente possibili violazioni della direttiva, al riparo da rischi per la sua incolumità. Se questa lettura della proposta Omnibus si sforza di rinvenirne la ratio nell'esigenza di semplificazione in fase di prima applicazione della disciplina, stante la notevole incertezza determinata dall'obbligo di coinvolgere un numero imprecisato di stakeholder interessati alle attività della società, delle sue filiali e dell'intera catena di fornitura, con un recupero della loro essenziale fun-

alla formazione delle leggi, normalmente realizzati attraverso ampi processi consultivi di tutte le parti interessate. Come dire che il rapido check di una disciplina peraltro non ancora implementata negli stati membri ha colpito proprio quegli aspetti della disciplina che riguardano soggetti non rappresentati (o scarsamente rappresentati) nelle consultazioni, una specie di colpo di mano a scapito delle regole democratiche di *law making* comunitario.

zione di vigilanza “esterna” in sede di procedure di reclamo e di segnalazione all’ autorità pubblica di controllo; i conti non tornano con riguardo alla negata legittimazione ad agire in giudizio per ottenere, per conto delle vittime, la piena compensazione dei danni subiti in conseguenza di gravi violazioni dell’ obbligo di diligenza.

La proposta Omnibus si accanisce infatti sull’ art. 29 eliminando quel tanto di disciplina armonizzata dei regimi nazionali di responsabilità civile introdotti dalla direttiva e lasciando che siano gli Stati a decidere se estendere l’ azione di responsabilità alla violazione degli obblighi di due diligence. Alquanto paradossalmente, se venisse approvata, la nuova disposizione implicherebbe tanti regimi di responsabilità civile quanti sono gli Stati tenuti alla trasposizione, alterando l’ obiettivo della direttiva di creare un *level playing field* e favorendo un pericoloso *law shopping* da parte delle imprese, sollecitate a trasferire la sede sociale in paesi i cui regimi legali non prevedano la responsabilità per i danni causati dalla condotta irresponsabile della società capofila in tema di dovuta diligenza. E quand’ anche la legislazione di recepimento prevedesse l’ applicazione della responsabilità per fatto illecito alla condotta dolosa o colposa degli organi societari tenuti all’ obbligo di diligenza, il pacchetto Omnibus solleva gli Stati dal prevedere la legittimazione ad agire in nome e per conto delle vittime da parte di sindacati, ong e istituzioni nazionali di garanzia dei diritti umani, nonché dal considerare le norme nazionali in materia di responsabilità civile come norme di applicazione necessaria quando la legge applicabile al caso sia quella di un paese terzo. Il cedimento alle pressioni esercitate dalle *lobbies* imprenditoriali e da alcuni Stati contrari all’ applicazione della responsabilità civile snatura il quadro normativo delineato dalla direttiva 2024/1760, privando l’ apparato sanzionatorio della seconda gamba, volta a favorire l’ accesso alla giustizia per le vittime. Il diritto alla piena compensazione per i danni subiti, come recita la rubrica dell’ art. 29, verrebbe di fatto svuotato o reso oltremodo difficile in mancanza di soggetti collettivi o istituzionali che possano agire in giudizio a fianco o per conto delle vittime²⁴, senza considerare il *patchwork* normativo derivante da discipline nazionali diverse che, in via generale o in virtù di leggi nazionali di trasposizione, prevedono deroghe ed eccezioni all’ azione collettiva o di classe (ad es. in materia ambientale).

Il vulnus recato all’ interesse degli stakeholder dalla proposta Omnibus è notevole, al limite dello snaturamento dell’ impostazione iniziale della direttiva e giustifica la reazione allarmata delle organizzazioni della società civile. Né può essere considerata con favore l’ eccezione fatta per i soli lavoratori, i loro rappresentanti e i sindacati. Nella mobilitazione contro tali modifiche i sindacati si sono, infatti, schierati a fianco delle altre organizzazioni della società civile, consapevoli che la lacerazione del tessuto connettivo costituito dai diversi stakeholder rilevanti ai fini della protezione dei diritti umani e dell’ ambiente rischia di vanificare l’ impegno assunto con la mandatory due diligence. Pur nella

24. Cfr. Protopapa, in questo volume.

diversità di ruoli e competenze, ed anzi proprio per la differenza e complementarità dei rispettivi ruoli e competenze, tutti gli stakeholder portatori di interessi rilevanti ai fini della prevenzione e riparazione di impatti negativi sui diritti umani e l'ambiente devono essere posti in condizione di contribuire ai processi aziendali di due diligence, pena l'autoreferenzialità dell'esercizio e il connesso rischio di *greenwashing* o *humanitarian-washing*²⁵. La salvaguardia del loro ruolo come interlocutori necessari dell'impresa rientra a pieno titolo nell'obiettivo di prendere la due diligence sul serio.

Spostando ora l'attenzione sui distinti ruoli e competenze delle diverse categorie di stakeholder, si cercherà di verificare, alla luce della letteratura e della prassi esistente, la rilevanza dei diversi stakeholder elencati all'art. 3, lett. n) con la questione del rispetto dei diritti umani e dell'ambiente da parte delle grandi imprese e delle loro catene di fornitura, al fine di comprendere quanto la loro possibile esclusione dal campo di applicazione della direttiva nuoccia al processo di responsabilizzazione che si sta allestendo.

3. La partecipazione in forme conosciute dal diritto del lavoro multilivello: i diritti di informazione e consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti

Come detto, i lavoratori della società, delle sue filiali e dei partner commerciali sono considerati dalla direttiva quali stakeholder interni necessari, al pari dei loro rappresentanti nei luoghi di lavoro (comitati di impresa, consigli aziendali, e altri organismi istituzionali di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa). La proposta Omnibus conferma il carattere necessario dell'interlocuzione dell'impresa con i propri dipendenti e i loro rappresentanti già in fase di elaborazione della politica aziendale in materia di diligenza dovuta, di definizione del codice di condotta contenente le norme e i principi cui si atterrà la società, le filiali e i partner commerciali, e delle procedure di verifica del suo rispetto da parte di tutti i soggetti interessati (art. 7, c. 2). Essa ne conferma altresì la posizione privilegiata di stakeholder in fase di raccolta di informazioni, con mappatura dei rischi e indicazione delle priorità da affrontare; nella definizione dei piani d'azione preventivi o correttivi; nell'adozione di misure adeguate a fronteggiare gli impatti negativi reali o potenziali. L'art. 13, ultimo comma, precisa che il coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti deve avvenire senza pregiudizio delle normative pertinenti dell'Unione europea e delle leggi nazionali in materia sociale e del lavoro nonché dei contratti collettivi applicabili. Il considerando 65 chiarisce che la consultazione dei lavoratori deve avvenire in conformità con la normativa pertinente dell'Unio-

25. Espressione utilizzata nel Rapporto della Relatrice Speciale Onu a proposito di società che, traendo profitti da investimenti nelle colonie in territorio palestinese, ne fanno poi donazione per cause umanitarie.

ne europea, con particolare riguardo alla disciplina dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori di cui alle direttive europee n. 2002/14, 2009/38 e 2001/86. Alla disciplina del diritto del lavoro, come a quella in materia ambientale, viene riconosciuto carattere speciale rispetto alla normativa sulla due diligence, malgrado le disposizioni del capitolo sociale non vengano richiamate nella base giuridica adottata, come il sindacato europeo Etuc aveva proposto in fase di elaborazione²⁶. L'adozione sulla base giuridica del mercato interno lascia quindi scoperta l'esigenza di aggiornamento delle direttive in materia sociale per integrare in modo coerente i diritti dei lavoratori e dei loro rappresentanti con il nuovo quadro normativo in materia di *corporate sustainability*.

Per i lavoratori e i loro rappresentanti la materia della due diligence societaria pare quindi destinata a incanalarsi nei diritti di informazione, consultazione e partecipazione previsti dalle fonti multilivello, ivi compresa la contrattazione collettiva, che ne rappresenta in Italia la fonte principale di disciplina in virtù del rinvio operato dal d.lgs. 25/2007. Anche la recente legge n. 76/2025, che introduce nuove forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione, agli utili e all'organizzazione delle imprese, potrebbe in fase applicativa veicolare, attraverso forme di partecipazione consultiva, il ruolo richiesto dalla direttiva ai rappresentanti dei lavoratori, attraverso l'istituzione di commissioni bilaterali nelle società tenute ad adottare politiche di due diligence sui diritti umani, l'ambiente e il clima, siano esse società madri, filiali o imprese rientranti nella catena di attività di uno o più committenti. Sul piano transnazionale, l'impresa di dimensione comunitaria potrebbe disciplinare nell'accordo istitutivo o modificativo del Cae l'inclusione tra le materie oggetto di informazione e consultazione periodica il suo piano di vigilanza, formalizzando il ruolo consultivo del Cae su tale materia. Stupisce, tuttavia, che né in sede di approvazione della legge italiana sulla partecipazione, né in sede di revisione della direttiva 2009/38²⁷ il tema della due diligence sia stato indicato come un nuovo terreno di dialogo e confronto tra impresa e rappresentanti dei lavoratori, a riprova della disattenzione e dello strabismo del legislatore nazionale e unionale quando si tratta di raccordare la dimensione di mercato con quella sociale.

26. Etuc position for a European directive on mandatory Human Rights due diligence and responsible business conduct, 17.12.2019 in www.etuc.org/en/document/etuc-position-european-directive-mandatory-human-rights-due-diligence-and-responsible. In particolare, il sindacato europeo aveva chiesto di adottare come base giuridica anche l'art. 153, c. 1, lett. e), sul diritto di informazione e consultazione dei lavoratori e l'art. 154 sul dialogo sociale e la partecipazione delle parti sociali alla elaborazione della proposta legislativa tramite la procedura consultiva ivi prevista.

27. Il 21.05.2025 è stato raggiunto un accordo provvisorio tra Consiglio e Parlamento europeo volto a rafforzare l'efficacia della rappresentanza transnazionale dei lavoratori nelle imprese multinazionali con più di mille dipendenti nel territorio dell'Unione europea. La proposta di revisione della direttiva Cae, avanzata dalla Commissione il 24.01.2025, è stata approvata il 9.10.2025.

Sia per dimensione occupazionale, che per l'abitudine al dialogo sviluppata in oltre trent'anni di vita, la disciplina del Cae sembra, peraltro, la cornice normativa più adeguata a dotare di nuove coordinate gli obblighi informativi che l'impresa controllante è tenuta a rendere alla rappresentanza transnazionale del lavoro, includendo tra i temi di informazione e consultazione periodica la sua politica aziendale per il rispetto dei diritti umani, la tutela dell'ambiente e il cambiamento climatico e la verifica della sua implementazione. È a livello transnazionale che la rappresentanza del lavoro ha una visione d'insieme più ampia, atta a cogliere le ripercussioni sui diritti umani, l'ambiente e il clima delle strategie di investimento, innovazione tecnologica e organizzativa, delocalizzazione, a maggior ragione se la composizione del Cae rispecchia in via volontaria la struttura internazionale della forza lavoro e, ancor più, se l'impresa ha siglato un accordo quadro globale (GFA) sul rispetto dei diritti umani esteso alle imprese della supply chain (v. *infra*). Peraltro, solo in tale quadro sembra praticabile un reale coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti nelle supply chain²⁸.

Prevedibilmente il nuovo terreno di dialogo e confronto costituito dai piani di due diligence darà luogo a una progressiva formalizzazione attraverso l'arricchimento di strumenti esistenti o il conio di nuovi strumenti: ciò che appare rilevante, stante l'esplicito riconoscimento del carattere speciale della disciplina di diritto del lavoro, è la necessità di formalizzare il ruolo dei lavoratori e dei loro rappresentanti sia nella dimensione nazionale che euro unitaria, non demandabile a mere pratiche informali di ascolto. Poiché si tratta di un ambito pressoché inedito sia per le imprese che per i lavoratori e i loro rappresentanti, è necessario investire sulla formazione congiunta per far acquisire conoscenze e competenze di norma non rientranti nel profilo dei rappresentanti dei lavoratori né del management aziendale.

È auspicabile che il tempo guadagnato con il differimento della data di recepimento della direttiva e di sua prima applicazione ad opera delle società di maggiori dimensioni venga utilmente impiegato per condividere conoscenze sulla complessa strutturazione dell'impresa e della supply chain e sui rischi generali e specifici presenti ai diversi livelli della catena, anche attraverso il richiamo a iniziative di settore o multistakeholder, ove esistenti. In particolare, la contrattazione collettiva di settore e aziendale dovrebbe fornire, attraverso il rafforzamento dei diritti di informazione, strumenti di analisi a imprese e lavoratori, idonei a intercettare le tipologie di rischi presenti per i diritti umani, l'ambiente e il clima nei diversi settori, con specifica attenzione alla dimensio-

28. Da un protagonista e osservatore avvertito è stata avanzata la critica all'incapacità del sindacato europeo di portare la questione della due diligence nei luoghi di lavoro e la sollecitazione alle relazioni industriali ad impadronirsi della direttiva per promuovere l'attività sindacale sul fronte della globalizzazione, fondamentale per le condizioni di lavoro di tutti i lavoratori, sia nei paesi sviluppati che nei paesi emergenti, dove si trovano gli ultimi anelli delle catene di approvvigionamento delle multinazionali. Cfr. Boix Lluch, in: isidorboix.wordpress.com/2024/07/08/aplicacion-inmediata-ya-de-la-directiva-europea-de-debida-diligencial/.

ne extraterritoriale e alle caratteristiche del ciclo produttivo integrato dell'impresa. Salvo eccezioni, si tratta di un terreno di azione nuovo per le une e per gli altri.

4. Sindacati e contrattazione collettiva come modalità di esercizio condiviso di *due diligence*

Oltre ai rappresentanti dei lavoratori nei luoghi di lavoro, la direttiva riconosce come stakeholder necessari dei processi di due diligence i sindacati. Il ruolo del sindacato è chiaramente diverso da quello *lato sensu* partecipativo dei rappresentanti dei lavoratori, realizzato per lo più tramite lo strumento debole dell'informazione e consultazione (ma la legge tedesca almeno formalmente richiama l'istituto della codeterminazione²⁹). La partecipazione del sindacato all'esercizio di due diligence sui diritti umani, l'ambiente e il clima si colora di tinte più forti in ragione della *funzione negoziale* ad esso riconosciuta a livello aziendale, di settore e intersettoriale. Il principio di libertà sindacale e il connesso diritto di contrattazione collettiva, diritti umani fondamentali richiamati nell'allegato alla direttiva (parte I), costituiscono al contempo un fine e un mezzo di attuazione della due diligence. L'impresa responsabile è infatti tenuta a rispettare e far rispettare dalle sue filiali e supply chain la libertà sindacale, intesa come libertà dei singoli di aderire (o non aderire) a sindacati di loro scelta, di non subire discriminazioni o atti di rappresaglia in ragione dell'appartenenza sindacale, di consentire lo svolgimento dell'attività sindacale, compreso lo sciopero. Il principio di libertà sindacale, di cui alla convenzione OIL n. 87/1948, costituisce di fatto il principio leader nel sistema di tutela dei diritti umani sul lavoro³⁰, in quanto solo attraverso la libertà di associazione e l'azione sindacale è possibile agire per la tutela di altri diritti della persona che lavora. Si tratta anche del diritto fondamentale più esposto a gravi violazioni in molte aree del mondo a causa di leggi che ne limitano il campo di azione e di pratiche antisindacali assai diffuse³¹.

Su questa base, al fine di promuovere i diritti umani sul lavoro, le federazioni sindacali internazionali da oltre un ventennio hanno adottato la strategia di negoziare accordi quadro con imprese multinazionali impegnandole a non interferire con i processi di sindacalizzazione dei lavoratori delle filiali e delle supply chain (cd. neutralità): il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nelle catene di fornitura è così demandato al potere economico e organizza-

29. Nogler, 2022, 32, e in questo volume, il quale precisa che, salvo eccezioni, le rappresentanze dei lavoratori non sono state coinvolte nell'analisi dei rischi (un'eccezione è rappresentata dalla società Daimler Truck, che ha coinvolto il proprio consiglio aziendale mondiale).

30. Sanguineti Raymond, Morato, in questo volume. Sulla categoria dei diritti umani sul lavoro v. Bogg, Collins, Davies, Mantouvalou, 2024; Sanguineti Raymond, Vivero Serrano, 2023.

31. Ituc, 2025.

tivo della direzione centrale³², alla formazione, alla definizione di procedure di reclamo, a visite periodiche *in loco* e al monitoraggio congiunto sull'applicazione dell'accordo nelle filiere, grazie all'intervento attivo di sindacati locali o, nei casi in cui non esistono, all'apporto conoscitivo di altre organizzazioni della società civile. Questa esperienza di negoziazione transnazionale si è sviluppata nel tempo arrivando alla firma di oltre un centinaio di accordi quadro mondiali e costituisce oggi una *best practice* valorizzata³³ dalla direttiva, insieme ad altre iniziative di settore e multistakeholder (v. *infra*).

Se l'esperienza degli accordi quadro nelle multinazionali ha oggettivamente aperto la strada ad impegni assunti in via negoziale di rispetto dei diritti umani nell'impresa e lungo le catene di fornitura globali, costituendo un utile precedente in termini di conoscenza e di *capacity building* per le società oggi tenute a obblighi di due diligence e per i sindacati coinvolti in tale processo, non vanno tuttavia sottaciuti i limiti intrinseci di tali esperienze. In particolare, quanto ai contenuti, tali accordi riguardano i soli diritti umani *sul lavoro* di cui alle convenzioni fondamentali OIL, pur se in alcune imprese del settore chimico e dell'energia si comincia ad affrontare la questione della transizione verde e della mitigazione del cambiamento climatico³⁴; quanto all'efficacia giuridica, il mancato ancoraggio di tali accordi al sistema nazionale o europeo di relazioni collettive demanda in via esclusiva alla buona volontà delle parti la cura dei dispositivi di attuazione; quanto infine all'effettività, essi manifestano la necessità di appoggiarsi sull'intervento di soggetti terzi tramite forme di mediazione e ADR (come i *National Contact Point* previsti dall'OCSE) in caso di contestazioni sull'interpretazione e applicazione dell'accordo, in alternativa a soluzioni giudiziali.

In ogni caso, il partenariato impresa-sindacato globale ha nei casi più virtuosi messo in luce la proficuità di una gestione condivisa del rischio di impatti negativi sui diritti umani sul lavoro. L'interesse che muove l'impresa, spesso in continuità con politiche di CSR di matrice volontaria, attiene a obiettivi reputazionali di mercato, ma anche a esigenze organizzative di controllo delle catene di fornitura, di prevenzione dei conflitti, di riconoscibilità del proprio modello di relazioni industriali. Come spiegano gli autori del saggio sull'accordo Inditex³⁵, caso leader nel settore *fast fashion*, la complessità dei sistemi di monitoraggio congiunto e dei meccanismi volti a prevenire e risolvere i conflitti con metodo *bottom up* non sempre risulta adeguata a contrastare fenomeni di violazione dei diritti umani o dell'ambiente in paesi dove tali violazioni sono tollerate o non adeguatamente perseguite. La realtà di paesi dove i diritti

32. Sanguineti Raymond, 2022, 43 ss.

33. Pur richiamata in alcuni passaggi della direttiva (artt. 13.6, 14.6, 20.3 e 20.4), la prassi degli accordi quadro mondiali non sarebbe adeguatamente valorizzata secondo Cruz-Villalòn, in questo volume.

34. Zito, 2025, 86 ss.

35. Sanguineti Raymond, Morato, 2025, in questo volume; Garcia Landaburù, 2023.

umani non sono riconosciuti, o vengono violati dalle stesse pubbliche autorità, rappresenta una sfida immane per imprese e sindacati che si impegnano a vigilare sulla loro osservanza. In particolare, il sindacato nazionale e/o la federazione internazionale che firmano l'accordo quadro mondiale impegnano la loro credibilità in termini di capacità di pressione e di controllo sull'effettivo rispetto dell'accordo lungo la catena del valore, sicché qualunque violazione in qualunque nodo della catena rischia di riflettersi negativamente sull'impegno comune assunto.

Come segnalato, tali pratiche negoziali vengono positivamente richiamate in quanto precedente e punto di riferimento attendibile per la valutazione dei rischi, pur se la direttiva chiarisce che l'adesione dell'impresa a un accordo globale di settore o multistakeholder non esime la stessa dall'obbligo di consultare i propri dipendenti e i loro rappresentanti (art 13, c. 6). Va al riguardo evidenziato come il richiamo a queste pratiche negoziali *di per sé* costituisca una forma di riconoscimento e valorizzazione, idonea a saldare tali accordi con la trama legale degli obblighi di due diligence favorendone da un lato la diffusione, dall'altro il rafforzamento dell'efficacia giuridica. Quanto al primo aspetto, la prova di questa proficua interazione è fornita dall'esperienza applicativa della legge francese sul *devoir de vigilance*, in cui i sindacati hanno fatto ricorso al dispositivo, previsto dalla legge, di messa in mora della società per carenza del piano di vigilanza, al fine di sollecitare l'avvio di processi negoziali volti alla stipula di GFA³⁶. Quanto al secondo, non pare dubbio che l'impegno negoziale assunto dall'impresa attraverso il GFA sia utilizzabile anche in sede di accertamento dell'osservanza degli obblighi di due diligence come elemento di valutazione del comportamento dell'azienda³⁷ e di commisurazione delle sanzioni³⁸, anche se la firma dell'accordo o l'adesione a iniziative multistakeholder non rende l'impresa a priori esente da responsabilità (art. 29, c. 4). La direttiva sulla due diligence può, quindi, costituire l'anello mancante per la diffusione e il riconoscimento di efficacia giuridica degli accordi quadro mondiali in quanto la loro violazione potrà essere invocata a supporto di domande volte a far accertare la responsabilità dell'impresa per mancata vigilanza.

Il ruolo del sindacato nell'attuazione dei meccanismi di due diligence non si esaurisce nelle fasi di mappatura dei rischi, di adozione di piani di preven-

36. Cfr. Daugareilh, 2025, in questo volume.

37. Elemento di particolare rilievo, stante la giurisprudenza richiamata da Zito in questo volume sull'utilizzo a fini probatori di codici di condotta unilateralmente emanati dall'azienda.

38. L'art. 27 della direttiva, nel richiamare i noti principi di effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni, specifica che esse devono tener conto della natura, gravità e durata della violazione e della severità dell'impatto negativo provocato; degli investimenti fatti e del supporto fornito dalla società; *della collaborazione attivata con altri soggetti per affrontare gli impatti negativi*; della scala di priorità decisa nell'affrontare i rischi; dell'esistenza di pregresse violazioni; dell'ambito di operatività delle azioni correttive intraprese; dei benefici acquisiti o dei costi risparmiati dalla società a causa della violazione; di ogni altra condizione aggravante o attenuante in relazione alle circostanze del caso (art. 27, c. 2, lett. a-h).

zione e mitigazione degli impatti negativi e di adozione di misure rimediali attraverso l'interlocuzione con l'impresa che, come detto, può assumere anche natura negoziale. Il sindacato è tra i soggetti che possono presentare reclamo ai sensi dell'art. 14, c. 2, lett. b) in presenza di legittimo timore di impatti negativi causati dalle operazioni della società, delle sue filiali o dei partner commerciali; nonché tra i soggetti legittimati a sottoporre segnalazioni circostanziate all'autorità di controllo ai sensi dell'art. 26 quando abbiano ragione di ritenere, in base a circostanze oggettive, che una società stia venendo meno ai suoi obblighi in materia di due diligence. Ai sensi dell'art. 29, c. 3 lett. d) il sindacato può anche agire in giudizio per conto delle vittime di violazioni dei diritti umani o delle norme a tutela dell'ambiente per chiedere il risarcimento dei danni all'impresa responsabile di mancata vigilanza. Quest'ultima previsione, come detto, rischia di essere travolta dall'ondata di semplificazioni introdotta dalla proposta del pacchetto Omnibus 1 da parte della Commissione, sulla scia del *Competitiveness compass* o agenda della competitività³⁹, volta a ridurre gli oneri legali e burocratici che comportano un aggravio di costi per le imprese minando la loro capacità competitiva sul mercato mondiale.

Una considerazione sul ruolo dei sindacati nell'implementazione dei processi di due diligence va fatta. Il sindacato come naturale controparte dell'impresa nei sistemi di relazioni industriali ha un ruolo del tutto peculiare rispetto ad altri stakeholder: ha un potere quasi esclusivo di negoziare con l'impresa accordi collettivi volti al miglioramento delle condizioni di lavoro e/o alla gestione di situazioni di crisi. Nella pratica trentennale dei *global framework agreements* siglati con imprese multinazionali il sindacato ha sperimentato forme di solidarietà transnazionale tra i lavoratori della società e quelli delle filiali e filiere sparse nel mondo, inclusi i lavoratori delle supply chain, attraverso l'utilizzo del potere organizzativo e di controllo della multinazionale per veicolare il rispetto dei diritti fondamentali sul lavoro. L'implementazione della direttiva due diligence ha quindi un patrimonio di *best practices* cui attingere nei diversi settori per allestire meccanismi rodati di prevenzione dei rischi per i diritti umani sul lavoro⁴⁰ e, almeno in parte, per i rischi ambientali e climatici. Le imprese multinazionali che da tempo hanno intrapreso un serio percorso negoziale sono ora avvantaggiate riguardo alla mappatura delle catene e dei rischi, all'adozione di piani di prevenzione e correttivi, all'utilizzo di strumenti di monitoraggio e di elaborazione di indicatori pertinenti per valutare i progressi compiuti nel corso del tempo.

39. European Commission, A Competitiveness compass for the EU, COM(2025) 30 final, 29.01.2025.

40. Sulla necessità di ricorrere al patrimonio di conoscenze acquisito nell'esperienza ultraventennale degli accordi quadro globali attraverso un'azione sindacale immediata volta all'applicazione della direttiva e al suo miglioramento in futuro, Boix Lluch, 2024, (isidorboix.wordpress.com/2024/03/31/debida-diligencia-proxima-nueva-directiva-europea-para-el-trabajo-decente/) che prefigura concreti itinerari di azione per il sindacato ai diversi livelli.

5. Altri stakeholders per la tutela di interessi diversi dal lavoro: ambiente e diritti umani

La proposta di semplificazione avanzata dalla Commissione ha salvaguardato la posizione di sindacati e rappresentanti dei lavoratori nell'esercizio degli obblighi di due diligence, riconoscendo la loro funzione di rappresentanza degli interessi dei lavoratori della società capofila, delle filiali e delle catene. Si tratta di un compito al quale, tuttavia, rappresentanti dei lavoratori e sindacati non sono preparati⁴¹, soprattutto se non hanno voce in capitolo sugli assetti organizzativi dell'impresa e non godono in via stabile e istituzionale di diritti di partecipazione. L'assegnazione di un ruolo quasi esclusivo di interlocutore dell'impresa nella proposta di revisione/semplificazione sembra quindi spiegabile, in una direttiva fondata sul mercato interno e non sul capitolo sociale, con la percezione di un dialogo più facile e rodato con i rappresentanti dei lavoratori, veicolo di interessi corporativi che legano le sorti dei lavoratori a quelle dell'impresa.

La proposta Omnibus respinge, invece, la partecipazione di altri soggetti esponenziali di interessi collettivi o pubblici, come ong, associazioni ambientaliste, organizzazioni dei consumatori, difensori dei diritti umani, con specializzazione negli altri ambiti coperti dalla direttiva: i diritti umani non collegati al lavoro, l'ambiente, il clima. In tali ambiti il sindacato e le rappresentanze del lavoro non hanno competenza specifica, sicché i relativi rischi, in assenza di interlocuzione con soggetti esterni, è demandata al mero apprezzamento dell'impresa, pur con qualche residuo temperamento. Come ricordato, la riscrittura dell'art. 3, lett. n) include, infatti, fra gli stakeholder ammessi alla mappatura dei rischi e alle successive fasi di due diligence "individui o comunità i cui diritti o interessi sono o potrebbero essere *direttamente* colpiti da prodotti, servizi e operazioni della società, delle sue filiali e dei suoi partner commerciali [...] e i legittimi rappresentanti di tali individui o comunità". Oltre ad essi (ad es. singoli esponenti o rappresentanti delle comunità indigene nel cui territorio si sono verificati danni ambientali dovuti all'attività dell'impresa o dei suoi partner commerciali da cui hanno subito, o hanno ragione di temere, un danno diretto), in mancanza di specifici stakeholder per mappare adeguatamente i rischi ai diritti umani e all'ambiente, l'impresa può consultare esperti in grado di fornire informazioni attendibili sull'esistenza di rischi effettivi o potenziali (art. 13, c. 4).

41. Treu, 2025, 300 ss. colloca il ruolo del sindacato e delle rappresentanze del lavoro nello scenario disegnato dalle grandi trasformazioni indotte dalle transizioni digitale e ambientale e nelle risposte date alla sfida della sostenibilità. L'A. segnala come le relazioni industriali e la contrattazione collettiva non hanno ancora colto a fondo le implicazioni di questi interventi sulle regole e sulla gestione dei rapporti di lavoro, mentre la gravità della posta in gioco con finalizzazione dell'attività delle imprese a obiettivi di rilievo costituzionale, come la salvaguardia dell'ambiente e il rispetto dei diritti umani, accentua il ruolo del lavoro, e anzi cambia il fondamento della partecipazione dei lavoratori nelle aziende. V. anche: Murgio, 2025, 45 ss.

Ovviamente la posizione di tali soggetti è del tutto diversa da quella di sindacati e rappresentanti dei lavoratori: mentre questi hanno conoscenza diretta delle violazioni dei diritti umani sul lavoro all'interno dell'impresa capofila, delle filiali o di imprese terze della catena (sempre che ne abbiano adeguata consapevolezza) e, in quanto parti necessarie del processo di due diligence, sono tenuti a esprimersi sulla presenza di rischi, sulla loro graduazione, sul piano di vigilanza e sull'adeguatezza delle misure correttive da adottare, contribuendo così alla politica di due diligence della società; gli altri stakeholder sono soggetti eventuali, esterni all'impresa e alle sue controllate o supply chain, il cui apporto conoscitivo rileva con riguardo alla tipologia di rischi presenti o prevedibili per i diritti umani, l'ambiente e il clima sulla base della loro competenza, ricavabile dallo scopo sociale previsto dallo statuto associativo, dall'esperienza maturata sul campo, dalla pubblicazione di rapporti e dalla notorietà come esperti, da campagne di sensibilizzazione e di mobilitazione condotte sui temi oggetto di due diligence, dalla presentazione di denunce, ecc. La loro partecipazione al processo di due diligence ha carattere di *expertise*⁴² o di testimonianza diretta dell'impatto dell'attività economica dell'impresa, in quanto soggetti attivi in ambiti settoriali e/o geografici che postulano conoscenze a carattere scientifico (ad es. l'impatto sull'ambiente dello sversamento nei fiumi di sostanze inquinanti) o esperienze sul campo che li rendono fonti di conoscenze indispensabili per una corretta mappatura dei rischi e per la loro graduazione, nonché per l'indicazione di misure adeguate alla riduzione o mitigazione, per la definizione di indicatori per il monitoraggio, ecc. Spesso si tratta di organismi locali che aderiscono a organizzazioni internazionali (come Amnesty International, Greenpeace, Save the Children, Clean Clothes Campaign) a carattere non governativo, espressioni della società civile, agenzie internazionali specializzate, organizzazioni di volontariato di matrice religiosa o laica, o altro.

Oltre alle caratteristiche richiamate, il loro apporto si differenzia da quello del sindacato – sia esso locale, nazionale, regionale, mondiale – per la natura propria dell'organizzazione sindacale volta a tutelare gli interessi dei lavoratori attraverso l'azione sindacale, di cui contrattazione collettiva e sciopero costituiscono le espressioni tipiche più rilevanti, giuridicamente coperte dal principio di libertà sindacale. Tale diritto costituisce una declinazione specifica del principio generale di libertà di associazione, diritto fondamentale degli individui di formare o di unirsi a gruppi per perseguire obiettivi o interessi comuni. Come la libertà sindacale, anche la libertà di associazione costituisce un *enabling right* per il funzionamento della democrazia e la tutela degli altri diritti umani.

42. L'art. 16, lett. b) dei Guiding Principles delle Nazioni Unite ne qualifica l'apporto alla predisposizione del piano aziendale di vigilanza in termini di *expertise*: "Is informed by relevant internal and/or external *expertise*". Così pure l'art. 18, che in fase di identificazione e valutazione dei rischi prevede di: "(a) Draw on internal and/or independent external human rights *expertise*; (b) Involve meaningful consultation with *potentially affected groups and other relevant stakeholders*, as appropriate to the size of the business enterprise and the nature and context of the operation".

In particolare, le ong svolgono un ruolo di prima linea, essenziale nella difesa di interessi pubblici e nella promozione dei diritti umani e, come tali, sono direttamente riguardate dalla messa in opera della direttiva sulla due diligence. Esse sono tra i destinatari della libertà di associazione, i cui aspetti fondamentali riguardano: la libertà di costituire associazioni e di partecipare alle loro attività senza interferenze; il diritto di costituire nuove organizzazioni, di aderire o non aderire a quelle esistenti, di determinarne lo statuto, la struttura e le attività. Si tratta di un diritto riconosciuto dai principali trattati internazionali sui diritti umani, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 22 ICCPR), la Convenzione europea sui diritti dell'uomo (art. 11), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 12). In virtù di tali fonti, gli Stati hanno la responsabilità di proteggere tale diritto garantendo un ambiente favorevole alle ong, compresa l'assenza di restrizioni e interferenze indebite nelle loro attività. Sebbene ne possa essere richiesta la registrazione, questa non dovrebbe essere utilizzata come strumento per limitare la costituzione o il funzionamento delle ong, mentre eventuali restrizioni possono essere ammesse solo a condizione di essere previste per legge, se necessarie per la sicurezza nazionale o la sicurezza pubblica, e proporzionate allo scopo. La libertà di associazione costituisce un aspetto-chiave di garanzia della società civile, che consente ai cittadini di partecipare alla vita pubblica, di esprimere le proprie opinioni e difendere i propri interessi.

Le ong sono attori essenziali nella tutela dei diritti umani, nella promozione dello sviluppo⁴³, nella protezione della democrazia attraverso la libertà di espressione, di riunione e di partecipazione civica. In paesi caratterizzati da regimi autoritari spesso costituiscono le uniche voci a tutela dei diritti umani, mentre in paesi democratici contribuiscono con la loro attività a promuovere diritti di persone vulnerabili (donne, bambini, immigrati, prigionieri, minoranze) e a svolgere azioni di sensibilizzazione su questioni ambientali e climatiche. Per la loro funzione di vigilanza critica sempre più spesso subiscono minacce, come restrizioni ai finanziamenti, attacchi politici, misure di sorveglianza, che ne compromettono le capacità operative. Di fatto, in ogni parte del mondo sono aumentate le restrizioni alla libertà di associazione, tra cui: il divieto di ricevere finanziamenti dall'estero o di aderire a organizzazioni internazionali, pena l'accusa di operare come agenti stranieri; l'imposizione di obblighi di trasparenza e di pubblicazione dei nomi degli aderenti e dei destinatari della loro attività; l'attribuzione di ampi poteri discrezionali all'autorità pubblica di procedere alla registrazione; la sorveglianza di attivisti e difensori dei diritti umani; il ricorso a

43. Allo studio del loro contributo allo sviluppo sono dedicati alcuni studi pionieristici nell'ambito di organizzazioni internazionali come la Banca mondiale, l'OIL e le Nazioni Unite: cfr. Cernea, 1988; Baccaro, 2001; Bendana, 2006. Le ragioni della rilevanza acquisita dalle ong a partire dagli anni '90 del secolo scorso sono rinvenibili nell'affermazione del programma neoliberista di deregolamentazione e ritiro dello Stato, per cui esse sono diventate il canale privilegiato di distribuzione degli aiuti allo sviluppo o i soggetti attuatori preferiti da molti *donors*.

misure antiterrorismo per impedirne o sanzionarne l'azione; il sospetto o l'accusa di svolgere attività antinazionali.

E la nuova ondata di restrizioni non riguarda solo i regimi autoritari, ma tocca anche i sistemi democratici, spinti da movimenti sovranisti a favorire la disintermediazione e a limitare la libera espressione della società civile. Ne costituiscono esempio le misure adottate contro le ong che soccorrono i migranti, le norme antiterrorismo rivolte a movimenti ecologisti, il varo di nuove fattispecie di reato per comportamenti contrari alla sovranità dello Stato, la stessa proposta della Commissione Europea di un pacchetto "Defence of Democracy" che prevede obblighi rafforzati e sproporzionati di trasparenza alle organizzazioni della società civile⁴⁴. Contro tali iniziative queste si sono battute, spesso con successo, attraverso mobilitazioni pubbliche e il ricorso a forme di *strategic litigation*: lo stesso ricorso al Mediatore europeo per la mancata consultazione sul pacchetto Omnibus 1, il cui obiettivo di semplificazione tende appunto a eliminare dal processo di due diligence la voce della società civile, sottolinea il vulnus alla democrazia arrecato dalla mancanza di un processo consultivo ampio e trasparente, che si traduce nel sacrificio degli interessi rappresentati dalla società civile nel meccanismo disciplinato dalla direttiva.

L'eliminazione degli stakeholder esterni appare incompatibile con la sfera dei diritti e interessi protetti dalla direttiva: la libertà di associazione di cui al Patto internazionale sui diritti civili e politici rientra, infatti, tra i diritti umani indicati nell'allegato I, su cui le imprese sono tenute a esercitare la dovuta diligenza valutando i rischi di impatti negativi e definendo piani di prevenzione. Nell'intento di semplificare gli obblighi per le imprese, la scomparsa di tali stakeholder rischia di ridurre fortemente l'*accountability* con riguardo a un'ampia sfera di diritti umani e all'ambiente, oltre a non coprire gli impatti negativi presenti oltre il primo livello della supply chain, dove i rischi sono maggiori e dove spesso non ci sono testimoni diretti degli abusi. Tali impatti negativi possono riguardare diritti umani sul lavoro, come discriminazioni, lavoro infantile, lavoro

44. Nell'ambito del pacchetto "Difesa della democrazia" adottato il 12 dicembre 2023, la Commissione europea ha proposto una direttiva che mira a introdurre norme comuni in materia di trasparenza e responsabilità nel mercato interno per le attività di rappresentanza di interessi svolte per conto di paesi terzi. La proposta istituisce un registro delle entità finanziate da paesi stranieri che svolgono attività di rappresentanza di interessi per conto di paesi terzi al fine di influenzare "lo sviluppo, la formulazione o l'attuazione di politiche o legislazioni o il processo decisionale pubblico nel mercato interno". Di fatto si tratta di un registro dei finanziamenti esteri sul quale molte organizzazioni della società civile hanno manifestato riserve, pur riconoscendo la legittimità delle preoccupazioni della Commissione in merito a interferenze maligne e a disinformazione, per il connesso rischio di stigmatizzazione e persecuzione della società civile e di altri attori legittimi finanziati da fonti esterne. In particolare, l'iniziativa potrebbe indebolire il ruolo chiave degli attori della società civile a sostegno dello Stato di diritto e in difesa dei diritti fondamentali, anche rispetto a interferenze dannose, finendo per indebolire il ruolo dell'Europa nella protezione della società civile e della democrazia nel mondo, danneggiando la sua legittimità e credibilità quando critica strumenti simili utilizzati dai regimi autoritari: civic-forum.eu/wp-content/uploads/2024/01/Defence-of-Democracy-an-analysis-of-the-foreign-funding-directive.pdf.

forzato, salari non dignitosi o non corrisposti, rischi per la salute e l'incolumità dei lavoratori, ove non siano presenti sindacati o rappresentanti dei lavoratori e le ong appaiano i soli terminali informativi presenti *in loco*. La mancata copertura di tale spettro di rischi attraverso la cancellazione dell'obbligo di coinvolgere stakeholder esterni e la limitazione al primo livello della catena di attività⁴⁵ rischia di vanificare il senso della mandatory due diligence e di risolversi in un esercizio di *accountability* parziale e inadeguato, disattendendo le fonti internazionali che la direttiva richiama in preambolo come fonte di ispirazione.

Le ragioni che hanno spinto il legislatore europeo a tornare, a pochi mesi dall'approvazione, sugli obblighi di due diligence e, in particolare, sul ruolo degli stakeholder, appaiono legate ai cambiamenti geopolitici avvenuti (lo spostamento degli equilibri politici nel Parlamento europeo, il perdurare e l'acuirsi dei conflitti alle frontiere dell'Europa, l'avvento della presidenza Trump con il suo carico di incertezza e instabilità) e alla ridefinizione degli obiettivi di competitività delle imprese europee rispetto al nuovo scenario mondiale che si sta ridisegnando. In questo contesto hanno ripreso vigore i sostenitori di una drastica semplificazione delle regole e riduzione degli oneri burocratici per le imprese, in particolare dei costi imposti dall'agenda sul Green Deal. La rassicurazione espressa dalla Commissione europea, che ha accolto nel pacchetto Omnibus tali istanze, secondo cui la semplificazione delle regole non intacca gli obiettivi della direttiva, rimasti invariati, non pare soddisfacente. Il posticipo della sua entrata in vigore, la riduzione del campo di applicazione al primo anello della catena di attività (sia pur con un importante *caveat*⁴⁶), la riduzione del numero di stakeholder da coinvolgere nel processo e delle fasi in cui possono intervenire, la diluizione dei tempi di aggiornamento del piano da uno a cinque anni, l'allentamento al limite dell'evanescenza del principio di responsabilità civile, destinato a operare a macchia di leopardo negli Stati la cui legislazione espressamente prevede la sanzione civile per i danni causati dalla mancata osservanza dell'obbligo di diligenza, non paiono espressione di un mero intento di semplificazione, quanto di una vera deregolamentazione, tanto più irrazionale in

45. A ciò si aggiunga la cancellazione nella proposta Omnibus della previsione di cessazione dei rapporti commerciali con l'impresa terza della catena, responsabile di gravi e reiterate violazioni dei diritti umani non rimediabili con un piano di azione rafforzato da parte della società capofila (artt. 10, c. 6 e 11 c. 7). Si tratta di una richiesta del fronte imprenditoriale, che certo vanifica l'intera impostazione degli obblighi di due diligence, volti a far cessare le condotte gravemente lesive dei diritti umani causate dalle imprese anche tramite la loro supply chain. La mera sospensione dei rapporti commerciali non avrà verosimilmente alcun effetto-leva deterrente in assenza dell'obbligo, che l'impresa è tenuta a valutare, di interrompere i rapporti.

46. Si fa riferimento alla circostanza che in fase di mappatura dei rischi siano conosciuti o conoscibili *studi e rapporti circostanziati* su rischi riguardanti imprese della catena che non hanno rapporti diretti con la società madre o con le filiali, o rischi affrontati in precedenza. L'esistenza di pubblicazioni e di report può essere eccepita da stakeholder, non previamente consultati dalla società madre, in sede di reclamo e/o di presentazione di segnalazioni circostanziate all'autorità di controllo *anche* con riguardo a imprese della catena che, alla stregua della proposta Omnibus, fuoriescono dal campo di applicazione della due diligence.

quanto fatta senza una verifica sul campo dei suoi problemi attuativi. In particolare, l'affievolimento del già debole tentativo di introdurre un'armonizzazione minima del regime di responsabilità civile colpisce l'azione collettiva esercitata da associazioni ed enti esponenziali degli interessi lesi, associazioni ambientaliste, ong, difensori dei diritti umani, percepiti come i veri soggetti antagonisti in quanto tutori di diritti e interessi fondamentali rispetto a quelli definiti dallo scopo sociale dell'impresa, e come tali non negoziabili.

La vera posta in gioco dell'obiettivo di semplificazione pare quindi di ridimensionare la portata della direttiva, tagliando non solo gli oneri burocratici per le pmi della catena (motivo apparente), ma riducendo drasticamente i *costi* che la società è tenuta a sostenere per un piano effettivo ed efficace di prevenzione e riparazione degli impatti negativi, che tenga conto di tutti i rischi presenti nelle filiali e nelle catene di approvvigionamento, correttamente censiti in fase di mappatura con il supporto conoscitivo di tutti gli stakeholder⁴⁷. L'eliminazione degli stakeholder esterni all'impresa ha quindi un impatto rilevante sul tenore degli obblighi previsti in direttiva: riduce i costi di finanziamento e supporto alle imprese terze della catena per evitare o mitigare i rischi, riduce gli investimenti in prevenzione delle violazioni dei diritti umani, dell'ambiente e del clima, riduce i costi di riparazione degli impatti negativi effettivi, riduce fino ad azzerare l'alea di danni reputazionali causati da azioni di responsabilità mosse da organizzazioni della società civile. Al punto da porre seri problemi in ordine all'allineamento della direttiva alle fonti internazionali⁴⁸.

6. La dialettica collaborazione-conflitto tra i diversi portatori di interesse

I diversi stakeholder hanno priorità e interessi diversificati, risultato di obiettivi e campi di attività distinti e specializzati in relazione alle rispettive *constituencies*. La direttiva fa convergere tali molteplici interessi nell'esercizio di due diligence sui diritti umani e sulla tutela dell'ambiente e del clima convogliando i molteplici portatori di interessi su tali tematiche a confrontarsi con l'impresa in una serie di passaggi, dalla mappatura dei rischi, alla priorità riconosciuta a quelli più gravi o più probabili, alla definizione di misure adeguate

47. Si ricorda che il canone di adeguatezza delle misure adottate ai sensi della direttiva per prevenire rischi potenziali o porre fine a rischi effettivi (artt. 10 e 11) impone un reale cambiamento delle strategie di impresa non solo dal punto di vista degli adempimenti burocratici e di compliance, bensì degli investimenti finanziari e non finanziari, dell'adeguamento di impianti, processi e infrastrutture di produzione e altri processi e infrastrutture operativi, modifiche alle pratiche di acquisto, di progettazione e distribuzione, sostegno mirato alle pmi partner commerciali, anche a carattere finanziario attraverso finanziamenti diretti, prestiti a tasso agevolato, garanzie di approvvigionamento continuo e assistenza nella richiesta di finanziamenti.

48. Prototapa, 2025, in questo volume.

di prevenzione e mitigazione, alla previsione di procedure di reclamo, al monitoraggio periodico, ad azioni correttive ove il rischio persista.

Sin dalla fase di mappatura dei rischi, come detto, gli stakeholder esterni sono portatori di conoscenze specifiche in virtù del loro campo di attività⁴⁹: il loro coinvolgimento contribuisce all'acquisizione di consapevolezza sulla tipologia e sul livello di rischi presenti soprattutto a livello periferico, nelle supply chain, sulla base di conoscenze dirette o indirette possedute con riguardo ad alcuni paesi o aree e a specifici settori.

Se il tratto distintivo dell'attività del sindacato rispetto a quella di altri stakeholder, in particolare le ong, è il diritto riconosciuto solo ai primi di contrattazione collettiva, ossia un'attività di negoziazione volta alla stipula di accordi collettivi con l'impresa, frutto di compromesso tra le rispettive posizioni, espressione della diversità di interessi di cui le due parti sono portatrici; nella prassi internazionale in materia di lavoro si sono sviluppate iniziative multistakeholder sotto forma di accordi di collaborazione tra diversi attori, incluse ong, in alcuni settori e/o paesi, volti alla eliminazione o mitigazione di rischi specifici per i lavoratori con il concorso delle autorità pubbliche locali, di una pluralità di imprese committenti, di sindacati internazionali e locali e di altri portatori di interessi globali e locali e con il sostegno dell'OIL⁵⁰. A tali iniziative fa positivo riferimento la direttiva stabilendo che l'impresa che vi aderisce può avvalersi dell'analisi e valutazione dei rischi ivi contenute rinviando ad esse nel proprio piano di vigilanza, con impegno a monitorarne l'efficacia (art. 20, c. 3).

Le iniziative multistakeholder sono altresì valorizzate come misure complementari di accompagnamento disposte dalla Commissione europea per sostenere la due diligence in paesi terzi attraverso la facilitazione della loro adozione

49. Sulla funzione conoscitiva svolta da ong, associazioni ambientaliste e difensori dei diritti umani esiste un'ampia letteratura e informazioni rilevanti sulla loro attività reperibili sui rispettivi siti. In materia di due diligence societaria sono reperibili banche dati riguardanti le società rientranti nel campo di applicazione della direttiva, con informazioni riguardanti l'esistenza di codici di condotta, azioni legali, segnalazioni di impatti negativi potenziali o effettivi lungo le supply chain. Tra le organizzazioni impegnate a fornire informazioni sulle società rientranti nel campo di applicazione della direttiva: SOMO, Centro di ricerca sulle imprese multinazionali, costituito ad Amsterdam nel 1973, che indaga sugli impatti negativi ai diritti umani e alla sostenibilità ambientale causati da società commerciali svolgendo analisi indipendenti basate sulla rilevazione di fatti, avvalendosi di un'estesa rete di collaborazione con altre organizzazioni a livello mondiale e agendo come hub di conoscenza, ricerca e comunicazione. SOMO partecipa alle iniziative della European Coalition for Corporate Justice (ECCJ), un network di oltre 480 organizzazioni della società civile in Europa. Cfr.: www.somo.nl/our-work/issues/human-rights-due-diligence/ e corporatejustice.org/mission/. Tra gli strumenti per sostenere la corretta trasposizione della direttiva, v. la guida pubblicata il 12.11.2024 dalle ong ECCJ, Clean Clothes Campaign, European Center for Constitutional and Human Rights, Frank Bold, Oxfam, Cisd, Fidh, Anti-Slavery e Friends of the Earth Europe: Corporate Sustainability Due Diligence Directive. A guide to transposition and implementation for civil society organisations, in: cleanclothes.org/resources-reports.

50. Il più noto dei quali è l'*Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh* del 2013, stipulato a seguito della tragedia di Rana Plaza e rinnovato nel 2018. Sul ruolo delle ong in tale accordo v. Lucchetti, in questo volume.

al fine di supportare le imprese di tali paesi nell'adempimento dei relativi obblighi (art. 20, c. 3). Al riguardo, Commissione e Stati membri sono impegnati a favorire la disseminazione di informazioni sulle iniziative di settore e multistakeholder e sui loro risultati, nonché a emanare linee guida che forniscano chiarimenti alle imprese su come valutarne l'idoneità ai fini dell'osservanza dei propri obblighi. Le imprese possono far riferimento a queste iniziative di settore e multistakeholder anche a fini di verifica della compliance, in quanto soggetti terzi indipendenti, qualificati da particolare "esperienza e competenza sulle questioni ambientali o sui diritti umani [...] responsabili della qualità e affidabilità della verifica" (art. 20, c. 5).

La valorizzazione delle iniziative multistakeholder sembra quindi reimmettere nel circuito procedurale della due diligence stakeholder che la proposta Omnibus ha estromesso dalla fase di valutazione dei rischi: certo si tratta di un accesso mediato dalla pluralità di partecipanti agli accordi multistakeholder e riguardante singoli fattori di rischio la cui elevata probabilità di avverarsi o la particolare gravità è stata valutata da tutti i soggetti portatori di interessi e di diritti nel settore e nel paese cui l'accordo si applica.

Diversamente dai *transnational company agreements* (TCAs) o *global framework agreements* (GFAs), di cui sono firmatarie singole multinazionali e sindacati internazionali o nazionali di settore, gli accordi multistakeholder si configurano come accordi multilaterali, al cui monitoraggio contribuiscono tutti i soggetti firmatari⁵¹. Tali accordi mostrano come sindacati e altri portatori di interesse possono cooperare sul tema dei diritti umani sul lavoro, con particolare riguardo alla salute e sicurezza, al lavoro infantile e al lavoro forzato, temi che rientrano nel *core* dell'attività di ong e organizzazioni di tutela dei diritti umani. Come detto, i sindacati internazionali attribuiscono un rilievo particolare ai diritti fondamentali di libertà sindacale e di contrattazione collettiva, considerati *enabling rights* rispetto agli altri diritti fondamentali sul lavoro⁵²: nelle ipotesi in cui sono stati negoziati TCAs che impegnano l'impresa e la sua supply chain al rispetto delle convenzioni fondamentali OIL – oggetto necessario ma non esclusivo dei TCAs – il monitoraggio congiunto impresa/sindacati sull'applicazione dell'accordo lungo la supply chain può beneficiare in taluni casi dell'opera di ong e di difensori dei diritti umani presenti in territori in cui non ci sono rappresentanti dei lavoratori. La cooperazione non è scontata né facile perché diversi sono i percorsi e gli obiettivi perseguiti dagli uni e dagli altri. Il sindacato internazionale con la stipula di un TCA mira a definire un campo di azione per la libertà sindacale, di cui beneficia la sindacalizzazione in paesi dove operano le supply chain: attraverso l'impegno assunto dalla multinazionale di non ostacolare la sindacalizzazione, il sindacato punta all'obiettivo primario di affiliare i lavoratori delle supply chain e all'obiettivo strumentale di controllare la compliance da parte delle imprese della

51. Cfr. Frosecchi, 2022, 151 ss.; Criveller, 2022, 157 ss.

52. Baylos, Zoppoli, 2022, 41 ss.

catena all'accordo quadro globale dell'impresa multinazionale tramite i sindacati locali.

Ong, attivisti per i diritti umani, associazioni ambientaliste, etc. utilizzano strumenti diversi, come campagne di sensibilizzazione e mobilitazione, redazione di informazioni e report, manifestazioni, denunce a pubbliche autorità e ad organizzazioni internazionali, azioni in giudizio per la riparazione dei danni alle vittime. In quanto difensori dei diritti umani o organizzazioni ambientaliste, tali organismi sono portatori di istanze per loro natura assolute, che li rendono poco inclini al compromesso con l'interesse economico dell'impresa. Da qui il non facile allineamento di posizioni con il sindacato⁵³, che per natura è portato a negoziare alla ricerca di soluzioni di compromesso accettabili per l'una e l'altra parte. Questa diversità di punti di vista e di *mission* degli uni e delle altre si manifesta sia in fase di negoziazione di accordi multistakeholder, sia in fase di monitoraggio, dove gli uni appaiono più attenti al miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori, le altre ai diritti umani delle comunità residenti sul territorio, alla protezione dell'ambiente, all'accesso alle risorse, alla tutela di minoranze, ecc.

Questa diversità di approccio e di strategie non va tuttavia sovrastimata: nell'esperienza francese si sono osservate modalità diverse di attenzione all'implementazione della legge sul *devoir de vigilance* da parte di sindacati e ong⁵⁴, ma anche una crescente capacità di interazione e collaborazione⁵⁵. Gli uni e le altre si sono mossi fianco a fianco per la legge di iniziativa popolare, così come si sono mobilitati insieme in favore della direttiva europea e, oggi, contro la proposta di semplificazione, percepita come vera e propria deregolamentazione.

7. Il ruolo degli stakeholder tra partecipazione e controllo: verso una divisione dei compiti? Conclusioni

Tenuto conto della specialità dei ruoli giocati dagli uni e dalle altre è forse possibile avanzare un'ipotesi conclusiva. La latitudine del processo di due diligence, riguardante i diritti umani, l'ambiente e il clima, apre il sipario a protagonisti diversi, chiamati a dare il loro contributo a una corretta cartografia dei rischi, sulla base delle rispettive prospettive. Una lettura sistematica e coerente

53. Alcuni studi, pur segnalando le difficoltà di relazione determinate anche dalle diverse agende e strutture organizzative, sottolineano come la cooperazione tra sindacati e ong costituisca la soluzione più vantaggiosa per gli uni e le altre, soprattutto in campi in cui il sindacato ha difficoltà organizzative, come nel settore dei servizi, nelle *free trade zones*, nell'economia informale, in materia ambientale, nel campo della responsabilità sociale d'impresa e dei diritti umani: v. Gallin, 2000; 2001; Spooner, 2004; Egel-Zandén, Hyllman, 2006; 2010; Sharma, 2025. Tale collaborazione in molte realtà dà vita a un'ibridazione delle forme collettive di difesa degli interessi dei lavoratori, come nel lavoro domestico.

54. Guarriello, 2021, 593; Zito, 2021, 537 ss.

55. Daugareilh, 2022, 97 ss.

della direttiva, alla luce dei principi internazionali cui la stessa si ispira, dovrebbe riconoscere l'apporto positivo dato all'intero processo di due diligence dai diversi attori coinvolti: non solo in fase di mappatura e valutazione dei rischi secondo una scala di priorità, ma anche in ordine all'adeguatezza delle misure di prevenzione o di mitigazione degli impatti negativi, alla costruzione di indicatori di monitoraggio pertinenti, al potere di segnalazione e di allerta. Il bagaglio di conoscenze e competenze possedute dalla gamma di stakeholder coinvolti o coinvolgibili nel processo di due diligence ai sensi della direttiva serve a rendere affidabile l'intero processo, con indubbi vantaggi per l'impresa, sia nei *rating* di mercato, sia negli eventuali contenziosi che dovessero insorgere davanti all'autorità di vigilanza o in sede giudiziaria.

La proposta Omnibus in discussione esclude, invece, dall'attività di *meaningful engagement* stakeholder esterni che hanno specifiche conoscenze e competenze in materia ambientale e di cambiamento climatico, oggetto dell'annunciato ridimensionamento degli obiettivi europei del Green Deal, così come difensori dei diritti umani e altre categorie di soggetti menzionati dalla direttiva, quasi a disegnare un percorso di due diligence tutto interno all'impresa e ai suoi stakeholder necessari, i lavoratori e i loro rappresentanti. Questo ridimensionamento del ruolo degli stakeholder rischia di annacquare la direttiva – obiettivo peraltro esplicitamente dichiarato dai suoi oppositori – ossia di negare i *presupposti di apertura e di trasparenza* dell'impresa sulla sua attività economica, sugli impatti negativi suscettibili di arrecare e sulle misure volte a eliminarli o mitigarli. La riduzione/eliminazione della varietà di stakeholder coinvolti impoverisce la direttiva del suo significato più genuino, di responsabilizzare l'impresa non solo attraverso la rendicontazione di sostenibilità offerta al pubblico (anch'essa significativamente ridimensionata dal pacchetto Omnibus⁵⁶), ma ancor prima della effettiva presa in carico (*accountability*) dei diversi fattori di rischio e dell'assunzione di responsabilità sulla gestione degli stessi, rendendola una direttiva azzoppata.

La battaglia intrapresa dai suoi oppositori appare una battaglia di retroguardia, perché le imprese più avvertite hanno accettato la sfida su questo nuovo terreno di gioco, che implica un innalzamento dell'asticella in materia di concorrenza. Ritardare la trasposizione della direttiva e la sua applicazione in attesa dell'emanazione delle linee guida della Commissione, ai sensi dell'art 19, e delle misure di accompagnamento definite dagli Stati, in particolare per le pmi, ai sensi dell'art. 20; ridurre l'ingaggio degli stakeholder ai soli lavoratori e loro rappresentanti nella fase *construens* in cui l'impresa si dota di una politica di due diligence sui diritti umani, l'ambiente e il clima, demandando agli stakeholders esterni solo funzioni oppositive e di denuncia, appare non solo una strategia di

56. Cfr. Astrid 2025 e i contributi ivi raccolti, in cui viene evidenziata la necessità di una semplificazione razionale degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese, frutto di ripetizioni e sovrapposizioni, non di tagli lineari espressi nella percentuale di almeno il 25% e del 35% per le pmi, che incidono sulla qualità della regolazione e sul perseguimento efficace degli obiettivi posti.

corto respiro, ma un elemento di destabilizzazione dell'intero impianto della direttiva e un notevole fattore di incertezza. Fermare il tempo (*Stop the clock*) per attrezzarsi meglio all'attuazione di una direttiva complessa, è una cosa; pretendere di riportare l'orologio indietro è un'altra, assai più simile alla clessidra *Time-turner* usata da Harry Potter per tornare indietro nel tempo e cambiare gli eventi.

Riferimenti bibliografici

- Astrid (2025). *La trasparenza societaria per lo sviluppo sostenibile. Il decreto legislativo n. 125/2024 sul rendiconto di sostenibilità* (a cura di A. Genovese). Firenze: Passigli.
- Baccaro L. (2001). Civil Society, NGOs, and Decent Work Policies: Sorting out the Issues. *Discussion Papers 127, International Institute for Labour Studies*, Geneva.
- Baylos Grau A., Zoppoli L. (2019). La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi. In memoria di Giulio Regeni. *Quaderni DLM*, 6, Napoli: Editoriale Scientifica.
- Bendana A. (2006), *NGOs and Social Movements. A North/South Divide? United Nations Research Institute for Social Development*, Programme Paper n. 22.
- Bogg A., Collins H., Davies A.C.L., Mantouvalou V. (2024), *Human Rights at Work*. Hart Publishing.
- Boix Lluch I. (2020). L'accordo quadro globale di Inditex: un modello di azione sindacale mondiale. Un bilancio dopo la firma del rinnovo e dell'ampliamento del 2019. *DLRI*, 227 ss.
- Borelli S. (2025). Le politiche europee per la competitività e il pacchetto Omnibus I di modifica delle direttive sulla rendicontazione di sostenibilità e sulla dovuta diligenza. *In questo volume*.
- Bradford A. (2021). *Effetto Bruxelles. Come l'Unione Europea regola il mondo*. Milano: FrancoAngeli.
- Carta C. (2025). *Lavoro e responsabilità dell'impresa nello spazio giuridico globale*. Torino: Giappichelli.
- Cernea M.M. (1988). Nongovernmental organizations and local development. *World Bank Discussion Papers*, n. 40, Washington.
- Criveller M. (2022). *Due diligence e diritti umani nelle catene di fornitura globali: il parere di ETUC e di due ONG*, *DLRI*, 1, 157 ss.
- Cruz Villalón J. (2025). L'impatto della direttiva due diligence sulla legislazione del lavoro. *In questo volume*.
- Daugareilh I. (2022). Les petits pas de la négociation collective transnationale. In: Marzo C., Pataut E. Robin-Olivier S., Rodière P., Trudeau G. (eds.), *Le droit social en dialogue. Mélanges en l'honneur de Marie-Ange Moreau*. Bruxelles: Bruylant, 97 ss.
- Daugareilh I. (2025). Il riconoscimento dei rappresentanti dei lavoratori come parti interessate dal diritto europeo in materia di dovere di vigilanza. *In questo volume*.
- Draghi M. (2025). *The Future of European Competitiveness, Luxembourg*. Publications Office of the European Union.
- Egels-Zandén N., Hyllman P. (2006). Exploring the Effects of Union-NGO Relationships on Corporate Responsibility: the Case of the Swedish Clean Clothes Campaign. *Journal of Business Ethics*, 64, 303 ss.
- Egels-Zandén N., Hyllman P. (2010). Differences in Organizing between Unions and NGOs: Conflict and Cooperation among Swedish Unions and NGOs. *Journal of Business Ethics*, 101(2), 249 ss.
- EU Commission (2020). *Study on due diligence requirements through the supply chain*. Final Report, DG Justice and Consumers, Brussels.

- Frosecchi G. (2022). International Accord for Health and Safety in the Textile and Garment Industry: Il metodo dell'Accordo Rana Plaza oltre il Bangladesh. *DLRI*, 1, 151 ss.
- Gallin D. (2000). Trade Unions and NGOs in Social Development – A Necessary Partnership. United Nations Research Institute for Social Development, Civil Society and Social Movements Programme Paper n. 1.
- Gallin D. (2001). Proposition on Trade Unions and Informal Employment in Times of Globalization. *Antipode*, 531 ss.
- Garcia Landaburù M.K. (2023). *La participación sindical en el control de la cadenas mundiales de suministro. El caso Inditex como referente internacional*. Albacete: Bomarzo.
- Guarriello F. (2021). Il ruolo del sindacato e delle rappresentanze del lavoro nei processi di due diligence. *RGL*, 4, 580 ss.
- Guarriello F. (2024). *Take Due Diligence Seriously*: commento alla direttiva 2024/1760. *DLRI*, 3, 245 ss.
- Human Rights Council (2025). *From economy of occupation to economy of genocide*. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967. www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session59/advance-version/a-hrc-59-23-aev.pdf.
- Ituc (2025). *Global Right Index*.
- Murgo M. (2025). Il ruolo dei lavoratori nella due diligence sociale e ambientale: quadro legale e prospettive di sviluppo. *DRI*, 1, 45 ss.
- Nogler L. (2022). *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*: perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti. *DLRI*, 1, 1 ss.
- Nogler L. (2025). Prevenzione delle violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo le catene di fornitura globali: *quo vadis* Germania? *In questo volume*.
- Preuss L. (2008). A Reluctant Stakeholder? On the Perception of Corporate Social Responsibility among European Trade Unions. *Business Ethics: A European Review*, 17(2), 149 ss.
- Protopapa V. (2025). L'azione di responsabilità davanti al giudice: tra asimmetrie di potere e promesse di giustizia. *In questo volume*.
- Sanguinetti Raymond W. (2022). *Teoría del Derecho Transnacional del Trabajo*. Cizur Menor, Aranzadi.
- Sanguinetti Raymond W., Morato Garcia R.M. (2025). L'accordo quadro globale di Inditex: una *best practice* di applicazione (anticipata) della direttiva sulla due diligence. *In questo volume*.
- Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (eds.) (2023). *La dimensión laboral de la diligencia debida en materia de derechos humanos*. Cizur Menor, Aranzadi,
- Sharma S. (2025). Between NGOs and Trade Unions: the Politics of Organizational Form in Domestic Workers' Movements in India and South Africa. *Sociology of Development*, 1 ss.
- Spooner D. (2004). Trade unions and NGOs: The need for cooperation. *Development in practice*, Global Labour Institute.
- Treu T. (2025). Sostenibilità, diritti umani e imprese. *DRI*, 2, 295 ss.
- Zito M. (2021). La giustizia francese indaga sui colossi dell'industria tessile per "occultamento di crimini contro l'umanità" e lavoro forzato degli Uguri presso le loro catene di fornitura globali. *DLRI*, 3, 537 ss.
- Zito M. (2025). *Diritto del lavoro e globalizzazione. Strategie e pratiche degli attori della contrattazione collettiva transnazionale*. Milano: FrancoAngeli.

Le politiche europee per la competitività e il pacchetto Omnibus I di modifica delle direttive sulla rendicontazione di sostenibilità e sulla dovuta diligenza

di Silvia Borelli*

1. Il contesto

Per comprendere l'attuale situazione dell'Unione europea, occorre partire dal contesto. Per la prima volta dalla sua creazione, il Partito popolare europeo e i gruppi politici di estrema destra (Conservatori e riformisti europei, Europa delle nazioni sovrane, e Patrioti per l'Europa) hanno la maggioranza all'interno del Parlamento europeo. Quest'ultimo ha approvato la Commissione guidata da Ursula von der Leyen con appena 370 voti su 688 (282 voti contro e 36 astenuti). La maggioranza dei Capi di Stati e dei Ministri all'interno del Consiglio dell'Unione europea e del Consiglio europeo appartiene a un partito di destra o, come nel caso italiano, di estrema destra.

Dal 2022 è in corso, nel Vecchio Continente, una guerra che ha dimostrato la vulnerabilità dell'Unione a causa della sua dipendenza energetica e dell'assenza di una difesa comune. L'elezione di Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti ha poi definitivamente messo in crisi la *leadership* americana nella geopolitica mondiale. Il multilateralismo che si sta progressivamente sviluppando è al momento ancora molto instabile. Ciò ha provocato tensioni commerciali e ristrutturazioni delle catene globali del valore.

In questo contesto, l'Unione europea ha scelto di promuovere la sicurezza, in politica estera, e la competitività, ossia il rafforzamento del mercato unico, in politica interna. La Commissione ritiene che, "in un periodo di incertezza economica a causa di sfide geopolitiche e tensioni commerciali", il mercato unico costituisca un "ancoraggio per la stabilità e la resilienza"¹. A suo parere, per rafforzare il mercato unico e rilanciare la produttività e l'innovazione, è necessario semplificare il contesto normativo, ridurre gli oneri e favorire la rapidità e la flessibilità², come raccomandato nel Rapporto Draghi³.

* Professoressa Associata di Diritto del lavoro presso l'Università di Ferrara.

1. Comunicazione della Commissione, *Mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto. Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte*, COM(2025)500, 2.

2. Comunicazione della Commissione, *Bussola per la competitività dell'UE*, COM(2025)30.

3. Draghi, 2024a; 2024b.

La Commissione ha così deciso di pubblicare vari pacchetti di semplificazione c.d. *Omnibus* volti a limitare la burocrazia e i costi e a modernizzare le norme dell'Unione. La riduzione degli oneri amministrativi e legislativi diventa dunque l'asse portante delle politiche della Commissione von der Leyen II. Il primo di questi pacchetti rischia di travolgere la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità (dir. 2022/2464) e la direttiva sul dovere di diligenza (dir. 2024/1760), due norme simbolo delle politiche europee dirette a responsabilizzare l'impresa per i danni ambientali e le violazioni dei diritti umani commesse nell'ambito delle sue attività e nella sua catena del valore.

Dopo avere brevemente descritto l'origine dei programmi di semplificazione normativa dell'Unione europea, nel presente contributo si esaminerà l'impatto di tali programmi sul metodo di lavoro della Commissione, sull'*iter* legislativo all'interno dell'Unione e sui contenuti della normativa nazionale di recepimento del diritto dell'Unione. L'analisi delle politiche di *Better Regulation* sarà condotta prendendo in considerazione gli effetti che queste hanno prodotto e stanno producendo sulle direttive 2022/2464 e 2024/1760.

2. L'origine e lo sviluppo del programma *Legiferare meglio*

Il *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione* (REFIT) è stato lanciato dalla Commissione europea nel 2012. L'obiettivo del programma era quello di "eliminare i costi superflui della regolamentazione (gli oneri)" e garantire che il *corpus* legislativo restasse "idoneo allo scopo"⁴.

Il programma REFIT mirava "a ridurre la burocrazia, eliminare gli oneri normativi, semplificare e migliorare la formulazione e la qualità della legislazione, in modo da raggiungere gli obiettivi strategici e godere dei vantaggi offerti dalla normativa dell'Unione al prezzo più basso possibile e con il minimo possibile di oneri amministrativi"⁵.

Nel programma REFIT erano confluite varie iniziative lanciate dalla Commissione a partire dal 2005, quali:

- il programma per legiferare meglio nell'Unione europea con cui la Commissione intendeva semplificare "la legislazione già pubblicata per mantenerla aggiornata e renderla più accessibile"⁶. Inoltre, "per assicurare la migliore qualità possibile della nuova normativa e delle nuove politiche", la Com-

4. Comunicazione della Commissione, *Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea*, COM(2012)746, 2.

5. Comunicazione della Commissione, *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive*, COM(2014)368, 1.

6. Comunicazione della Commissione, *Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*, COM(2006)689.

missione metteva a punto un sistema di valutazione d'impatto⁷ e creava un organo interno centrale (il Comitato per la valutazione d'impatto) incaricato di esercitare un controllo sulla qualità delle valutazioni d'impatto elaborate dalla Commissione;

- il programma “Legiferare con intelligenza nell’Unione europea” con cui la Commissione intendeva ridurre gli oneri amministrativi e semplificare la legislazione⁸. In questo programma, veniva sottolineata l’importanza della valutazione costi-benefici della legislazione in vigore. Si invitavano poi gli Stati membri “ad avvalersi delle possibilità di esenzione offerte dalla normativa dell’Unione per determinate imprese come le Pmi”⁹;
- il principio *Think Small First* diretto ad adattare il diritto dell’Unione alle necessità delle piccole e medie imprese¹⁰. In particolare, la Commissione si impegnava a prevedere, ogniqualvolta fosse possibile e sensato, un regime agevolato per le piccole e medie imprese, compresa un’esenzione assoluta per le microimprese¹¹. A partire dal 2012, la Commissione ha altresì chiesto alle Pmi di individuare i settori e gli atti legislativi che considerano maggiormente gravosi su cui dovrebbe poi intervenire la Commissione¹²;
- i programmi *Administrative Burden Reduction* (ABR) e *ABR Plus* diretti alla riduzione degli oneri amministrativi. Il programma ABR era stato lanciato nel 2007, con il fine di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri gravanti sulle imprese derivanti dalla legislazione europea e dalle misure nazionali di attuazione¹³. Il programma ABR intendeva altresì evitare che gli obblighi previsti dalla normativa interna degli Stati membri andassero oltre lo standard minimo fissato dall’Unione¹⁴.

Nel 2007 veniva poi creato un gruppo di alto livello di parti interessate indipendenti (*High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens*), al fine di assistere la Commissione nel programma per la riduzione degli oneri amministrativi. Tutte le principali regole della *Better Regulation* –

7. Comunicazione della Commissione, *Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell’Unione europea*, COM(2009)15, 1.

8. Comunicazione della Commissione, *Legiferare con intelligenza nell’Unione europea*, COM(2010)543.

9. Comunicazione della Commissione, *Legiferare con intelligenza nell’Unione europea*, COM(2010)543, 6.

10. Comunicazione della Commissione, *Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI*, COM(2011)803.

11. Comunicazione della Commissione, *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Agenda dell’UE*, COM(2015)215.

12. Comunicazione della Commissione, *Seguito dato dalla Commissione alla consultazione delle PMI (“TOP 10”) sugli atti legislativi dell’UE*, COM(2013)446.

13. Comunicazione della Commissione, *Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione europea*, COM(2007)23.

14. Comunicazione della Commissione, *Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’UE. Piani settoriali di riduzione e azioni 2009*, COM(2009)544, 6.

quali, la consultazione degli *stakeholders*, il principio *Think Small First*, la necessità di un organismo indipendente per valutare gli *impact assessment* della Commissione, l'esigenza di evitare la sovraregolamentazione da parte degli Stati membri (c.d. *gold-plating*) – sono state raccomandate da tale gruppo nel suo Rapporto finale¹⁵.

È evidente che il postulato secondo cui la legislazione non può ostacolare il mercato e può dunque essere legittimamente adottata e mantenuta solo quando risponde a interessi generali e nella stretta misura necessaria a perseguire tali interessi, si iscrive all'interno del paradigma ordoliberal che ispira l'economia sociale di mercato, obiettivo fondamentale dell'Unione europea, secondo l'art. 3 § 3 Tue¹⁶. Tuttavia, i confini all'interno dei quali, nell'ordinamento dell'Unione europea, possono trovare spazio le diverse possibili opzioni di applicazione del principio di proporzionalità, con cui si valuta la legittimità di un atto di diritto UE in relazione all'intensità del suo intervento, sono abbastanza ampi¹⁷. Nelle due sentenze relative ai ricorsi per annullamento sollevati da Polonia e Ungheria contro la dir. 2018/957 la Corte di giustizia ha, ad esempio, sostenuto che il legislatore dell'Unione, “nei settori in cui la sua azione richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e in cui è chiamato a effettuare apprezzamenti e valutazioni complessi”, gode di un ampio potere discrezionale. “Non si tratta, quindi, di stabilire se una misura emanata in un settore del genere fosse l'unica o la migliore possibile, in quanto solo la *manifesta inidoneità* della misura rispetto all'obiettivo che le istituzioni competenti intendono perseguire può inficiare la legittimità della misura medesima” (corsivo aggiunto)¹⁸. Diversamente, nella lunga sentenza relativa al pacchetto mobilità, la Corte di giustizia ha ritenuto che il principio di proporzionalità esiga “che gli atti adottati dal legislatore dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella *meno restrittiva* e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti” (corsivo aggiunto)¹⁹.

15. *Cutting Red Tape in Europe. Legacy and outlook, Recommendations from the Final Report High Level Group on Administrative Burdens*, Brussels, 2014. Il testo del Rapporto è disponibile al sito: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_14_574.

16. Chessa, 2020, 393 ss.; Malatesta, 2021, 113 ss.; Orlandini 2025a, 209 ss.; 2025b, 46 ss.

17. Sul punto v. Frosecchi, 2023 e, più in generale Tridimas, 2018, 243 ss., Barbou des Places, 2021, 12 ss., Ellis, 1999.

18. Cgue 8.12.2018, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-620/18, § 112; Cgue 8.12.2018, *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-626/18, § 95.

19. Cgue 4.10.2024, *Repubblica di Lituania e al. contro Parlamento europeo e al.*, cause riunite da C-541/20 a C-555/20, § 240. Con questa pronuncia, la Corte ha annullato la disposizione che, ai fini della prova dello stabilimento, richiedeva l'utilizzo dei veicoli in modo da garantirne il ritorno, in una delle sedi nello Stato di stabilimento, al più tardi entro otto settimane dalla partenza (Cgue 4.10.2024, *Repubblica di Lituania e al. contro Parlamento europeo e al.*, cause riunite da C-541/20 a C-555/20, § 738).

Come chiaramente dimostrato dall'*iter* di approvazione della direttiva sulla dovuta diligenza e dal pacchetto *Omnibus I* con cui si intende modificare quest'ultima e la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità, il programma *Better Regulation* ha prodotto e produce notevoli conseguenze sul metodo di lavoro della Commissione, sull'*iter* legislativo all'interno dell'Unione europea e sui contenuti della normativa nazionale di recepimento.

2.1. L'impatto della *Better Regulation* sul metodo di lavoro della Commissione europea

Come rilevato in dottrina²⁰, la *Better Regulation* ha reso notevolmente più complesso il metodo di lavoro all'interno della Commissione europea. Prima di presentare una proposta legislativa, la Commissione è infatti tenuta – o meglio, dovrebbe essere tenuta – a presentare una valutazione di impatto²¹. Il contenuto della valutazione di impatto è vincolato, nel senso che la Commissione deve compiere alcune analisi che sono indicate nella *Toolbox* della *Better Regulation* tra cui spiccano il *competitiveness check* e lo *SME test*²². Ciò significa che la valutazione di impatto non deve considerare tutti i possibili impatti della proposta legislativa, ciò che sarebbe molto difficile, ma l'impatto su alcuni soggetti, quali, in particolare, le piccole imprese²³.

In secondo luogo, la proposta della Commissione deve essere *evidence-based*, deve cioè indicare l'interesse perseguito, perché non è possibile perseguire tale interesse con una misura a livello nazionale (principio di sussidiarietà) e perché sono necessarie le misure che propone (principio di proporzionalità).

La proposta della Commissione deve poi passare al vaglio del *Regulatory Scrutiny Board (RSB)*²⁴, un organo composto da 9 membri indipendenti (5 dipendenti della Commissione e 4 esperti esterni), che deve verificare se le valutazioni di impatto, i *fitness checks*²⁵ e le valutazioni *ex post* sono state eseguite

20. Van den Abeele, 2015, 32; 2020, 46, ove parla di “bureaucratisation of the debureaucratisation”.

21. Le valutazioni d'impatto esaminano la necessità di un'azione dell'UE, analizzano i possibili effetti delle soluzioni disponibili e orientano la scelta e la preparazione della proposta da parte della Commissione. L'analisi è svolta durante la fase preparatoria, prima che la Commissione finalizzi una proposta di normativa.

22. La *Toolbox* è disponibile al sito: commission.europa.eu/system/files/2023-09/BR_toolbox-Jul_2023-FINAL.pdf.

23. La Commissione si è impegnata a prendere sistematicamente in considerazione alcuni tipi di disposizioni favorevoli alle Pmi (Comunicazione della Commissione, *Pacchetto di aiuti per le PMI*, COM(2023)535, 8).

24. Questo organismo ha sostituito il Comitato per la valutazione di impatto di cui si è detto nel precedente paragrafo.

25. Un *fitness-check* è una valutazione completa della misura in cui una serie di norme dell'UE ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi politici dell'Unione.

secondo le linee guida sulla *Better Regulation*²⁶ e la *Better Regulation Toolbox*. Il giudizio del RSB non dovrebbe entrare nel merito della proposta, ma dovrebbe esclusivamente verificare se sono stati rispettati i principi di sussidiarietà e proporzionalità e se è rispettata la metodologia della *Better Regulation*. Al RSB è però richiesto di prestare particolare attenzione agli impatti sulla competitività e al principio *one in, one out* (su cui v. *infra*). Non è un caso dunque che le questioni economiche e quelle connesse alla competitività sono quelle su cui si sofferma più spesso il RSB²⁷.

Se il RSB dà un parere negativo, la Commissione non può presentare la sua proposta legislativa. Dopo due pareri negativi del RSB, la proposta può essere presentata solo se sostenuta dall'intero collegio dei Commissari. In sostanza, il RSB ha potere di veto sulle proposte della Commissione. La Commissione stessa ha scritto che "Nessun organismo di vigilanza regolamentare negli Stati membri ha questo grado di influenza"²⁸.

La vicenda relativa alla proposta di direttiva *due diligence* dimostra chiaramente l'importanza del RSB. Nel maggio 2021 il RSB ha espresso un primo parere negativo sulla proposta della Commissione²⁹. A seguito di tale bocciatura, il dossier sulla *due diligence* è stato assegnato non più solo al Commissario Reynders (DG Justice), ma anche al Commissario Breton (DG Grow)³⁰.

Nel novembre 2021 il RSB ha poi espresso una seconda opinione negativa. *Corporate Europe* ha documentato i numerosi contatti avvenuti tra il RSB e le associazioni nazionali ed europee delle imprese che esprimevano preoccupazioni per l'iniziativa della Commissione³¹. Nel marzo 2023 *Corporate Europe* ha altresì denunciato al Mediatore europeo il fatto che i membri del RSB si prestano ad attività di *lobbying*, nonostante le regole di funzionamento del *Board* glielo proibiscano, che alcuni portatori di interesse hanno accesso privilegiato a tale organismo, e la mancanza di competenze in materia di politica sociale e ambientale tra i suoi membri.

Va altresì evidenziato che per il pacchetto *Omnibus I* che contiene le due proposte di modifica delle direttive 2022/2464 e 2024/1760³² – di cui una è già stata approvata dal Parlamento e dal Consiglio (dir. 2025/794)³³ – non è stata presentata alcuna valutazione di impatto da parte della Commissione e, di con-

26. Commission Staff Working Document, *Better Regulation Guidelines*, SWD(2021)305.

27. Regulatory Scrutiny Board, *Annual Report 2022*, 22.

28. Comunicazione della Commissione, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM(2021)219, 19. Così anche Van den Abeele, 2015, 74 che ritiene che il RSB abbia poteri esorbitanti.

29. Sul contenuto di tale parere v. *Corporate Europe*, 2022, 27.

30. *Corporate Europe*, 2022, 28.

31. Sull'indipendenza dei membri del RSB v. *Corporate Europe*, 2022, 21.

32. Le dir. 2022/2464 e 2024/1760 sono state indicate come esempio di onere regolativo anche nel Rapporto Draghi (Draghi, 2024b, 318).

33. Questa direttiva è stata adottata in tempi brevissimi, invocando l'art. 4 del protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato al TUE.

seguenza, non è stato interpellato il RSB³⁴. Come si legge nel documento che accompagna il pacchetto *Omnibus I*, “la questione della competitività è di estrema urgenza, in quanto influenza direttamente la capacità dell’Unione europea di conseguire una crescita economica sostenibile e di mantenere la sua posizione sul mercato mondiale [...] viste l’importanza e l’urgenza della presente iniziativa, è stata concessa una deroga ai sensi degli orientamenti della Commissione per legiferare meglio”³⁵.

Analogamente, durante la crisi economica e finanziaria del 2010, non era stato presentato alcun *impact assessment* prima dell’adozione del *six-pack* e del *two-pack*³⁶.

Dalle vicende descritte è evidente che:

1. la Commissione può, con una certa discrezionalità, scegliere di effettuare o meno la valutazione d’impatto;
2. il controllo del RSB non è solamente tecnico, ma riguarda anche – seppur in minima parte – questioni di merito;
3. quando si tratta di introdurre nuove regole che limitano le libertà economiche, i Commissari vanno incontro a vincoli procedurali di non poco conto e rischiano anche di essere bacchettati dal RSB.

2.2. *L’impatto della Better Regulation sull’iter legislativo all’interno dell’Unione europea*

Quanto all’impatto della *Better Regulation* sull’iter legislativo all’interno dell’Unione europea, occorre, in primo luogo, prendere atto che, in questo programma, la democraticità di tale *iter* si misura in base al coinvolgimento degli *stakeholders* (portatori di interesse)³⁷.

34. Secondo le linee guida sulla *Better Regulation*, “an impact assessment is required for Commission initiatives that are likely to have significant economic, environmental or social impacts or which entail significant spending, and where the Commission has a choice of policy options” (Commission Staff Working Document, *Better Regulation Guidelines* SWD(2021)305, 30).

35. Comunicazione della Commissione, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità*, COM(2025)81, 13. Per contestare la scarsa democraticità del procedimento di presentazione del pacchetto *Omnibus I* e l’assenza di elementi fattuali a suo sostegno, e dunque la violazione dei principi della *Better Regulation*, alcune organizzazioni non-governative europee hanno presentato un reclamo su cui il Mediatore europeo sta indagando (www.ombudsman.europa.eu/it/opening-summary/it/205174).

36. Van den Abele, 2015, 53.

37. Secondo l’OECD (2018, 250), “‘stakeholders engagement’ refers to the process by which the government informs all interested parties of proposed changes in regulation and receives feedback”.

La prima perplessità riguarda il lessico: si utilizza infatti un termine coniato dagli economisti per descrivere la *governance* dell'impresa e contrapporre gli *stakeholders* agli *shareholders*, all'iter legislativo di un organismo pubblico, quale l'Unione europea.

Occorre poi osservare che, quando si parla di portatori di interessi, tutti gli interessi sono posti sullo stesso piano: la libertà di iniziativa economica difesa dalle imprese e dalle loro associazioni è allo stesso livello dei diritti sociali, dei diritti umani e dell'ambiente difesi dai sindacati e dalle ONG. Tutti gli interessi sono meritevoli di ascolto. E tutti gli interessi sono meritevoli di ascolto nella medesima maniera.

Tutti i portatori di interesse sono poi ritenuti uguali. Di conseguenza, è irrilevante la loro rappresentatività: l'opinione di una singola persona è, ad esempio, equivalente a quella del sindacato europeo, di *Business Europe*, di *Eurocities*.

L'eguaglianza dei portatori di interesse è tuttavia meramente formale, dato che questi dispongono di risorse umane ed economiche molto diverse. Ancora una volta, la vicenda relativa alle direttive 2022/2464 e 2024/1760 è emblematica: dal momento in cui la Commissione ha manifestato la volontà di adottare queste due proposte, si è attivata la *lobbying* datoriale che ha ottenuto la direttiva c.d. *stop-the-clock* e la proposta di modifica delle due direttive. Nello *Staff Working Document* che accompagna il primo pacchetto *Omnibus I* sono indicati tutti gli eventi in cui le imprese e le loro associazioni si sono espresse contro le due direttive, lamentando la complessità delle regole di *reporting*, l'onerosità degli obblighi a carico delle PMI e delle piccole imprese a media capitalizzazione, l'esigenza di un tempo maggiore per l'attuazione degli obblighi derivanti dalle due direttive, la difficoltà nell'applicare gli obblighi di dovuta diligenza oltre il primo livello della catena del valore, la necessità di chiarire chi sono gli *stakeholders* che partecipano al processo di *due diligence*, la cadenza annuale della valutazione delle politiche di dovuta diligenza³⁸. Va anche ricordato che alcuni di questi eventi sono stati organizzati dalla Commissione stessa³⁹.

Per ascoltare le richieste dei portatori di interesse, nell'ambito della *Better Regulation* è stata inoltre creata la piattaforma *REFIT*, poi sostituita dalla piattaforma *FIT4Future*. In entrambe le piattaforme, ora non più attive, erano presenti rappresentanti degli Stati membri e degli *stakeholders*. Questi ultimi sono stati selezionati in base all'esperienza; era dunque ben possibile che alcuni interessi fossero sovrarappresentati rispetto ad altri. Le candidature dipendevano

38. *Commission Staff Working Document Accompanying the documents Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards the dates from which Member States are to apply certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements and specifying further steps*, SWD (2025)80, 15 ss.

39. È il caso, ad esempio, del *Reality Check on Sustainability Reporting* e del *Rountable on Simplification*.

altresì dalle risorse umane ed economiche di cui dispone un portatore di interessi, visto che i componenti delle piattaforme non ricevevano alcun compenso. Il mandato delle piattaforme era poi molto limitato: si trattava di esprimere opinioni sulle questioni per cui era necessario semplificare la legislazione europea, cioè ridurre gli oneri legislativi e amministrativi. È evidente dunque che alcuni portatori di interessi, come le organizzazioni sindacali e le associazioni a difesa dell'ambiente, partecipavano alle piattaforme solo per limitare i danni, per evitare cioè che le posizioni espresse nelle stesse fossero troppo in favore della deregolamentazione. Di conseguenza, tali *stakeholders*, che già disponevano di minori risorse economiche, avevano anche meno interesse a partecipare alle piattaforme. Al contrario, le imprese e le loro associazioni avevano tutto l'interesse a partecipare nelle due piattaforme dove potevano, pubblicamente e ufficialmente, esprimere le proprie richieste di semplificazione. Non è un caso dunque che questi portatori di interessi siano stati sovrarappresentati. Nel 2024, la piattaforma *Fit4Future* ha adottato ben tre opinioni sugli obblighi di *reporting*⁴⁰.

Va poi evidenziato che i rappresentanti degli Stati membri presenti nella *REFIT Platform* e nella *F4F Platform* erano attivi in modo molto diverso: da un lato, vi erano coloro a cui il programma di *Better Regulation* interessava poco (come l'Italia); dall'altro, vi erano coloro che rappresentavano paesi ove, a livello nazionale, è attivo un simile programma di semplificazione, che intervenivano costantemente per indirizzare i lavori delle piattaforme (come Austria, Danimarca e Germania). Ciò riflette il diverso grado di preparazione dei membri delle due piattaforme, la loro diversa capacità di raccogliere informazioni rilevanti sui dossier trattati e la diversa influenza che gli stessi erano in grado di esercitare sulla Commissione.

In generale, va osservato che gli Stati, anche esterni all'Unione, hanno una diversa capacità di fare *lobbying* all'interno delle istituzioni dell'Unione. Nel caso della dir. 2024/1760, così come in relazione all'annunciato pacchetto *Omnibus* digitale (in cui si prevede anche la semplificazione del Regolamento sull'Intelligenza artificiale⁴¹) è molto attiva la rappresentanza degli Stati Uniti.

Vi è stata poi una certa opacità nelle regole di funzionamento delle piattaforme, per cui gli incontri tecnici si trasformavano in incontri sul merito del lavoro da svolgere. Alcuni membri delle piattaforme hanno potuto incontrare i rappresentanti della Commissione prima delle riunioni delle piattaforme. Gli ordini del giorno venivano improvvisamente aggiornati, le scadenze prolungate o abbreviate alla bisogna, e i relatori, cioè i membri delle piattaforme che si occupavano di coordinare il dossier relativo a un tema, sono stati quasi sempre

40. Le opinion adottate sono qui disponibili: commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-more-efficient-and-future-proof/fit-future-platform-f4f-2021-2024/adopted-opinions_en.

41. Comunicazione della Commissione, *Un'Europa più semplice e più rapida. Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione*, COM(2025)47, 7.

esponenti di associazioni datoriali, camere di commercio o Stati interessati alla deregolamentazione⁴².

Accanto alle due piattaforme (che, come detto, non sono più funzionanti), sono stati creati altri gruppi di specifici *stakeholders*. Il *SME Envoy network*, ad esempio, seleziona tra le iniziative legislative pubblicate sul portale *Have Your Say* quelle che sono rilevanti per le PMI. Di conseguenza, nell'*impact assessment* di tali proposte deve essere adeguatamente considerato l'impatto sulle PMI.

Al fine di ridurre gli oneri derivanti dalla legislazione europea sono stati poi creati organismi tecnici di supporto al lavoro della Commissione, come la *task force per l'applicazione delle norme sul mercato unico* (*Single Market Enforcement Taskforce* – SMET). La SMET è stata istituita nel 2020 con l'obiettivo di rafforzare l'attuazione e l'applicazione delle norme del mercato unico⁴³. In particolare, la SMET si occupa di valutare lo stato di conformità della legislazione nazionale alle norme del mercato unico, affronta il fenomeno del *gold-plating* e discute questioni relative all'applicazione del diritto dell'Unione⁴⁴.

Nel programma di lavoro della SMET per il 2021, ad esempio, sono stati inseriti gli *excessive administrative burdens associated with the posting of workers*⁴⁵. Il lavoro della SMET è servito alla Commissione europea per giustificare la proposta di regolamento relativo a un'interfaccia pubblica connessa al sistema di informazione del mercato interno per le dichiarazioni di distacco dei lavoratori⁴⁶. Il sindacato europeo ha dimostrato che i costi connessi all'obbligo di dichiarazione preventiva sono risibili (in media €10.78)⁴⁷. Il problema connesso alla proposta della Commissione deriva dal fatto che il formulario che la stessa intende mettere a disposizione degli Stati membri contiene il numero massimo di informazioni che un paese può richiedere al prestatore transnazionale di servizi (art. 3 § 3). Nella proposta della Commissione non è poi chiaro se il prestatore di servizi dovrà specificare il periodo esatto di distacco⁴⁸.

42. Il Rapporto Draghi indica che “There is a need to revise the process of stakeholder consultation, including streamlining the number of Expert Groups and their overlap with other consultative fora, for the sake of both better policy advocacy and better policy-making, It will also improve the optimal use of resources for all stakeholders involved” (Draghi, 2024b, 325).

43. Comunicazione della Commissione, *Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*, COM(2020)94.

44. *SMET Report 2022*, 3.

45. *SMET Report 2022*, 7.

46. Comunicazione della Commissione, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un'interfaccia pubblica connessa al sistema di informazione del mercato interno per le dichiarazioni di distacco dei lavoratori e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012*, COM(2024)531.

47. etuc.org/en/document/etuc-position-e-declaration-posting.

48. Attualmente, nella dichiarazione di distacco nel settore del trasporto su strada, che deve essere fatta tramite IMI, è possibile inserire i distacchi che avranno luogo nei successivi 6 mesi, senza però specificare il periodo esatto, ciò che rende molto difficili i controlli da parte della polizia stradale e dell'ispettorato del lavoro.

La *Better Regulation* incide altresì sul lavoro del Parlamento europeo e del Consiglio. Da tempo, la Commissione vorrebbe che, ogni volta che questi due organi intendono presentare un emendamento, presentassero anche una valutazione d'impatto dello stesso⁴⁹. A sostegno della Commissione è intervenuta anche l'OCSE secondo cui il fatto che gli emendamenti di Parlamento e Consiglio siano privi di *impact assessment* costituisce “a significant weakness for EU-law making and demonstrates that, until all three European institutions involved in the legislative process systematically implement good regulatory practices, it is unlikely that better regulation can be considered as successfully embedded into the EU's decision-making procedures”⁵⁰.

Per indurre Parlamento europeo e Consiglio a svolgere un *impact assessment* sugli emendamenti presentati, la Commissione intende proporre un nuovo *Interinstitutional agreement on simplification and better law making*⁵¹. A parere della Commissione, “sebbene non sia possibile prevedere una valutazione d'impatto completa per ciascuna modifica, dati i tempi serrati dei negoziati, ciascuna istituzione dovrebbe essere in grado [...] di applicare una metodologia semplice per valutarne i costi”⁵².

Come raccomandato nel Rapporto Draghi, è stato poi imposto a ciascun Commissario di presentare, ogni anno, una *Relazione annuale sui progressi compiuti nell'applicazione e nell'attuazione*. In sostanza, ciascun commissario è tenuto a sottoporre a *stress-test* la normativa nei settori di sua competenza, per rilevarne gli effetti cumulativi e le potenziali incoerenze. La valutazione è diretta a verificare le possibilità di semplificazione e a ricercare opzioni per la riduzione dei costi, tenendo conto in particolare delle sfide con cui si devono confrontare le PMI. Sulla base di tali valutazioni, ogni anno saranno incluse nel programma di lavoro della Commissione misure concrete di semplificazione⁵³. Ogni Commissario deve poi organizzare almeno due dialoghi all'anno in ma-

49. Comunicazione della Commissione, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM(2021)219. La Commissione ha sottolineato che la misurazione *ex ante* dei “costi della regolamentazione a livello dell'UE presenta particolari difficoltà in quanto i costi stimati delle proposte legislative della Commissione cambiano spesso in funzione delle modifiche introdotte nell'iter legislativo e dipendono dalle scelte di attuazione fatte dagli Stati membri ... Inoltre, l'esattezza della misurazione dei costi e dei benefici nelle valutazioni d'impatto e nelle valutazioni *ex post* dipende dalla qualità dei dati forniti dagli Stati membri, dalle parti sociali e dalle parti interessate” (Comunicazione della Commissione, *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive*, COM(2014)368, 16).

50. OECD, 2022, 24.

51. von der Leyen, 2024, 7.

52. Comunicazione della Commissione, *Un'Europa più semplice e più rapida. Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione*, COM(2025)47, 14. Il Rapporto Letta (Letta, 2024, 124) suggerisce di ricorrere a un *Dynamic Impact Assessment* mediante cui l'*impact assessment* originario viene periodicamente aggiornato alla luce delle modifiche introdotte da Parlamento europeo e Consiglio.

53. Comunicazione della Commissione, *Un'Europa più semplice e più rapida. Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione*, COM(2025)47, 8.

teria di attuazione (*Implementation Dialogues*) in cui incontra gli *stakeholders* per comprenderne le problematiche, ascoltare le preoccupazioni delle imprese e individuare prospettive di semplificazione e riduzione degli oneri⁵⁴. Il Commissario per l'attuazione e la semplificazione, Vice Presidente della Commissione europea, deve coordinare il lavoro dei Commissari e preparare una relazione di sintesi da presentare al Parlamento europeo⁵⁵.

Infine, va ricordato che la *Better Regulation* ha dato il colpo di grazia al dialogo sociale europeo che, nonostante i gravi vizi genetici, è sopravvissuto fino al caso *EPSU*⁵⁶. In questo contesto sembra davvero poco confortante l'ennesimo annuncio di accordo per rafforzare il dialogo sociale (il Patto per il dialogo sociale del 2025)⁵⁷.

2.3. L'impatto della *Better Regulation* all'interno degli ordinamenti nazionali

La *Better Regulation* incide infine sul contenuto della normativa nazionale che recepisce il diritto dell'Unione. La Commissione europea ha costantemente espresso preoccupazione per il c.d. *gold-plating*, cioè per il fatto che, talora, nel recepire gli obblighi che derivano dal diritto dell'Unione, gli Stati membri introducono requisiti, obblighi o *standard* ulteriori rispetto a quelli previsti da quest'ultimo⁵⁸. Per ovviare a tale problema, nella dir. 2024/1760 si è introdotto un articolo sul livello di armonizzazione (art. 4), che indica espressamente che, in alcune materie, gli Stati membri non possono introdurre obblighi diversi

54. Comunicazione della Commissione, *Bussola per la competitività dell'UE*, COM(2025)30, 20.

55. Comunicazione della Commissione, *Un'Europa più semplice e più rapida. Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione*, COM(2025)47, 12. Anche queste misure sono raccomandate in Draghi, 2024a, 65 e 2024b, 323.

56. Nell'ambito del programma REFIT, la Commissione ha deciso di non presentare alcune proposte legislative, fra cui quella relativa all'accordo europeo sulla salute e sicurezza sul lavoro per gli acconciatori firmato nell'aprile del 2012, che le parti sociali avevano richiesto di implementare ai sensi degli artt. 154 e 155 Tfeue (Comunicazione della Commissione, *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive*, COM(2014)368, 4). Sorte analoga è toccata all'Accordo sulla consultazione e l'informazione dei funzionari pubblici e dei dipendenti delle amministrazioni nazionali. Per approfondimenti v. Alaimo, 2020, 495 ss.; Borelli, Dorssemont, 2020; García Muñoz Alhambra, 2022, 318 ss.; e in termini meno critici Copeland, ter Haar, 2025, 628 ss.

57. von der Leyen, 2024, 18 su cui v. criticamente Degryse, 2025. L'esigenza di rafforzare il dialogo sociale europeo è menzionata nelle conclusioni del Rapporto Letta (Letta, 2024, 144).

58. Già nel 2012, gli Stati membri venivano invitati "ad applicare la legislazione dell'UE nel modo meno gravoso possibile" (Comunicazione della Commissione, *Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea*, COM(2012)746, 12), avvalendosi delle possibilità di semplificazione offerte dalla legislazione dell'UE e non introducendo obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti nella legislazione dell'UE. Il problema del *gold-plating* è rilevato anche nel Rapporto Letta (Letta, 2024, 120) ove si suggerisce di ricorrere alla tecnica dell'armonizzazione massima (ivi, 125).

rispetto a quelli previsti dalla direttiva. Con il pacchetto *Omnibus I* si intende estendere ulteriormente le materie ivi previste.

A leggere i documenti sul *gold-plating* sembra che si dimentichi che, in alcuni casi, il diritto dell'Unione europea pone uno standard minimo, lasciando agli Stati membri la possibilità di introdurre disposizioni più favorevoli. Ciò avviene, di regola, per le direttive con base giuridica l'art. 153 Tfeue ma dovrebbe avvenire anche nel caso in cui il diritto dell'Unione tutela i diritti umani e l'ambiente, ambiti in cui si dovrebbero fissare standard minimi e non tetti massimi.

2.4. La metodologia della Better Regulation

Occorre infine dedicare qualche parola alla metodologia utilizzata nell'ambito della *Better Regulation* per calcolare i costi e i benefici di una proposta legislativa. Tale metodologia, descritta nella *Better Regulation Toolbox*, si basa sul c.d. *Standard Cost Model*⁵⁹ e presenta alcuni problemi.

In primo luogo, come affermato dalla Commissione, “il calcolo dei costi e quello dei benefici non sono scienze esatte. Spesso i dati necessari non sono disponibili”⁶⁰. Nella *Toolbox* si precisa poi che “non-monetary benefits, such as improvements in protection of fundamental rights, social cohesion, or international stability, are less straightforward to measure and are assessed by surveys or proxy indicators (e.g. counting LGBTQ laws)”. Inoltre, “the full value of many goods (benefits) such as health, environment, or education cannot be easily deducted from the market price”⁶¹. A fronte della difficoltà di quantificare alcuni benefici e dell'ampio uso di stime, vi è l'impressione che la *Standard Cost Analysis* comporti notevoli scelte discrezionali. Non è chiaro poi se e come, nella *Standard Cost Analysis*, vengono calcolati i costi generati dall'assenza di regolazione⁶².

Altro aspetto su cui non vi è chiarezza riguarda i costi della mancata armonizzazione: spesso, le imprese lamentano i costi causati dalla presenza di 27 diverse regolazioni nazionali; non si comprende dunque perché talora l'intervento dell'Unione europea diretto ad armonizzare le diverse discipline nazionali sia ritenuto opportuno (è il caso, lo vedremo tra un attimo, del 28° regime in materia di diritto societario), mentre in altre occasioni – come per le dir. 2022/2464 e 2024/1760 – sia considerato troppo oneroso.

59. Sullo *Standard Cost Model* v. Van den Abeele, 2015, 14; 2020, 10.

60. Comunicazione della Commissione, *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive*, COM(2014)368, 20.

61. *Better regulation toolbox*, 2023, 511, disponibile al sito: [commission.europa.eu/system/files/2023-09/BR_toolbox - Jul 2023 - FINAL.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/BR_toolbox_-_Jul_2023_-_FINAL.pdf).

62. Il punto era stato già sollevato nella *Dissenting Opinion* allegata al *Cutting Red Tape in Europe. Legacy and outlook, Recommendations from the Final Report High Level Group on Administrative Burdens*, Brussels, 2014.

Nell'analisi costi-benefici si deve altresì evidenziare che i costi per taluni sono benefici per altri. Ad esempio, gli obblighi di dovuta diligenza imposti alle imprese comportano, per quest'ultime, dei costi, ma generano – o dovrebbero generare – dei benefici in termini di riduzione delle violazioni dei diritti umani e dell'ambiente. Sarebbe dunque opportuno che, nel valutare i costi generati dall'introduzione di un obbligo legale, fossero anche calcolati i benefici che l'adempimento di tale obbligo comporta; del pari, nel momento in cui si abroga o si modifica una disposizione che introduce un obbligo, si dovrebbero calcolare i benefici che taluni ne traggono, ma anche i costi che ne derivano. Ciò non è avvenuto nello SWD che accompagna le proposte di modifica delle dir. 2022/2464 e 2024/1760 ove è stata considerata solo la riduzione dei costi per le imprese che deriva dalle modifiche proposte dalla Commissione⁶³. Altrettanto sintetico e lacunoso è il paragrafo relativo all'impatto del pacchetto *Omnibus I* sui diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶⁴.

Nonostante tutti i problemi che i metodi di calcolo degli oneri normativi presentano, nel Rapporto Draghi si raccomanda di elaborare una metodologia unica che consideri, in particolare, i costi per le PMI e le *small mid-cap*, e di estenderne l'utilizzo al Parlamento europeo e al Consiglio, nonché agli Stati membri nel momento in cui recepiscono il diritto dell'Unione⁶⁵; solo in tal modo, infatti, si possono avere stime omogenee dei costi della normativa.

Altre osservazioni potrebbero farsi sul principio *one-in one-out* (OIOO) che è stato introdotto nell'ambito della *Better Regulation* dalla Commissione von der Leyen I⁶⁶. Secondo tale principio, ogni proposta legislativa che crea nuovi oneri deve essere accompagnata dalla proposta di rimozione di un onere di valore equivalente nello stesso settore⁶⁷. L'opinabilità di tale criterio è apparsa subito: durante il primo anno di pandemia da Covid-19, la Commissione ha

63. *Commission Staff Working Document Accompanying the documents Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards the dates from which Member States are to apply certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements and specifying further steps*, SWD(2025)80, 26 ss.

64. Comunicazione della Commissione, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità*, COM(2025)81, 14.

65. Draghi, 2024a, 65; 2024b, 324.

66. Comunicazione della Commissione, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM(2021)219. Anche il *Regulatory Scrutiny Board* ha lamentato difficoltà nel valutare il principio OIOO in quanto spesso non sono quantificati i costi rilevanti (*Annual Report 2022*, 24). Per una critica al principio OIOO v. Schömann, 2020, 465 ss.; a supporto di tale principio v. invece Eager, Nacer, Douvillé, 2024.

67. Van den Abeele, 2020, 15.

adottato circa 1400 atti senza, ovviamente, preoccuparsi di abrogare un uguale numero di disposizioni.

3. La semplificazione nella Commissione von der Leyen II

Come già anticipato, la Commissione von der Leyen II ha assunto la semplificazione normativa come asse fondamentale per rafforzare il mercato unico e garantire la competitività dell'Unione europea⁶⁸. Come annunciato fin dal 2023, tale semplificazione implica la riduzione del 25% degli obblighi di comunicazione (*reporting*) a carico delle imprese⁶⁹. Con il passare del tempo, la percentuale è stata elevata al 35% per le PMI⁷⁰. La Commissione ha inoltre esteso l'obiettivo del 25%-35% di riduzione a tutti gli obblighi amministrativi⁷¹.

Come raccomandato nel Rapporto Draghi⁷², è stata poi introdotta la definizione di *small mid-cap enterprises* (piccole imprese a media capitalizzazione), ossia imprese che occupano meno di 750 lavoratori e hanno un fatturato annuale non superiore a 150 milioni di € o un bilancio annuale non superiore a 129 milioni di €⁷³. L'obiettivo di tale intervento è quello di estendere alle *small mid-cap* le deroghe previste in talune direttive e in taluni regolamenti per le PMI. Ciò sarebbe necessario perché, secondo Draghi e secondo la Commissione, gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione – e, soprattutto, dal diritto nazionale che lo implementa – ostacolerebbero la crescita delle imprese⁷⁴. A parere di Draghi, la presenza di obblighi “inconsistent and restrictive” sarebbe la ragione della delocalizzazione negli Stati Uniti di quasi il 30% dei c.d. unicorni (*startup* il cui valore ha superato un miliardo di dollari) tra il 2008 e il 2021⁷⁵.

68. Comunicazione della Commissione, *Un'Europa più semplice e più rapida. Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione*, COM(2025)47, 1.

69. Comunicazione della Commissione, *Pacchetto di aiuti per le PMI*, COM(2023)535, 10.

70. Il Rapporto Draghi suggerisce la riduzione del 50% degli oneri a carico delle PMI (Draghi, 2024a, 65; 2024b, 324). Nel Rapporto si suggerisce altresì alla Commissione di “postpone initiatives which are found to be particularly problematic from a competitiveness or innovation standpoint or with a disproportionate impact on SMEs and suggest the introduction of adequate mitigating measures” (Draghi, 2024b, 325).

71. Comunicazione della Commissione, *Bussola per la competitività dell'UE*, COM(2025)30, 21; Comunicazione della Commissione, *Programma di lavoro della Commissione per il 2025*, COM(2025)45, 2; Comunicazione della Commissione, *Un'Europa più semplice e più rapida. Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione*, COM(2025)47, 6. La Commissione parla sempre di oneri, intendendo, in realtà, obblighi.

72. Draghi, 2024a, 65.

73. Raccomandazione della Commissione del 21.5.2025 relativa alla definizione delle piccole imprese a media capitalizzazione, C(2025)3500.

74. Per sostenere la sua tesi, Draghi cita il Rapporto *Doing Business 2020* della World Bank e un'inchiesta della European Investment Bank sulle imprese (*EIB Investment Survey 2023*) (Draghi, 2024b, 317).

75. Draghi, 2024a, 2 e 25.

La Commissione intende inoltre potenziare gli *SME and competitiveness checks*⁷⁶. Nel Rapporto Draghi si suggerisce di fondere i due test, di basare il nuovo test su una solida metodologia e di coinvolgere nella valutazione i comitati degli operatori industriali (quali?)⁷⁷. La Commissione pare invece volerli mantenere separati. Il controllo di competitività verterà più specificamente sul settore esaminato; si richiede poi che le valutazioni d'impatto presentino in maniera più chiara gli effetti sulle PMI e le relative misure di sostegno⁷⁸.

La Commissione ha altresì individuato i “terribili dieci”, una serie di ostacoli al mercato unico che intende affrontare come priorità assoluta⁷⁹. Al primo posto di questa *top ten* stanno le “norme UE eccessivamente complesse”. Di conseguenza, la Commissione intende adottare vari pacchetti di semplificazione volti a ridurre gli oneri inutili al fine di salvaguardare l'attuazione efficace di obiettivi strategici.

Al secondo posto della *top ten* figura il c.d. *gold-plating*, e cioè la sovra-regolamentazione da parte degli Stati membri. Per risolvere tale problema, la Commissione europea attiverà, se necessario, procedure di infrazione⁸⁰. Nulla di nuovo rispetto a quanto finora accaduto: le procedure di infrazione aperte in caso di non corretto recepimento della normativa in materia di distacco dei lavoratori, ad esempio, hanno quasi sempre riguardato Stati colpevoli di avere introdotto disposizioni che imponevano obblighi che andavano oltre quanto consentito dal diritto dell'Unione⁸¹.

Preoccupa invece l'affermazione secondo cui, “anche nei settori in cui non vigono norme vincolanti di diritto dell'Unione, il lavoro coordinato sugli obiettivi concordati a livello di UE è ormai essenziale al fine di conseguire risultati. Tale lavoro coordinato è necessario anche per evitare che ulteriori obblighi nazionali non derivanti dal diritto dell'Unione [...] comportino una frammentazione del mercato unico e gravino cittadini e imprese di un onere aggiuntivo”⁸². A tal fine, la Commissione invita “gli Stati membri a nominare uno *sherpa* di

76. von der Leyen, 2024, 7.

77. Draghi, 2024b, 325.

78. Comunicazione della Commissione, *Un'Europa più semplice e più rapida. Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione*, COM(2025)47, 10.

79. Comunicazione della Commissione, *Mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto. Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte*, COM(2025)500, 4.

80. Comunicazione della Commissione, *Un'Europa più semplice e più rapida. Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione*, COM(2025)47, 4. Nel Rapporto Draghi si raccomanda di obbligare gli Stati membri a valutare sistematicamente i costi generati dalla normativa di trasposizione. Viene inoltre suggerito di estendere il mandato della SMET per riconoscerle il potere di investigare sulla corretta trasposizione del diritto UE da parte degli Stati membri (Draghi, 2024a, 65; 2024b, 324).

81. Si v. ad esempio la procedura aperta contro l'Italia (n. 2021/2059) in relazione agli obblighi di comunicazione preventiva di cui all'art. 10 d.lgs. 136/2016.

82. Comunicazione della Commissione, *Un'Europa più semplice e più rapida. Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione*, COM(2025)47, 2.

alto livello per il mercato unico in seno all'ufficio del loro primo ministro o del loro presidente, avente autorità nei confronti di tutte le parti del governo"⁸³. Tali *sherpa* dovrebbero promuovere l'applicazione delle norme del mercato unico e svolgere un ruolo attivo nel prevenire e affrontare gli ostacoli normativi e amministrativi al mercato unico a livello nazionale. Agli Stati viene infatti richiesto di effettuare una valutazione approfondita della proporzionalità delle norme nazionali che potrebbero creare ostacoli nel mercato unico, al fine di limitare tali ostacoli a quanto strettamente necessario per tutelare i legittimi interessi pubblici⁸⁴. A parte il fatto che uno *sherpa* nazionale per il mercato unico è già presente nella SMET, si ritiene che l'Unione europea non abbia alcuna autorità per definire la ripartizione dei poteri all'interno dei Governi nazionali.

Al terzo posto della *top ten* dei "terribili dieci" vengono menzionate le difficoltà nella costituzione e nella gestione delle imprese. Per risolvere tale problema la Commissione intende creare un 28° regime di diritto societario. Anche in questo caso, si tratta di una misura suggerita nel Rapporto Draghi per ovviare ai costi che gravano sull'impresa quando decide di aprire una succursale in un paese membro⁸⁵. L'intenzione è quella di regolare un nuovo tipo di società, che si giustappone a quelle già presenti a livello nazionale (di qui il nome: 28° regime), per le "innovative" companies, an undefined category apparently covering 'start-ups' (companies that have yet to achieve commercial maturity) and 'scale-ups' (proven business models growing rapidly in revenue and/or employment)"⁸⁶. La Commissione intende inoltre semplificare le norme applicabili alle società costituite in base al 28° regime, in particolare in materia di diritto societario, diritto fallimentare, diritto del lavoro e diritto tributario⁸⁷.

La proposta di 28° regime è contenuta in un documento elaborato e sostenuta da imprese e associazioni di imprese (soprattutto associazioni di start-up)⁸⁸. Tale documento suggerisce di non prevedere alcun requisito di capitale minimo e di consentire la registrazione completamente digitale in qualsiasi Stato membro, entro 24 ore dalla richiesta. Al fine di garantire che i diritti di informazione e consultazione dei lavoratori non comportino un onere eccessivo per le imprese, si propone poi che tali diritti si applichino solo alle imprese con più di 500 dipendenti. Le imprese con meno di 500 dipendenti dovrebbero interagire con la propria forza lavoro solo "in modo informale, attraverso newsletter, assemblee e sondaggi occasionali, senza la necessità di una consultazione formale".

83. Comunicazione della Commissione, *Mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto. Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte*, COM(2025)500, 7.

84. Comunicazione della Commissione, *Mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto. Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte*, COM(2025)500, 32.

85. Draghi, 2024a, 26; 2024b, 325. V. anche Ziller, 2025.

86. Meyer-Erdmann, Hoffmann, 2025.

87. Comunicazione della Commissione, *Bussola per la competitività dell'UE*, COM(2025)30, 6.

88. La proposta di EU-Inc è disponibile al sito: proposal.eu-inc.org/.

Quello che sorprende nella lettura dei documenti della Commissione è l'otusa convinzione che la creazione di una società sia un bene in sé, come se tale operazione non comportasse alcun rischio, come se non si fosse mai parlato di *letterbox companies* e dei problemi che queste generano, *in primis*, in termini di scelta della legge applicabile. I tanti studi fatti sulle catene del valore provano poi che la frammentazione del ciclo produttivo in una costellazione di società è una tecnica per separare potere e profitti, da un lato, e rischi e responsabilità, dall'altro⁸⁹. La presenza di una costellazione di società rende inoltre più difficili i controlli, frammenta la comunità dei lavoratori, e ostacola l'organizzazione e l'azione sindacale. Ed è evidente che, più si semplifica la registrazione di società, più si facilita la frammentazione dell'impresa. La presenza di un regime agevolato, in materia di fiscalità e lavoro, è inoltre contrario all'idea di *level playing field*, essenziale per garantire la concorrenza leale all'interno del mercato unico⁹⁰.

Al quinto posto della lista dei “terribili dieci” figura l'assenza o la tardiva disponibilità di norme armonizzate, circostanza che “genera costi e incertezza, ostacola la competitività delle imprese e rallenta l'adozione di nuove tecnologie”⁹¹. In questo caso, però, armonizzazione non è intesa come intervento dell'Unione europea per armonizzare le regole presenti nei 27 paesi membri, ma come standardizzazione (si prevede infatti la modifica del Regolamento in materia)⁹².

Va infine ricordato che nella *Relazione annuale sullo Stato di diritto* è stato inserito un capitolo sulla dimensione del mercato unico. A parere della Commissione, “lo Stato di diritto e il buon governo sono essenziali per creare un contesto economico generale stabile e costituiscono le condizioni necessarie affinché gli operatori economici possano sfruttare appieno le opportunità offerte dal mercato unico”⁹³. L'attenzione per il mercato unico non ha però modificato il fatto che, nella *Relazione annuale sullo Stato di diritto*, i diritti sociali sono completamente ignorati.

89. Sia consentito il rinvio a Borelli, Orlandini, 2022, 109 ss.; Borelli, Marzo, Loffredo, Walser, 2025.

90. L'esigenza di basare il mercato unico su un *level playing field* è sottolineata nel Rapporto Letta (Letta, 2024, 5 e 8) che però sostiene l'introduzione di un 28° regime, ossia la previsione di una società europea semplificata per la quale viene dettata una specifica regolazione, anche in materia lavoristica (ivi, 108).

91. Comunicazione della Commissione, *Mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto. Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte*, COM(2025)500, 11.

92. Ivi, 12 e 31.

93. Comunicazione della Commissione, *Relazione sullo Stato di diritto 2025. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2025)900, 2. A parere della Commissione, “un sistema giudiziario efficace, la lotta contro la corruzione, la buona *governance*, la certezza del diritto e una legislazione solida sono tutti aspetti che hanno un impatto economico significativo” (Comunicazione della Commissione, *Relazione sullo Stato di diritto 2025. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2025)900, 35).

4. Il contenuto del Pacchetto *Omnibus I* e il futuro della dovuta diligenza e della rendicontazione di sostenibilità

Il pacchetto *Omnibus I* è una cartina tornasole delle iniziative di semplificazione della Commissione von der Leyen II⁹⁴. Si è già detto che, per avere il tempo necessario per discutere le misure di semplificazione, è stata approvata, con procedura di urgenza, la dir. 2025/794 (c.d. *stop-the-clock*) che posticipa di due anni l'entrata in vigore di gran parte delle disposizioni delle dir. 2022/2464 e 2024/1760.

Per ridurre gli obblighi di comunicazione, si è poi proposto di limitare l'ambito di applicazione della dir. 2022/2464 alle imprese e ai gruppi europei che abbiano più di 1000 dipendenti e uno stato patrimoniale di almeno 25 milioni di euro o ricavi netti per almeno 50 milioni di euro, e alle imprese di paesi terzi che abbiano una impresa figlia o una succursale nell'Unione europea e ricavi netti per almeno 450 milioni di euro, riducendo così dell'80% il numero di imprese soggette agli obblighi di rendicontazione di sostenibilità.

Il pacchetto *Omnibus I* limita inoltre le informazioni che le imprese obbligate a presentare la relazione di sostenibilità devono inserire in tale relazione, e quelle che possono richiedere alle imprese presenti nella loro catena del valore. Attualmente, la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità delega alla Commissione il potere di adottare regolamenti che precisino le informazioni che le imprese sono tenute a inserire nella relazione di sostenibilità. Il testo della direttiva ora in vigore prevede quattro tipi di atti delegati: il primo relativo, in generale, ai principi di rendicontazione di sostenibilità (regolamento delegato n. 2023/2772); il secondo relativo alle informazioni complementari che le imprese sono tenute a comunicare in relazione a specifiche questioni di sostenibilità o ambiti di rendicontazione (come, ad esempio, la descrizione delle procedure di dovuta diligenza applicate dall'impresa); il terzo relativo alle informazioni che le imprese che operano in un settore specifico sono tenute a comunicare; il quarto relativo a principi di rendicontazione di sostenibilità per le piccole e medie imprese che volontariamente decidono di pubblicare la relazione di sostenibilità. Questi ultimi sono principi "proporzionati e pertinenti alle capacità e alle caratteristiche delle piccole e medie imprese" (art. 29-*quater* dir. 2013/34). In sostanza, si tratta di regole semplificate che già tengono conto dell'esigenza di non gravare tali imprese di oneri eccessivi⁹⁵.

Il pacchetto *Omnibus I* intende abrogare il secondo e il terzo tipo di atti delegati che la Commissione può adottare ed estende i principi semplificati (chiamati ora "principi ad uso volontario") a tutte le imprese che occupino meno

94. Sul punto v. Borelli, Guarriello, 2025.

95. Effrag, ossia il gruppo di esperti di cui si serve la Commissione per dare attuazione alla direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità, ha pubblicato un documento contenenti questi principi semplificati per le Pmi che è stato ripreso nella *Raccomandazione su un principio volontario di rendicontazione di sostenibilità per le piccole e medie imprese* (C(2025)4984).

di 1.000 dipendenti. Se dunque le modifiche verranno approvate, tali imprese potranno volontariamente pubblicare una relazione di sostenibilità secondo le regole semplificate. Inoltre, le imprese obbligate a pubblicare la relazione di sostenibilità non potranno più richiedere alle imprese con meno di 1.000 dipendenti informazioni ulteriori rispetto a quelle specificate nei principi semplificati, ad eccezione delle informazioni supplementari sulla sostenibilità che sono comunemente condivise tra le imprese del settore interessato. Si tratta di una modifica importante in quanto, nella proposta della Commissione, i principi ad uso volontario individuano anche il livello massimo di informazioni che un'impresa può richiedere ai propri partner commerciali che impieghino meno di 500 dipendenti, ai fini della mappatura degli impatti negativi prevista dalla direttiva sulla dovuta diligenza.

La Commissione ha altresì avviato un procedimento di revisione dei principi di rendicontazione di sostenibilità (regolamento delegato n. 2023/2772), diretto a ridurre “sostanzialmente il numero degli elementi d'informazione obbligatori degli Esrs: i) eliminando quelli ritenuti meno importanti ai fini della rendicontazione di sostenibilità di carattere generale, ii) dando priorità agli elementi d'informazione quantitativi rispetto al testo descrittivo e iii) distinguendo ulteriormente tra elementi d'informazione obbligatori e volontari, senza compromettere l'interoperabilità con i principi di informativa globali né pregiudicare la valutazione della rilevanza di ciascuna impresa”⁹⁶.

Il pacchetto *Omnibus I* intende infine abrogare la possibilità di passare da un obbligo di attestazione della conformità della rendicontazione di sostenibilità basato su un livello di sicurezza limitato a un obbligo di attestazione della conformità finalizzato all'acquisizione di un livello di ragionevole sicurezza. Se la modifica fosse approvata, i revisori dei conti che attestano la conformità della rendicontazione di sostenibilità, saranno sempre tenuti a operare sulla base di un livello di sicurezza limitato, ciò che circoscriverebbe la loro responsabilità qualora le informazioni contenute nella relazione di sostenibilità fossero lacunose o inattendibili.

Al fine di ridurre le norme eccessivamente complesse, il pacchetto *Omnibus I* limita l'obbligo di effettuare una valutazione approfondita degli impatti negativi, effettivi o potenziali, previsto all'art. 8 dir. 2024/1760 alle sole attività dei “partner commerciali diretti”, salvo nel caso di costruzioni artificiali che non riflettono la realtà economica e se l'impresa “dispone di informazioni plausibili da cui si evince che sono emersi o potrebbero emergere impatti negativi a livello delle attività di un partner commerciale indiretto”. La proposta di alleg-

96. Comunicazione della Commissione, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità*, COM(2025)81. A tal fine, le quattro grandi società di consulenza e revisione contabile *Deloitte, PwC, EY e KPMG* presenteranno una proposta.

gerimento degli obblighi di *due diligence* si affianca alla proposta di 28° regime che, come visto, intende facilitare la creazione di nuove imprese e potrebbe dunque facilitare la creazione di lunghe e complesse catene del valore.

Per ridurre gli obblighi a carico delle imprese, si prevede inoltre che la valutazione dell'attuazione degli obblighi di *due diligence* e il monitoraggio dell'adeguatezza e dell'efficacia degli interventi adottati non sia effettuata annualmente, ma ogni 5 anni, salvo che "vi siano fondati motivi di ritenere che le misure non siano più adeguate o efficaci oppure che possano presentarsi nuovi rischi di manifestazione di tali impatti negativi" (art. 15).

Viene poi ridotto il numero degli *stakeholders* da coinvolgere nel procedimento di *due diligence*, escludendo, in particolare, "le istituzioni nazionali in materia di diritti umani e ambiente, le organizzazioni della società civile le cui finalità includono la protezione dell'ambiente" (art. 3, §1, lett. n). Sono altresì ridotte le fasi del procedimento di *due diligence* in cui l'impresa è obbligata a consultare gli *stakeholders* e viene precisato che la consultazione riguarda solo i "portatori di interessi pertinenti" (art. 13)⁹⁷.

La proposta della Commissione elimina poi l'obbligo di cessare il rapporto d'affari qualora l'impatto negativo, potenziale o effettivo, sia grave e non sia ragionevole attendersi che iniziative dirette a prevenire, attenuare o arrestare tale impatto abbiano esito positivo (artt. 10 e 11).

Viene inoltre cancellata la disposizione che impegna la Commissione a presentare una relazione sulla necessità di stabilire ulteriori obblighi relativi al dovere di diligenza adattati alle imprese finanziarie regolamentate per quanto riguarda la fornitura di servizi finanziari e attività di investimento (art. 36, § 1).

Deve altresì osservarsi che alcune disposizioni del pacchetto *Omnibus I* vanno in direzione opposta rispetto all'esigenza di semplificazione delle norme eccessivamente complesse. La Commissione propone, ad esempio, di eliminare il regime di responsabilità civile di cui all'art. 29 § 1 dir. 2024/1760. Se la proposta verrà approvata, saranno in vigore ben 27 differenti regimi di responsabilità civile (uno per ogni Stato membro), ciò che, evidentemente, va in direzione opposta rispetto alle esigenze di semplificazione.

Nel caso di specie pare tuttavia che sia prevalsa l'esigenza di diminuire il rischio, per l'impresa, di essere ritenuta responsabile di una violazione dei diritti umani o di un danno ambientale, dato che la presenza di 27 regimi di responsabilità implica la possibilità di *law shopping*, i.e. la possibilità di registrare l'impresa nel paese che prevede la disciplina in materia di responsabilità civile che le è più gradita. Si è poi reso più complesso l'accesso alla giustizia, come dimostra la proposta di abrogare la già debole regola che consente di autorizzare un sindacato, un'organizzazione non governativa e le istituzioni nazionali per i diritti umani a intentare azioni per far valere i diritti della presunta parte lesa. La Commissione propone altresì di abrogare la disposizione che obbliga

97. Sugli effetti che ciò implica sugli obblighi di dovuta diligenza v. Guarriello in questo volume.

gli Stati membri a considerare le disposizioni nazionali di recepimento dell'art. 29 dir. 2024/1760 come norme “di applicazione necessaria nei casi in cui il diritto applicabile in tal senso non sia il diritto nazionale di uno Stato membro”, rendendo così molto più difficile l'accesso alla giustizia nei casi di violazioni dei diritti umani che hanno luogo al di fuori dell'Unione europea.

Quanto, infine, alla standardizzazione, seppure il pacchetto *Omnibus I* non la richiami, la dir. 2022/2464 già menziona ISO 26000 sulla responsabilità sociale dell'impresa (considerando n. 45) ed è ben probabile che, nell'adempiere agli obblighi di *due diligence*, alcune imprese si avvarranno dei numerosi standard esistenti in materia. Da un lato, infatti, il rispetto di tali standard incide positivamente sulla reputazione dell'impresa, dall'altro la dir. 2024/1760 adotta un approccio *risk-based* per cui l'impresa potrebbe invocare le conoscenze tecniche possedute dalle persone presenti nei gruppi di esperti che hanno elaborato lo standard per dimostrare che, tra tutte le possibili procedure disponibili, quelle indicate nello standard sono le più adeguate a valutare, prevenire, evitare e rimediare ai rischi che possono essere prodotti da una certa attività⁹⁸.

Come detto all'inizio del contributo, l'attuale composizione del Parlamento europeo non facilita il compito di coloro che vorrebbero opporsi all'abrogazione e alla semplificazione degli obblighi diretti a responsabilizzare le imprese per gli impatti negativi che possono verificarsi nelle loro attività e nelle loro catene del valore⁹⁹. A ciò si aggiungono le minacce di quei paesi con cui l'Unione europea intrattiene intensi rapporti commerciali, dirette anch'esse ad alleggerire gli obblighi di rendicontazione di sostenibilità e di dovuta diligenza a carico delle proprie imprese¹⁰⁰.

È evidente che l'Unione europea si trova a un bivio. E si spera che, a differenza di Alice, le importi dove andare e non si accontenti solo di arrivare in qualche posto. Soprattutto se quel posto è deciso secondo procedure apparentemente tecniche, che si rivelano molto poco democratiche.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2020). Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea? *LD*, 495 ss.
Barbou des Places S. (2021). Revisiting Proportionality in Internal Market Law. In: Linderfalk U., Gill-Pedro E. (a cura di), *Revisiting Proportionality in International and European Law*. Leiden: Brill, 12 ss.
Borelli S., Dorssemont F. (2020). European Social Dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the EPSU case. *WP Massimo D'Antona*, 10.

98. Sul punto v. Tonelli in questo volume.

99. www.politico.eu/article/socialists-liberals-epp-eu-green-rules/.

100. Sulle minacce del Qatar v. www.politico.eu/article/qatar-warned-to-halt-eu-gas-supplies-if-fined-under-due-diligence-law/. Sulla richieste degli Stati Uniti v. www.ft.com/content/678f7c25-2eff-4e98-9c7c-e0772fa69236.

- Borelli S., Guarriello F. (2025). Il primo pacchetto omnibus di semplificazione della Commissione europea: un passo indietro rispetto agli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale. *RGL*, newsletter n. 3.
- Borelli S., Marzo C., Loffredo A., Walser M. (2025). *Sorry we subcontracted you*, Brussels: ETUI.
- Borelli S., Orlandini G. (2022). Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto. *DLRI*, 109 ss.
- Chessa O. (2020). La *governance* economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica. *LD*, 393 ss.
- Copeland P., ter Haar B. (2025). 30+ years of european social dialogue: what way forward after the EPSU-case? *ILJ*, 628.
- Corporate Europe (2022). *Inside Job: How business lobbyists used the Commission's scrutiny procedures to weaken human rights and environmental legislation*. In: [corporateeurope.org/sites/default/files/2022-06/INSIDE JOB How business lobbyists used the Commission%27s scrutiny procedures.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/2022-06/INSIDE_JOB_How_business_lobbyists_used_the_Commission%27s_scrutiny_procedures.pdf).
- Degryse C. (2025). *Cross-industry European social dialogue is now clinically dead*. In: irshare.eu/cross-industry-european-social-dialogue-is-now-clinically-dead/.
- Draghi M. (2024a). *The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe*. In: commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.
- Draghi M. (2024b). *The future of European competitiveness. Part B – In-depth analysis and recommendations*. In: commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.
- Eager J., Nacer E., Douvillé L. (2024). *Application of the “One in, one out” approach – and its impact on businesses*. In: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754202/IPOL_STU\(2024\)754202_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754202/IPOL_STU(2024)754202_EN.pdf).
- Ellis E. (1999). *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Oxford: Hart Publishing.
- Frosacchi G. (2023). *Fundamental Labour Rights and the Constitution: Constitutional Balancing in Italy and Spain*. Taylor & Francis.
- García Muñoz Alhambra M.A. (2022). An Uncertain Future for EU-Level Collective Bargaining: The New Rules of the Game After EPSU. *ILJ*, 318.
- Letta E. (2024). *Much More than a Market*. In: www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.
- Malatesta O. (2021). L'economia sociale di mercato come strumento di ordine politico. Sui concetti ordoliberali di Stato e società. *Ventesimo Secolo*, n. 48, 113 ss.
- Meyer-Erdmann M., Hoffmann A. (2025). *How a 28th company law regime jeopardises workers' rights*. Brussels: ETUI Policy Brief 2025.05.
- OECD (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2022). *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. Paris: OECD Publishing.
- Orlandini G. (2025a). Economia comunista di mercato vs economia sociale di mercato: riflessioni sparse intorno ad un provocatorio sintagma di Alain Supiot. In: Allamprese A., Loffredo A. (a cura di), *Il limite del diritto, il diritto dei limiti Sul pensiero di Alain Supiot*. Napoli: Editoriale Scientifica, 209 ss.
- Orlandini G. (2025b). Il lavoro nei Trattati dell'UE. In: Aimo M.P., Carabelli U., Lassandari A. (a cura di), *Il lavoro come fondamento della democrazia*. Roma: Futura, 46 ss.
- Schömann I. (2020). Simplifying EU law: the mirage of the new European Commission Better Regulation Agenda? *LD*, 465 ss.
- Tridimas T. (2018). The Principle of Proportionality. In: Schütze R., Tridimas T. (a cura di), *Oxford Principles Of European Union Law. The European Union Legal Order. Volume I*. Oxford: OUP, 243 ss.

- Van den Abeele E. (2015). *“Better Regulation”: a bureaucratic simplification with a political agenda*. Brussels: ETUI WP 2015.04.
- Van den Abeele E. (2020). *“One-in one-out” in the European Union legal system: a deceptive reform?* Brussels: ETUI WP 2020.04.
- von der Leyen U. (2024). *Europe’s Choice, Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029*. In: [commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political Guidelines 2024-2029_EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf).
- Ziller J. (2025). *Le 28ème régime et les compétences de l’Union*. In: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/776160/IUST_IDA\(2025\)776160_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/776160/IUST_IDA(2025)776160_FR.pdf)

Il dovere di vigilanza: perché tanta avversione?

di Raphaël Dalmaso*

1. Premessa

Il dovere di vigilanza nasce innanzitutto da una pratica aziendale. La RSI (responsabilità sociale delle imprese) ha portato, attraverso le certificazioni, le aziende, spesso multinazionali, ad adottare processi di produzione e commercio più equi, più rispettosi dell'ambiente e delle norme sociali. L'obiettivo di queste pratiche non è mai stato disinteressato: si trattava di dare una buona immagine del marchio ai clienti, favorendo il promettente mercato del consumo responsabile.

Tuttavia, queste norme non erano “diritto vincolante”, ma piuttosto forme più o meno elaborate di *soft law*, rendendo difficile qualsiasi generalizzazione. Sono state comunque accolte favorevolmente da una parte dei giuristi¹, nella speranza di un progressivo processo di globalizzazione che, attraverso la mano invisibile del mercato, avrebbe innalzato gli standard sociali e ambientali. In questo slancio dottrinale, già nel 2001 la Commissione europea pubblicava un libro verde², “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”, che faceva riferimento a “*un concetto che designa l'integrazione volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali e ambientali nelle loro attività commerciali e nelle loro relazioni con le parti interessate*”. Nel 2011, una comunicazione sulla RSI³, presentata come un rinnovamento della visione delle autorità europee in materia, forniva una definizione più concisa (“*la responsabilità delle imprese rispetto agli effetti che esercitano sulla società*”) e, soprattutto, dichiarava di voler “*avvicinare le concezioni europea e mondiale della RSI*” e in-

* Maître de conférence HDR, Università della Lorena.

1. V. M. Delmas-Marty, intervista su *Libération* del 3 settembre 2016: “Nell'era della globalizzazione, abbiamo bisogno di un diritto *soft*”. François Rigaux, in *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di Carlier J.-Y. e de Schutter O., Buylant 2002, spec. 255: “il diritto potrà essere realizzato solo attraverso la concertazione di molteplici attori appartenenti a diversi ordinamenti giuridici”.

2. COM (2001) 366.

3. COM (2011) 681 definitivo/2.

vitava tutte le grandi imprese europee a impegnarsi, entro il 2014, a “tenere conto” di almeno uno dei documenti citati: il Patto mondiale delle Nazioni Unite, le Linee guida dell’OCSE destinate alle imprese multinazionali o anche la norma ISO 26000 contenente le linee guida. In questa concezione europea originaria non si parlava affatto di regolamentazione vincolante, appannaggio dei vecchi paesi continentali legati al loro obsoleto e rigido diritto nazionale, ma solo di una *soft law* molto più attraente e internazionale. Alcuni giuristi, tuttavia, resistevano a questa moda. In Francia, in particolare, Alain Supiot⁴ e poi Michèle Bonnechère⁵ denunciavano, sulla base della dichiarazione di Filadelfia, il carattere fittizio o illusorio di un diritto sociale autoregolato.

L’incendio del Rana Plaza il 24 aprile 2013⁶, che causò la morte di oltre 1000 operai, dissipò ogni illusione in materia. Dopo questo evento, divenne chiaro che il dovere di vigilanza, per essere efficace, non poteva dipendere solo da azioni volontarie intraprese da una minoranza di imprese. Era necessario trovare vie giuridiche nazionali e/o internazionali per rendere vincolante tale dovere e trasformarlo in un obbligo.

A livello nazionale, il dovere di vigilanza è stato regolamentato dalle leggi francesi e tedesche rispettivamente nel 2017⁷ e nel 2021⁸. Per la prima volta, le società madri sono state ritenute responsabili non solo delle loro filiali, ma anche delle società con cui l’azienda committente intrattiene una “relazione commerciale consolidata”. L’obiettivo era quello di rendere le imprese più responsabili nei confronti dei loro fornitori. A livello europeo, una direttiva sulla dovuta diligenza in materia di sostenibilità delle imprese (CSDD), che riprende in parte il contenuto delle leggi francesi e tedesche, è stata adottata, dopo lunghe discussioni, il 24 aprile 2024 e pubblicata il 5 luglio nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea⁹.

Questi progressi normativi non devono tuttavia nascondere le grandi difficoltà incontrate nell’ottenere l’accettazione di tale regolamentazione. Peggio ancora: sembra che, nonostante l’adozione di queste norme, il dovere di vigilanza non sia mai stato così messo in discussione come oggi.

Occorre quindi innanzitutto documentare quanto sia stata dolorosa e caotica l’adozione della legislazione francese, mentre quella europea è già stata messa

4. Supiot, 2010.

5. Bonnechère, 2019, 58-74.

6. www.lemonde.fr/economie/article/2013/05/26/rana-plaza-la-mort-de-l-industrie_3417734_3234.html.

7. Legge n. 2017-399 del 27 marzo 2017 relativa al dovere di vigilanza delle società madri e delle imprese committenti, (www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2017/03/28/0074).

8. Legge dell’11 giugno 2021 (*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*, LkSG) applicabile dal 1° gennaio 2023, Bundesgesetzblatt 2021 (Gazzetta ufficiale), Sezione I, 2959 e ss.

9. DIRETTIVA (UE) 2024/1760 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 giugno 2024 sul dovere di vigilanza delle imprese in materia di sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea 5 luglio 2024.

in discussione (I). In secondo luogo, è opportuno elencare le critiche mosse al dovere di vigilanza, che a priori sono piuttosto di natura economica. Tuttavia, è sicuramente una critica di natura giuridica, più inaspettata, che sembra la più importante e alla quale è opportuno cercare di rispondere (II).

2. Le norme francesi ed europee: una gestazione dolorosa, per testi incompleti e già messi in discussione

I progressi spettacolari compiuti dal diritto francese e poi europeo in materia di due diligence non devono trarre in inganno: queste legislazioni sono nate con difficoltà e non sono mai state pienamente accettate, in particolare dalle imprese interessate.

3. La legge francese: la nascita con il forcipe di un testo incompleto

L'introduzione della legislazione sul dovere di vigilanza in Francia ha costituito un'importante iniziativa legislativa a livello mondiale. Tuttavia, questa legge, redatta e votata in fretta nella primavera del 2017, nel pieno della campagna elettorale presidenziale, ha sofferto fin dall'inizio di difetti di gioventù: è talvolta incompleta e difficile da comprendere. Ci limiteremo qui a presentarne le linee generali e a sottolinearne alcune lacune importanti.

3.1. Le principali disposizioni della legge

In Francia, dal 2017, tutte le imprese che, alla chiusura di due esercizi consecutivi, impiegano almeno 5.000 dipendenti in Francia e nelle loro filiali dirette o indirette in Francia, o che impiegano almeno 10.000 dipendenti in Francia o all'estero, devono elaborare, valutare e attuare un piano di vigilanza¹⁰.

Tale piano, elaborato con "le parti interessate dell'azienda"¹¹, deve comprendere:

- una mappatura dei rischi al fine di identificarli, analizzarli e classificarli in ordine di priorità;
- procedure per valutare regolarmente la situazione delle proprie filiali, subappaltatori e fornitori in relazione a tali rischi;

10. Art. L.225-102-4 comma 1 del Codice di commercio francese (C. Com). 2 500 imprese in Francia sarebbero interessate da questa disposizione.

11. Questa terminologia è piuttosto vaga e non è definita in modo più preciso nel Codice. Può includere i sindacati presenti nell'impresa interessata, ma anche le associazioni specializzate nella protezione dell'ambiente.

- misure adeguate per attenuare i rischi o prevenire danni gravi;
- un meccanismo di allerta e raccolta delle segnalazioni sull'esistenza o il verificarsi dei rischi, stabilito in consultazione con le organizzazioni sindacali rappresentative nell'azienda;
- un sistema di monitoraggio delle misure attuate e di valutazione della loro efficacia.

L'obiettivo del piano di vigilanza è quello di identificare i rischi e prevedere misure per prevenire gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della salute e della sicurezza delle persone e dell'ambiente, derivanti dalle attività dell'azienda e da quelle delle società che essa controlla direttamente o indirettamente ai sensi dell'articolo L.233-16 del Codice di commercio francese, nonché dalle attività dei loro subappaltatori o fornitori.

Il piano d'azione e la relazione sulla sua effettiva attuazione sono resi pubblici e inclusi in una relazione sulla gestione che deve essere sottoposta all'approvazione dell'Assemblea generale¹².

3.2. Una legge imprecisa legata alla sua nascita caotica

Questa legge, adottata con procedura d'urgenza, è incompleta. Ad esempio, il contenuto preciso del piano di vigilanza rimane vago: quali sono i limiti esatti della mappatura dei rischi, delle misure appropriate da adottare per evitare pericoli gravi, del sistema di monitoraggio? Tutti questi elementi avrebbero dovuto essere meglio definiti nei decreti attuativi, che non sono mai stati pubblicati. Intere nuove categorie giuridiche sono quindi applicabili senza essere definite.

Si tratta quindi di un testo che presenta numerose lacune, con un ampio margine di incertezza, applicabile ai datori di lavoro, ai rappresentanti del personale e alle associazioni ambientaliste.

Se nei primi anni di applicazione non si sono verificati contenziosi, negli ultimi due o tre anni si è registrato un aumento delle controversie che hanno permesso di apportare alcune precisazioni necessarie sulla portata del testo normativo. Di conseguenza, il rispetto della legge da parte delle imprese interessate costituisce una fonte importante di contenziosi giuridici sia nel diritto commerciale che nel diritto del lavoro. Non torneremo qui su questo aspetto¹³.

12. Art. L.225-102-4 C. com.

13. Per quanto riguarda il contenzioso derivante da questa legge, cfr.: Dalmasso, 2025, 119 ss.

4. La direttiva sul dovere di vigilanza: messa in discussione prima ancora della sua entrata in vigore

Nel febbraio 2022 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sulla dovuta diligenza in materia di sostenibilità delle imprese (CSDD). Dopo una serie di colpi di scena e un acceso dibattito, il Parlamento ha finalmente adottato la direttiva il 24 aprile 2024. Questa è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea¹⁴ il 5 luglio e dovrebbe essere recepita nel diritto nazionale entro il 26 luglio 2026. La direttiva impone alle imprese di gestire gli impatti sociali e ambientali lungo tutta la loro catena del valore, anche quando questi derivano dalle loro attività commerciali. Una volta entrata in vigore, mirerà quindi a estendere l'obbligo di vigilanza a tutte le imprese multinazionali che operano nello spazio economico dell'Unione europea, ispirandosi fortemente alla legge francese del 2017 sul dovere di diligenza.

Non sembra utile qui descrivere in dettaglio le caratteristiche di questa normativa, che è già stata messa in discussione. Già il 25 maggio 2023¹⁵ la principale organizzazione europea di rappresentanza dei datori di lavoro, Business Europe, ha pubblicato una lettera aperta in cui denunciava la proposta di direttiva e ne chiedeva quanto prima la modifica. Nel suo rapporto intitolato *Il futuro della competitività europea*¹⁶, pubblicato nel settembre 2024, l'ex presidente della Banca centrale europea Mario Draghi sottolinea la necessità per l'Europa di creare un contesto normativo che favorisca la competitività e la resilienza e chiede una riforma delle direttive sul dovere di vigilanza e sulla rendicontazione extra-finanziaria delle imprese. In una dichiarazione denominata "Dichiarazione di Budapest" dell'8 novembre 2024¹⁷, relativa al nuovo patto europeo per la competitività, i capi di Stato e di governo dell'UE hanno chiesto una rapida riscrittura della direttiva CSDDD. È stata infine pubblicata una proposta di direttiva¹⁸ che mira a modificare la direttiva sul dovere di vigilanza, alleggerendo notevolmente gli obblighi delle imprese in materia.

Poiché tale proposta non è ancora definitiva, piuttosto che entrare nei dettagli, proponiamo di tornare sui motivi economici e giuridici che hanno portato a ridurre tale dovere e di cercare, almeno in parte, di illustrare tali motivi.

14. DIRETTIVA (UE) 2024/1760 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 giugno 2024 sul dovere di vigilanza delle imprese in materia di sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 5 luglio 2024.

15. Cfr. il comunicato stampa: www.businesseurope.eu/wp-content/uploads/2025/02/2023-05-25_cs3d_joint_business_statement_ahead_of_plenary_vote_and_trilogue-350-1.pdf. V. anche: www.novethic.fr/economie-et-social/transformation-de-leconomie/devoir-vigilance-europeen-menace-business-europe-medef.

16. commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

17. www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/.

18. COM (2025) 81 definitivo 2025/0045.

5. Le critiche al dovere di vigilanza e la risposta alle stesse

Le critiche mosse alle norme relative al dovere di vigilanza sono a priori di natura piuttosto economica. Tuttavia, esse possono essere abbastanza facilmente confutate (5.1.). D'altra parte, esiste un'altra critica, di natura puramente giuridica, che merita un'analisi più approfondita (5.2.).

5.1. La critica economica alla semplificazione del diritto

Questa critica alla direttiva sul dovere di vigilanza formulata dalla Commissione europea a seguito della dichiarazione di Budapest si basa su un leitmotiv ripetuto fino alla nausea: la necessità di una semplificazione delle norme. Pertanto, nel comunicato stampa sopra citato pubblicato nel febbraio 2025¹⁹, senza alcun riferimento a studi economici, la Commissione europea afferma che la semplificazione delle norme in materia di sostenibilità consentirebbe alle imprese interessate di realizzare risparmi per un totale di 6,3 miliardi di euro sui costi amministrativi annuali e di mobilitare una capacità di investimento supplementare di 50 miliardi di euro²⁰.

La semplificazione qui proposta può tradursi nella pura e semplice scomparsa di obblighi a carico delle imprese, come l'eliminazione di alcune condizioni di responsabilità civile, o la riduzione dei contenuti dei piani di vigilanza e il rinvio della loro periodicità.

Tuttavia, non esiste alcun consenso economico sul legame tra semplificazione delle norme e competitività delle imprese. Al contrario, per molti anni, e fino al 2020, la Banca Mondiale, con il suo indicatore *Doing Business*²¹, ha elaborato un indicatore economico-giuridico che collega le prestazioni degli Stati a norme giuridiche complete e vincolanti, in particolare in materia di proprietà intellettuale, diritto di ricorso in materia commerciale o norme relative alla protezione delle imprese in difficoltà. Per quanto riguarda l'OCSE, per alcuni anni ha elaborato un indicatore denominato "legislazione a tutela dell'occupazione" (LPE o EPL in inglese)²², senza mai riuscire a dimostrare che una legislazione forte-

19. Commissione europea – comunicato stampa, 26 febbraio 2025: La Commissione semplifica le norme dell'UE in materia di sostenibilità e investimenti e riduce gli oneri amministrativi per un importo pari a 6 miliardi di euro. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_614.

20. In questo comunicato stampa, Stéphane Séjourné, vicepresidente esecutivo responsabile della prosperità e della strategia industriale, afferma: "L'Europa non è solo un mercato incredibile in cui investire, produrre, vendere e consumare, ma anche un mercato semplice", mentre Ursula von der Leyen aggiunge che questa "razionalizzazione" delle norme "faciliterà la vita delle nostre imprese".

21. Nel 2020 la Banca mondiale ha smesso di fornire questo indicatore, a seguito della scoperta di troppe irregolarità nei rapporti 2018 e 2020 che ne hanno compromesso la credibilità. V. per consultare gli ultimi rapporti disponibili: archive.doingbusiness.org/fr/doingbusiness.

22. www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-indicators-of-employment-protection.html.

mente protettiva dell'occupazione portasse a imprese meno efficienti o a tassi di disoccupazione elevati. Così la Germania è riuscita a combinare una forte protezione giuridica dei suoi lavoratori con un'elevata performance economica, mentre paesi meno protettivi, ad esempio nell'Europa dell'Est o in Africa, hanno invece combinato legislazioni poco elaborate e poco protettive con un alto tasso di disoccupazione. Questo indicatore, come quello della Banca mondiale, presentava gravi irregolarità²³ e non è stato più aggiornato dal 2022.

Questa semplificazione, che è più una diluizione delle norme sociali e ambientali, corrisponde in realtà a una scelta politica non pienamente assunta di rimettere in discussione l'orientamento sociale e ambientale dell'Europa.

6. La critica giuridica: non confondere il diritto commerciale con il diritto sociale

Il dovere di vigilanza non spaventa però solo gli economisti. Per i giuristi, si tratta di una categoria molto inquietante: dispositivo puramente derivato dal diritto commerciale, presente in Francia nel Codice di commercio, integra al suo interno logiche di diritto sociale e di diritto ambientale. Questo spiega certamente perché, in Francia, il dovere di vigilanza abbia interessato maggiormente i giuristi del diritto del lavoro rispetto a quelli del diritto commerciale. In questo modo, adottando logiche del diritto sociale e del diritto ambientale, come l'imperativo della protezione dei lavoratori o della salvaguardia del pianeta, rende il diritto commerciale meno leggibile e, forse, lo snatura. Con il dovere di vigilanza, il diritto commerciale diventa in qualche modo subordinato a principi superiori, ponendo, con qualche esagerazione, lo spirito della dichiarazione di Filadelfia al di sopra del principio della libertà di commercio.

Se, in quanto sostenitori dei diritti dei lavoratori, non possiamo che rallegrarci *a priori* di questa evoluzione del diritto commerciale, occorre tuttavia ricordare, richiamando alcune vicende storiche, che l'incursione del diritto sociale nel diritto commerciale non è nuova e che, dopo la Seconda guerra mondiale e negli anni '90, è stata respinta sia dai sostenitori del diritto commerciale che dai sostenitori dei diritti dei lavoratori. Conoscere questi episodi consentirebbe di non commettere nuovamente lo stesso errore.

Nel 1947, durante la stesura della Carta dell'Avana²⁴, si discuteva già della creazione di un'organizzazione internazionale del commercio che sarebbe stata integrata nell'ONU. Questa carta proponeva già di integrare al suo interno, oltre alle norme di diritto commerciale, anche i principi del diritto sociale, con l'integrazione della piena occupazione nei suoi obiettivi²⁵. In un certo senso, l'idea dominante dei redattori della Carta era che essa dovesse integrare delle "clausole

23. Dalmasso, 2014.

24. V. su questo testo Graz, 1999, 367.

25. L'articolo 1 della Carta dell'Avana prevedeva il raggiungimento dei seguenti obiettivi,

sociali” al fine di garantire una perfetta conformità giuridica tra l’OIL e la futura organizzazione mondiale del commercio. Questa Carta fu abbandonata nel 1950 e, con essa, provvisoriamente, anche il concetto di clausola sociale.

All’inizio e alla metà degli anni ’90, con il dibattito sulla creazione di quella che sarebbe diventata l’OMC (Organizzazione mondiale del commercio), riemerse il dibattito sull’integrazione delle clausole sociali nel diritto commerciale internazionale. Per una parte dei giuristi specializzati in diritto del lavoro, sarebbe auspicabile che l’OMC integrasse le norme fondamentali del diritto sociale. Così, secondo Robert O’Brien²⁶, l’integrazione delle clausole sociali nell’OMC consentirebbe di rafforzare l’OIL e favorirebbe la corretta applicazione delle norme sociali a livello mondiale. Infatti, l’OIL non dispone dei mezzi necessari per controllare la piena applicazione delle sue norme, anche se ratificate dagli Stati. L’integrazione di alcuni principi fondamentali del diritto sociale nei testi commerciali internazionali, come ad esempio il divieto di lavoro minorile o la tutela della libertà sindacale, consentirebbe un migliore rispetto di queste convenzioni di base.

Tuttavia, l’integrazione di clausole sociali all’interno dell’OMC è stata oggetto di aspre critiche, che hanno portato infine all’abbandono di ogni riferimento al diritto sociale e al ritorno a una certa purezza del diritto commerciale.

I paesi in via di sviluppo hanno inizialmente espresso alcune riserve sull’integrazione di tali clausole. Secondo alcuni²⁷, si tratterebbe di una forma di protezionismo mascherato da parte dei paesi industrializzati, timorosi di una manodopera competitiva a basso costo. Ma la critica più importante alle clausole sociali integrate nell’OMC è venuta stranamente dalla stessa OIL, nella persona di Michel Hansenne²⁸. Dopo una certa esitazione, quest’ultimo si è infatti pronunciato nel 1994 contro l’integrazione delle clausole sociali nel diritto commerciale, con la seguente argomentazione, formulata in modo diplomatico: “Per dissipare i sospetti e svolgere un ruolo davvero utile nel dibattito sulla clausola sociale, l’OIL deve riconoscere che non può essere assente da questo dibattito senza venir meno alla sua vocazione, ma che non è nemmeno questione per essa di associarsi a restrizioni che mirano agli scambi o a un’equalizzazione forzata dei costi sociali”²⁹. In modo cortese ma chiaro, Hansenne si oppone quindi, dal suo punto di vista di garante dell’OIL, all’introduzione di clausole sociali nelle norme della futura OMC. Per cercare di sintetizzare il suo pensiero, integrare il diritto sociale nel diritto commerciale internazionale indebolirebbe l’OIL, che deve essere l’unico garante del rispetto delle norme sociali a livello internazionale. L’ex direttore generale dell’OIL sostiene quindi una rigorosa separazione

perfettamente in linea con l’OIL: “il miglioramento del tenore di vita, la piena occupazione e le condizioni di progresso e sviluppo”.

26. O’Brien, Goetz, Scholte, 2000.

27. Charnovitz, 1995.

28. Direttore generale dell’OIL tra il 1989 e il 1999.

29. Hansenne, 1994.

tra la logica del diritto commerciale e quella del diritto sociale, con un ruolo ben definito attribuito a ciascuna organizzazione.

Rifiutando la commistione dei rami del diritto all'interno dell'OMC, Michel Hansenne ha senza dubbio protetto un'OIL all'epoca indebolita dalla caduta dei regimi comunisti e dalla vittoria allora considerata assoluta dell'economia capitalista³⁰. Ma questa difesa dell'OIL è stata fatta a vantaggio di un'OMC completamente epurata da ogni logica lavorista, interessata solo al libero scambio e al suo sviluppo globale.

L'incendio del Rana Plaza e l'emergere di un'urgente necessità di proteggere l'ambiente ripropongono la questione della regolamentazione delle pratiche commerciali a livello mondiale. Da soli, il diritto sociale e il diritto ambientale appaiono troppo deboli per costringere le multinazionali a rispettare, nelle loro relazioni commerciali, un minimo di norme fondamentali relative alla protezione dei lavoratori e del pianeta. La sopravvenienza, a livello internazionale, del dovere di vigilanza pone quindi, con nuova acutezza, la questione delle clausole sociali e ambientali nel diritto commerciale. L'Europa, indebolita dalle crisi economiche e politiche e minata dalla guerra in Ucraina, appare a livello mondiale in una posizione di particolare debolezza per far prevalere questo dovere di vigilanza. Non si può tuttavia che auspicare che essa non solo non abbandoni questo principio, ma ne faccia un vero e proprio cavallo di battaglia. Un pio desiderio?

Riferimenti bibliografici

- Bonnechère M. (2019). "Mondialisation, multinationales et droit du travail: éléments de réflexion". *Droit ouvrier*, 58-74.
- Carlier J.-Y. e de Schutter O., dir. (2002). *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Buylant.
- Charnovitz S. (1995). Promoting higher labor standards. *The Washington quarterly*, 18(3), 167 ss.
- Dalmasso R. (2014). Les indicateurs de législation protectrice de l'emploi au crible de l'analyse juridique. *La Revue de l'IRE*, 82(3), 37-61.
- Dalmasso R. (2025). Il dovere di vigilanza alla francese, un primo bilancio. *RGL*, 1/25, dottrina, 119-131.
- Graz J.-C. (1999). *Aux sources de l'OMC. La Charte de la Havane. 1941-1950*. Droz, 367.
- Hansenne M. (1994). *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre. La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*. Rapporto del direttore generale alla 81ª sessione della CIT, giugno, 58.
- Louis M. (2011). *L'organisation internationale du travail et le travail décent, un agenda social pour le multilatéralisme*. L'harmattan.
- O'Brien R., Goetz A.-M., Scholte J.A. (eds.) (2000). *Contesting global governance. Multilateral economic institutions and global social movement*. Cambridge University Press, 2000.
- Supiot A. (2010). *L'esprit de Philadelphie, la justice sociale face au marché total*. Seuil.

30. Cfr. a questo proposito Louis, 2018.

L'azione di responsabilità davanti al giudice: tra asimmetrie di potere e promesse di giustizia

di Venera Protopapa*

1. Un modello di enforcement misto

Il modello di attuazione della Direttiva (UE) 2024/1760 sulla *due diligence*¹, nella sua formulazione vigente, è ibrido e integra meccanismi di *enforcement* pubblici e privati².

Da un lato, è prevista l'istituzione di autorità di vigilanza nazionali, dotate di poteri di indagine e di sanzione, cui spetta il compito di monitorare la conformità della condotta delle imprese agli obblighi di identificazione, prevenzione e rimedio degli impatti negativi lungo la catena del valore. Questo pilastro pubblico riflette da vicino l'esperienza tedesca, consolidata con il *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*, che affida un ruolo centrale alle autorità amministrative nel garantire l'attuazione degli obblighi di diligenza³.

Dall'altro lato, la Direttiva introduce la possibilità per i soggetti lesi di agire in giudizio per ottenere il risarcimento dei danni, aprendo così un canale di *enforcement* privato che valorizza il ruolo dei privati come “attuatori decentrati” degli obblighi di due diligence. Tale scelta si ispira chiaramente all'esperienza francese della *Loi de vigilance*, in cui il fulcro della tutela risiede nella responsabilità civile delle imprese e nell'attivazione diretta della giurisdizione da parte delle vittime o delle organizzazioni legittimate⁴.

Si tratta di un assetto ben strutturato, in quanto consente di coniugare due prospettive complementari. Il pilastro pubblico, sul modello tedesco, garantisce un controllo istituzionale centralizzato e specialistico, in grado di assicurare uniformità nell'applicazione della normativa e prevedibilità nelle decisioni. La presenza di un'autorità amministrativa competente consente, inoltre, di intervenire in maniera proattiva e tempestiva, con rafforzamento della dimensione preventiva degli obblighi di *due diligence*⁵.

* Professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università di Verona.

1. Guarriello, 2024; Ciacchi, 2024.

2. Bonfanti, 2024, 861; Buccellato, 2023, 8; Carta, 2025a, 161.

3. Nogler, 2022.

4. Daugareilh, 2021; Sachs, Guamán, 2023; Sachs, Tricot, 2020.

5. Carta, 2025a, 161.

Il pilastro privato, ispirato all'esperienza francese, offre invece il vantaggio di affidare direttamente ai soggetti lesi – o alle organizzazioni legittimate a rappresentarli – la possibilità di far valere i propri diritti. In questo modo, il meccanismo di *enforcement* si radica nel vissuto concreto delle persone e dei gruppi che subiscono violazioni, aprendo uno spazio di protagonismo per le vittime e per la società civile organizzata. Esso offre allo stesso tempo anche un importante strumento di *accountability* reputazionale, dal momento che l'avvio di un contenzioso può avere ricadute sull'immagine delle imprese coinvolte, creando incentivi ad adottare comportamenti più responsabili.

Cionondimeno, il modello solleva importanti interrogativi. Per quanto riguarda il versante pubblico, vi è il rischio che le autorità nazionali si muovano con intensità e criteri diversi, generando disparità applicative nello spazio europeo, anche in ragione delle differenze quanto a risorse disponibili, grado di indipendenza, specializzazione e capacità di coordinamento. Sul piano privato, invece, l'accessibilità concreta della via giudiziaria resta condizionata da significative barriere: i costi del contenzioso, le difficoltà di accesso alla prova, la complessità del nesso causale e la distanza geografica e giuridica tra vittime e tribunali competenti.

Tali considerazioni sono cruciali non solo nella prospettiva dell'accesso alla giustizia da parte delle vittime, ma anche, come anticipato, in termini di effettività degli obblighi di due diligence⁶, giacché solo una dinamica ed efficace combinazione tra *enforcement* pubblico e privato può scongiurare il rischio di una attuazione in stile *checkbox*.

2. I contorni della responsabilità civile nell'art. 29 della Direttiva (UE) 2024/1760

Come noto, la responsabilità civile è regolata dall'art. 29 della Direttiva, la cui formulazione riporta alcune revisioni di rilievo rispetto alla proposta originaria.

Affinché una società sia ritenuta responsabile ai sensi della previsione richiamata occorre che: questa non abbia ottemperato agli obblighi di prevenire e rimediare agli impatti negativi; che dal mancato rispetto di tali obblighi sia derivato un danno; che il mancato adempimento degli obblighi sia intenzionale o dovuto a negligenza.

Per essere rilevante ai sensi della Direttiva, il danno deve riguardare una persona fisica o giuridica, derivare dal mancato rispetto di una norma intesa a tutelare la parte ricorrente e coinvolgere interessi giuridicamente rilevanti nell'ordinamento di riferimento⁷.

6. Oltre ai commenti richiamati, il tema della due diligence è stato affrontato in una prospettiva lavorista in Brino, 2020; Carta, 2025b; Micheli, 2023; Murgo, 2021.

7. Il riferimento a danni riguardanti una persona fisica o giuridica è stato considerata come

L'art. 29 specifica che tale responsabilità è esclusa laddove il danno sia causato solo dai suoi partner commerciali, che equivale a ribadire la necessità per il ricorrente di provare l'esistenza di un collegamento causale tra il mancato adempimento da parte della società degli obblighi previsti dagli art. 10 e 11 e il danno.

Il considerando n. 79 chiarisce ulteriormente che le situazioni escluse dal perimetro della responsabilità civile coincidono con lo scenario del c.d. "*being directly linked to*" previsto dai Principi Guida, nel quale la società non risulta avere causato o contribuito a causare un impatto negativo, pur essendo questo direttamente collegato alle sue operazioni, prodotti e servizi per il tramite del rapporto commerciale con il soggetto responsabile⁸. Il richiamo della nozione, oltre a essere particolarmente problematico per i suoi contorni incerti, non pare peraltro particolarmente utile giacché gli scenari descritti e le finalità perseguite non sono sovrapponibili⁹. Diversamente dai Principi Guida, la Direttiva istituisce un regime di responsabilità diretta per mancato adempimento degli obblighi di due diligence, specificando che il danno è risarcibile nella misura in cui è causalmente collegato al mancato adempimento di tali obblighi. In questo scenario specificare che non vi è responsabilità se il danno è causato solo dai partner commerciali è superfluo e non fa che ribadire la necessità di un collegamento causale tra mancato adempimento dell'obbligo di due diligence e danno. Delle due l'una, o c'è un collegamento causale oppure non c'è. Non è possibile prospettare una situazione in cui entrambe queste condizioni siano vere. L'apprezzamento delle circostanze della realtà che giustificano il sorgere di un dovere di due diligence è stato già fatto dal legislatore europeo. Pertanto, le domande a cui rispondere sono le seguenti: a) c'è un obbligo di due diligence a carico dell'impresa? b) tale obbligo è stato inadempito? c) l'adempimento

potenzialmente problematico rispetto alla possibilità di promuovere alcuni tipi di azione, ad esempio in materia ambientale; v. Holly, 2024.

8. Il Principio Guida n. 13 prevede: "La responsabilità di rispettare i diritti umani richiede che le imprese: a) evitino di causare o contribuire con le proprie attività agli impatti negativi sui diritti umani, e prendano le misure opportune quando tali impatti si verificano; b) si impegnino per prevenire o mitigare gli impatti negativi sui diritti umani direttamente collegati alle loro operazioni, ai loro prodotti o ai loro servizi in virtù di una relazione commerciale, anche se esse non abbiano contribuito a tali impatti". Un riferimento simile è previsto nelle Linee Guida OSCE laddove ci specifica che le imprese devono "cercare di prevenire o mitigare gli impatti negativi sui diritti umani direttamente legati, per via di un rapporto d'affari, alle loro attività, ai loro prodotti o ai loro servizi, anche se esse non contribuiscono a tali impatti".

9. In assenza di un obbligo giuridico di due diligence è comprensibile che i Principi Guida costruiscano sulle nozioni di aver causato o contribuito a causare un determinato danno che sono lineari con i regimi generali di responsabilità civile. L'assenza di un collegamento causale nel caso del "*being directly linked to*" in questo contesto comporta l'irrelevanza dal punto di vista della responsabilità civile delle violazioni. Tuttavia, poiché tale scenario è considerato rilevante per la tutela dei diritti fondamentali e avendo i Principi Guida come scopo proprio quello di superare i limiti del quadro giuridico esistente, tali situazioni sono comunque menzionate invitando le imprese all'adozione di comportamenti socialmente responsabili, al di là di quanto dovuto in base ai principi generali della responsabilità extracontrattuale.

avrebbe potuto secondo una logica probabilistica evitare o ridurre in danno? d) l'inadempimento è dovuto a negligenza o dolo? Tali riflessioni sconsigliano letture che valorizzano il richiamo allo scenario del “*being directly linked to*” per escludere¹⁰ o mettere in dubbio la sua riconducibilità al novero delle situazioni idonee a generare responsabilità¹¹.

Qualora il danno sia prodotto congiuntamente dalla società e dai partner commerciali diretti o indiretti, tali soggetti sono responsabili in solido.

Per quanto riguarda la quantificazione del risarcimento, la Direttiva sottolinea il diritto al pieno risarcimento dal danno, mentre si esclude la possibilità di risarcimenti che superino il danno subito.

Sul terreno dell'effettività dell'azione in giudizio, l'art. 29 della Direttiva (UE) 2024/1760 fissa alcune garanzie minime. Anzitutto, il termine di prescrizione non può essere inferiore a cinque anni, né più breve di quello previsto per la responsabilità civile in generale; inoltre, non decorre prima della cessazione della violazione e prima che i ricorrenti ne siano a conoscenza, o possano ragionevolmente esserlo, insieme al danno e all'identità del suo autore (comma 3, lett. a). Le spese processuali non devono essere eccessivamente onerose (comma 3, lett. b). I rimedi devono includere anche provvedimenti inibitori, ottenibili pure in via sommaria (comma 3 lett. c). I soggetti collettivi, con il consenso della parte lesa, devono poter agire per far valere in giudizio i diritti di quest'ultima (comma 3, lett. d). È poi prevista la possibilità di un ordine di esibizione: su richiesta della parte lesa che offra fatti ed elementi probatori ragionevolmente disponibili e sufficienti a sostenerne la plausibilità, oppure d'ufficio da parte del giudice, ferma restando l'assenza di un'indicazione sulla distribuzione dell'onere della prova (comma 3, lett. c).

Le disposizioni nazionali che recepiscono tali indicazioni sono considerate di applicazione necessaria, laddove, in base ai principi del diritto internazionale debba applicarsi la legge di un ordinamento giuridico extra-UE¹².

La Direttiva specifica, inoltre, che la partecipazione delle imprese a iniziative di settore o *multistakeholder*, o che hanno fatto ricorso a una verifica da parte di terzi indipendenti o a clausole contrattuali per sostenere l'adempimento degli obblighi relativi al dovere di diligenza non esclude che queste possano essere ritenute responsabili e che un eventuale responsabilità della società ai sensi della Direttiva lascia in ogni caso impregiudicata la responsabilità civile delle sue filiazioni o dei suoi partner commerciali diretti e indiretti.

Da ultimo, è importante sottolineare che le previsioni della Direttiva lasciano impregiudicate le norme nazionali e unionali che si applicano in situazioni non contemplate dalla Direttiva o prevedono standard più rigorosi.

10. Ciacchi, 2024.

11. Carta, 2024.

12. Bonfanti, 2024, 882; Roberta Greco, 2023; per un quadro generale delle questioni di diritto internazionale privato che rilevano nel contenzioso transnazionale v., European Law Institute, 2022, 43 ss.

3. Un passo in avanti e uno indietro: la proposta *Omnibus I*

Come nel corso dell'iter di approvazione della Direttiva, nei recenti negoziati avviati in seguito alla proposta da parte della Commissione europea del pacchetto *Omnibus I*, il tema della responsabilità civile ha avuto un peso importante.

Come noto, questo più recente intervento aspira a eliminare le previsioni su un regime armonizzato di responsabilità civile a livello europeo. Questa impostazione è stata confermata nella posizione del Consiglio, nel giugno 2025, ed è ora oggetto di negoziazione con il Parlamento europeo.

Lo scopo, chiarisce il considerando 28 della proposta, è quello di “eliminare i possibili rischi di contenzioso associati al regime armonizzato di responsabilità civile di cui alla direttiva (UE) 2024/1760”. L'affermazione suscita più di una perplessità, nella misura in cui considera il contenzioso in materia di diritti umani come qualcosa da evitare in sé, rendendo esplicita già nella motivazione una gerarchizzazione degli interessi in gioco.

L'eliminazione di un regime armonizzato a livello UE non esclude affatto che le vittime o chi ne difende i diritti possano far leva sui regimi nazionali di responsabilità extracontrattuale al fine di chiedere il risarcimento dei danni che le imprese *leader* hanno causato o contribuito a causare, anche in modo omisivo, richiamando lo standard di due diligence elaborato dalla direttiva come parametro per la valutazione della colpa.

Tuttavia, pur rimanendo aperta questa possibilità, l'eliminazione del regime comune genera un ulteriore grado di incertezza e frammentazione rendendo più difficoltosa la costruzione di uno standard condiviso¹³. Dal punto di vista delle vittime, ciò significa doversi misurare con 27 diversi regimi di responsabilità civile e maggiori difficoltà a sviluppare un *expertise* consolidata da parte della società civile e delle organizzazioni sindacali. Dal punto di vista delle imprese, il rischio è di vanificare l'impatto della Direttiva come strumento di *level playing field* in materia di imprese e diritti umani, inteso a tutelare da forme di concorrenza al ribasso sia gli ordinamenti più avanzati sia le imprese più virtuose.

Unitamente al ridimensionamento del perimetro degli obblighi di due diligence rispetto ai partner indiretti e del ruolo degli *stakeholder*¹⁴, tale modifica indebolisce in modo significativo il potenziale trasformativo della Direttiva.

Sono confermate invece le previsioni in materia di prescrizione, spese processuali, tipo di provvedimenti ottenibili e ordine di esibizione, con l'eccezione della previsione sulle azioni collettive che viene del tutto eliminata. La soppressione, tuttavia, lascia impregiudicate le disposizioni del diritto nazionale applicabile che consentono a un sindacato, a un'organizzazione non governa-

13. Sull'importanza della specificazione dei presupposti della responsabilità civile nel testo finale della Direttiva, v. Borzaga, Mussi, 2023, 511.

14. Giovannone, 2024; Guarriello, 2024.

tiva per i diritti umani o l'ambiente, a un'altra organizzazione non governativa o a un'istituzione nazionale per i diritti umani di intentare azioni per far valere i diritti della presunta parte lesa o di sostenere le azioni direttamente intentate da tale parte.

La proposta riformula i commi 2, 4 e 5 senza introdurre profili di particolare rilievo.

Per contro, l'eliminazione del comma 7 sulla natura di regole di applicazione necessaria delle norme di attuazione dell'art. 29 risulta tutt'altro che trascurabile. La natura di norme di applicazione necessaria delle relative previsioni era invero finalizzata a garantire che le norme nazionali di implementazione della Direttiva potessero trovare comunque applicazione anche nelle ipotesi in cui in base al principio del *lex loci damni* la fattispecie risultasse soggetta a un diritto extra-UE, tendenzialmente meno tutelante nei confronti delle vittime¹⁵. La soppressione non limita la possibilità per gli Stati membri di prevedere che le disposizioni del diritto nazionale che recepiscono l'articolo 29 della Direttiva siano dichiarate di applicazione necessaria.

In conclusione, gli Stati restano vincolati ad assicurare un accesso effettivo alla giustizia a chi ha subito un impatto negativo, ma saranno chiamati a farlo in assenza di una cornice armonizzata a livello europeo. Si tratta di una scelta che appare davvero poco coerente con l'impianto della Direttiva. Si afferma l'esistenza di un interesse comune a prevenire, mitigare e riparare gli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente, negando allo stesso gli strumenti minimi per la sua realizzazione. L'ambiguità che ne deriva rischia di mettere in discussione la credibilità della Direttiva e più ampiamente dell'intero quadro strategico su diritti umani e ambiente.

4. Le sfide della responsabilità civile nel contesto delle filiere

Per riflettere sulla dimensione dell'accesso alla giustizia nel contesto della Direttiva sono necessarie due considerazioni di carattere generale. La prima è che gli Stati membri godono di ampi spazi di miglioramento delle previsioni di cui all'art. 29. La seconda invece riguarda i rapporti tra ordinamenti. Ciò implica che le norme della Direttiva devono essere interpretate in modo coerente con i Principi Guida¹⁶ e che, nell'attuazione delle previsioni sulla responsabilità civile, gli Stati membri devono attenersi alle indicazioni del terzo pilastro dei

15. Basti in proposito menzionare gli esiti dei casi *Ali Enterprise* promosso in Germania (Landgericht Dortmund, *Survivors and Others v. KiK Textilien und Non-Food GmbH*, 10 gennaio 2019), *Rana Plaza* nella sua diramazione statunitense (Superior Court of the State of Delaware, *Abdur Rahaman et al. v. J.C. Penney Co. Inc., The Children's Place and Wal-Mart Stores Inc.*, 4 maggio 2016) rispettivamente regolati dal diritto pakistano e bangladese, entrambi rigettati per il superamento dei termini di prescrizione.

16. European Law Institute, 2022, 29; European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 43.

Principi Guida. Il riferimento è, nello specifico, al Principio 26, che prevede l'obbligo di "adottare misure adeguate ad assicurare l'effettività dei meccanismi giudiziari nazionali quando trattano le violazioni dei diritti umani compiute dalle imprese, in particolare valutando le modalità per ridurre gli ostacoli legali, pratici e di ogni altro tipo che possano comportare il diniego di accesso alle misure di rimedio"¹⁷.

Tali considerazioni risultano determinanti non solo nella prospettiva dell'accesso alla giustizia da parte delle vittime, ma anche, come anticipato, in termini di effettività degli obblighi di due diligence. L'aspettativa, tuttavia, è ragionevole solo laddove si sia in grado di agire in modo incisivo sulle principali barriere che limitano l'accesso alla giustizia delle vittime nel contesto delle catene del valore¹⁸. Tra queste, esercitano un impatto particolarmente rilevante la difficoltà di assolvere l'onere della prova e i costi associati all'azione in giudizio¹⁹.

Per quanto riguarda la prima, è necessario tenere in considerazione un elemento di fatto: cioè che la documentazione utile a dimostrare la responsabilità di un'impresa per eventuali impatti rientra normalmente nella disponibilità dell'impresa stessa. Tale asimmetria informativa aggrava in modo sensibile la posizione dei ricorrenti che molto spesso sono costretti a promuovere un'azione in giudizio senza avere la possibilità di conoscere tutte le informazioni rilevanti per sostenere la responsabilità della convenuta. Da questo punto di vista, gravare la parte ricorrente dell'onere di provare l'esistenza di un mancato adempimento dovuto a colpa o dolo e il nesso di causalità tra questo e il danno di cui si chiede il risarcimento risulta molto problematico²⁰. La scelta di rinviare la questione agli Stati membri, anche a prescindere dall'eliminazione di un binario specifico di responsabilità da parte della proposta *Omnibus I*, rappresenta un forte elemento di criticità.

L'ordine di esibizione, seppure inteso a riequilibrare in parte questa situazione, appare non sufficiente²¹. In primo luogo, la sua operatività non è automatica, ma è lasciata alla discrezionalità del giudice, che può decidere di non pronunciarsi in questo senso. La Direttiva specifica, in proposito, che la divulgazione degli elementi di prova debba essere limitata a quanto necessario e proporzionato, ricollegando tale valutazione alla misura in cui la domanda di risarcimento o gli argomenti di difesa sono corroborati da fatti e prove disponibili che giustificano la domanda di divulgazione delle prove; specifica inoltre che il giudice nazionale deve considerare la portata e i costi della divulgazione nonché i legittimi interessi di tutte le parti, compresi eventuali terzi interessati, anche al fine di prevenire la ricerca generica di informazioni verosimilmente non rilevanti per le parti nel procedimento.

17. Holly, 2024, 20.

18. European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 59.

19. Zimmermann, 2024.

20. European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 37.

21. Schmid, Thomale, 2024.

In secondo luogo, come emerge chiaramente da quanto sopra, la parte ricorrente è comunque tenuta a fornire elementi – fatti e prove ragionevolmente disponibili – che siano sufficienti a sostenere la plausibilità della domanda di risarcimento ed è tenuta a indicare nella richiesta elementi di prova supplementari di cui si presume, dunque, che sia a conoscenza²².

Le potenzialità dell’istituto, laddove non applicato in modo restrittivo, sono illustrate chiaramente in una recente decisione del Tribunale di Parigi, che si inserisce in un procedimento volto a verificare l’adeguatezza dei piani di vigilanza di TotalEnergies in relazione a un ampio progetto di sfruttamento petrolifero e infrastrutturale in Africa orientale²³. La giudice concorda con i ricorrenti sulla rilevanza dei documenti richiesti²⁴, tutti relativi alla gestione dei rischi sociali e ambientali, e ne ordina l’esibizione, anche quando provenienti dalle controllate o da autorità pubbliche coinvolte nel processo, pena il pagamento di una sanzione pecuniaria per ogni giorno di ritardo²⁵.

Ciò considerato, sarebbe stato sicuramente preferibile prevedere un’inversione dell’onere della prova, spostando sull’impresa convenuta l’obbligo di provare di aver correttamente adempiuto agli obblighi della Direttiva o in alternativa un’inversione solo parziale, condizionata alla capacità delle vittime di fornire elementi sufficienti a presumere l’esistenza di una violazione degli obblighi di *due diligence*²⁶. Diversamente dall’ordine di esibizione, questa soluzione comporterebbe uno spostamento dell’onere della prova sull’impresa convenuta.

Tale esigenza di riequilibrio tra le parti in giudizio si intreccia con un ulteriore profilo: la tendenza delle corti a riconoscere maggiore peso probatorio alla c.d. “*corporate science*”, spesso a scapito delle evidenze esperienziali delle comunità danneggiate²⁷.

Per quanto riguarda i costi dell’azione, il testo della Direttiva segnala un’attenzione alla forte asimmetria di risorse che caratterizza le parti del processo: da un lato lavoratori sfruttati, dall’altro multinazionali che fatturano decine e a volte centinaia di miliardi all’anno. Di fronte a tali grandezze, la previsione cir-

22. Guarriello, 2024, 290.

23. Moses Byarufu et autres c. TotalEnergies SE, Tribunal judiciaire de Paris, 18 settembre 2025.

24. Tra cui verbali del comitato di pilotaggio sui diritti umani, rapporti di audit interno relativi a salute, sicurezza, ambiente e procedure di acquisizione delle terre, rapporti delle autorità ugandesi sui criteri di compensazione, registri di distribuzione degli aiuti alimentari, uno studio tecnico sulle inondazioni del 2021, nonché rapporti interni delle controllate dedicati al monitoraggio di eventuali minacce o intimidazioni e alla determinazione dei tassi di compensazione.

25. La decisione trova fondamento negli artt. 11, 15 e 132 e seguenti del Codice di procedura civile francese: il primo attribuisce al giudice il potere di ordinare misure istruttorie, anche d’ufficio; il secondo sancisce il principio del contraddittorio, imponendo alle parti di comunicare tempestivamente fatti, prove e mezzi di diritto; il terzo obbliga la parte che intende avvalersi di un documento a comunicarlo spontaneamente alle controparti.

26. European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 8; Marshall *et al.*, 2023, 23.

27. Schilling-Vacaflor, 2021.

ca la necessità di garantire che le spese processuali non siano “eccessivamente onerose”, rischia di avere un impatto molto limitato, specie se si tiene conto di alcune specificità del contenzioso nel contesto delle catene globali del valore.

Per iniziare, tali cause coinvolgono tipicamente lavoratori che si trovano nei paesi in via di sviluppo che promuovono ricorsi nei confronti di imprese che operano a capo della relativa catena del valore. Rispetto alle imprese europee, tale possibilità risulta espressamente prevista dal Regolamento (UE) n. 1215/2012. Diversamente, per la determinazione della legge applicabile, trovandosi di fronte a domande di risarcimento del danno da responsabilità extracontrattuale, si applica il Regolamento (CE) n. 864/2007, che individua come criterio principale quello del luogo in cui si è verificato l’evento dannoso.

La natura di queste controversie implica, dunque, la necessità di coordinare attività dislocate su diverse parti del mondo e di conseguenza costi legati a viaggi, conoscenza dell’ordinamento giuridico delle vittime, servizi di traduzione anche legale. A tali oneri si aggiungono quelli connessi al profilo della prova, che frequentemente impongono di ricorrere a consulenze tecniche capaci di corroborare il nesso di causalità tra la condotta dell’impresa convenuta e il danno²⁸.

Un ulteriore ostacolo di rilievo emerge se si guarda al rischio di dover sostenere le spese legali di controparte, in caso di esito negativo per i ricorrenti²⁹.

Le resistenze rispetto agli adattamenti del regime ordinario della responsabilità civile nel contesto delle catene del valore sono spesso presentate come una forma di cautela rispetto al timore di azioni di carattere temerario; tuttavia, le riflessioni di cui sopra, unitamente all’esperienza del contenzioso esistente dimostrano che tali timori sono del tutto malposti³⁰. Ciò emerge in modo evidente se si guarda agli esiti del contenzioso ad oggi esistente. Come di recente osservato in modo molto incisivo, i risultati sono talmente scarsi che non esiste nemmeno un caso in cui le corti abbiano affermato la responsabilità di una impresa leader per le violazioni dei diritti dei lavoratori da parte dei suoi partner commerciali nei paesi in via di sviluppo³¹.

Laddove non accompagnata da misure più incisive a livello nazionale, tra cui la previsione di un’esenzione dei processi in materia di due diligence dal pagamento di oneri amministrativi per l’avvio della causa; una deroga alla disciplina generale in materia di condanna alle spese legali che consenta la compensazione delle spese in caso di soccombenza della parte ricorrente; garanzia dell’accesso all’assistenza legale, si hanno poche ragioni per rappresentarsi un futuro diverso dall’attuale quadro³².

28. European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 60 e 74.

29. Ivi, 73.

30. Bueno, Oehm, 2024; Micheli, 2024; Mundlak, Fudge, 2023; Patz, 2021, 2022; Brino, 2020.

31. Marshall *et al.*, 2023, 23; Mundlak, Fudge, 2023.

32. Nel caso Ali Enterprise promosso davanti al Tribunale di Dortmund, i ricorrenti hanno potuto accedere alle misure di assistenza legale previste dall’ordinamento tedesco, Saage-Maaß, 2021, 47.

La consapevolezza circa l'esistenza di importanti barriere all'accesso alla giustizia nel contesto delle catene del valore, sottolinea l'importanza dell'adozione di meccanismi di carattere collettivo³³. Anche in questa prospettiva le previsioni della Direttiva risultano non all'altezza dell'obiettivo dichiarato di assicurare alle vittime un accesso effettivo alla giustizia. Il riferimento è all'obbligo nella Direttiva di prevedere condizioni ragionevoli in base alle quali un presunto soggetto danneggiato possa autorizzare un sindacato, un'organizzazione non governativa per i diritti umani o un'altra organizzazione non governativa, e in conformità con il diritto nazionale, le istituzioni nazionali per i diritti umani, a intentare azioni per fare valere i diritti della parte lesa. Ciò, specificando il considerando n. 84, potrebbe essere conseguito mediante disposizioni di procedura civile nazionale sull'autorizzazione a rappresentare la vittima nel contesto di un intervento di terzi, il che rappresenta davvero una soluzione minimale che non solleva peraltro le vittime dal bisogno di agire in prima persona.

Come spiega Federico Micheli in un recente contributo su azione in giudizio e ruolo del sindacato, si tratta di una delle disposizioni più discusse della Direttiva che nelle precedenti formulazioni prevedeva anche la possibilità per i soggetti collettivi di agire per conto della vittima, ma in nome proprio, secondo l'istituto della sostituzione processuale volontaria prevista nell'ordinamento tedesco³⁴. Si sarebbe trattato in ogni caso di una possibilità pur sempre condizionata al consenso delle vittime, seppure con qualche agevolazione in termini di svolgimento del processo.

Nel testo della Direttiva, il riferimento alla possibilità di un'azione in nome proprio è stato eliminato³⁵. Per non lasciare spazio ad alcun dubbio, la Direttiva specifica nei considerando che la previsione non dovrebbe essere interpretata nel senso di imporre agli Stati membri di estendere le rispettive disposizioni di diritto nazionale in materia di azioni rappresentative quali definite nella Direttiva (UE) 2020/1828. Un rapido confronto consente di cogliere con immediatezza alcune differenze di rilievo. La disciplina in materia di tutela dei consumatori prevede ben due tipi di azioni rappresentative: l'azione inibitoria, che può essere promossa da un ente legittimato senza necessità del consenso individuale dei consumatori coinvolti, e l'azione risarcitoria, per la quale gli Stati membri possono scegliere se applicare un regime di *opt-in* (i consumatori devono esprimere il loro consenso per essere inclusi) o *opt-out* (i consumatori sono inclusi automaticamente salvo una diversa manifestazione di volontà). A ciò si aggiungono la previsione di procedure collettive ben definite, strumenti di finanziamento (art. 10), tutele contro i costi eccessivi (art. 13) e regole uniformi sulla legittimazione attiva (art. 4). L'opportunità di estendere tale disciplina alle azioni in materia di responsabilità delle imprese per la violazione dei

33. Bright, 2020; European Law Institute, 2022, 30.

34. Micheli, 2024, 350.

35. Ciacchi, 2024, 43.

diritti umani trova conferme particolarmente autorevoli³⁶. Ciononostante, con la proposta *Omnibus I*, si va verso la cancellazione integrale della disposizione relativa all'azione collettiva.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la questione si pone in termini relativi poiché risulta certamente applicabile la disciplina generale in materia di azioni di classe e inibitoria collettiva ai sensi della legge n. 31/2019 che consente, sia alle organizzazioni sindacali, sia alle organizzazioni non governative che tutelano i diritti dei lavoratori delle filiere, a condizione di essere iscritte nel relativo elenco, di poter avviare delle azioni intese a ottenere il risarcimento del danno o un ordine di cessazione immediata della condotta e/o di rimozione degli effetti. Soprattutto la seconda opzione, per la flessibilità finora dimostrata, offre un percorso che merita di essere esplorato³⁷.

5. *Business as usual?*

Ragionando di tutela degli interessi collettivi nel 1974, Mauro Cappelletti osservava come la vera lezione emergente dal diritto comparato consistesse nella necessità di un "articolata, flessibile, pluralistica combinazione di forze – di pesi e di contrappesi, di poteri e controllo"³⁸. Mettendo in discussione una rigida distinzione tra diritto pubblico e privato, lo studioso poneva l'accento proprio sulla combinazione tra meccanismi di controllo pubblico e iniziativa privata.

Rispetto ai primi, la ricerca comparata consentiva di dare atto dei limiti del Pubblico Ministero o di soggetti con funzioni equivalenti quali rappresentanti generali del "pubblico interesse", mentre offriva esempi incoraggianti di enti pubblici altamente specializzati. Tuttavia, si osservava, anche questo tipo di soluzioni da solo risulta insufficiente per l'attitudine ad assumere una postura burocratica e una struttura gerarchica che spesso rendono la loro azione "lenta, rigida, troppo centralizzata" oppure per la mancanza di "quell'aggressività, immaginazione e flessibilità che sarebbero necessarie per arginare, prevenire e reprimere condotte spesso provenienti da grossi centri di potere politico o economico".

Da qui l'importanza di "congiungere e integrare" l'azione e il controllo di questi enti con l'iniziativa degli individui e dei gruppi privati direttamente o anche solo indirettamente coinvolti.

Questo per ribadire che i fallimenti del diritto di fronte alle gravissime violazioni dei diritti dei lavoratori nei paesi in via di sviluppo e nei paesi economicamente avanzati, come ci ricordano i casi di sfruttamento legati alla filiera italiana dell'alta moda che rimbalzano nelle cronache a livello globale, non sono

36. European Law Institute, 2022, 41.

37. Protopapa, 2024.

38. Cappelletti, 1974, 391.

quasi mai una questione di tecnica del diritto e sono quasi sempre una questione di rapporti tra interesse coinvolti, di chi ha il potere di incidere sulle scelte pubbliche e di chi non ce l'ha, e in questo caso il riferimento non è solo ai lavoratori e lavoratrici che subiscono gravi violazioni dei propri diritti, ma anche ai cittadini e alle cittadine europee di fatto privati nel contesto della proposta *Omnibus I* della possibilità di partecipare democraticamente alle scelte prospettate³⁹.

La proposta *Omnibus I* incide in modo significativo sulla capacità trasformativa e la credibilità della Direttiva (UE) 2024/1760.

È evidente che in tali circostanze il ruolo dell'azione di responsabilità davanti al giudice non possa che essere marginale (Micheli, 2024, 334), a patto di intendere tale marginalità in termini di non verosimiglianza di uno scenario di contenzioso sistematico in grado di generare un miglioramento delle condizioni di lavoro nelle catene globali del valore. Come ci ricorda il *Bangladesh Accord on Fire and Building Safety* del 2013 e il successivo *International Accord* del 2021⁴⁰, che hanno coinvolto centinaia di marchi globali e rafforzato gli standard di sicurezza nelle fabbriche di abbigliamento, a ragione, le organizzazioni sindacali e le ONG che operano in questo ambito enfatizzano l'importanza della contrattazione.

Tali dinamiche sono coerenti con quanto osservabile a livello nazionale. Tipicamente l'azione in giudizio come forma di azione collettiva necessita di alcune cautele che consentano di calcolare e governare i rischi legati all'incertezza di affidare la risoluzione del conflitto ai giudici, ai limiti interpretativi del diritto, all'individualizzazione e possibile retrocessione delle organizzazioni collettive a fronte della possibilità di soddisfare attraverso l'azione in giudizio la domanda di giustizia dei lavoratori⁴¹. Ciononostante, quando le tipiche risorse di potere dei lavoratori e delle organizzazioni che li rappresentano⁴² non sono sufficienti per creare un canale di negoziato con l'impresa – il contesto delle catene globali del valore ne è un esempio tipico – il contenzioso rappresenta uno degli strumenti in base al quale costruire un fronte di pressione.

Mentre il dibattito sulla proposta *Omnibus I* si articola narrativamente intorno alla rivendicazione di “meno diritto” in un'ottica di semplificazione per le imprese, la verità è che lo sfruttamento del lavoro nelle filiere globali è possibile proprio grazie al diritto, il diritto del commercio internazionale, il diritto

39. V. in proposito l'indagine formale avviata dalla Mediattrice europea, il 21 maggio 2025 che sottolinea l'assenza di una consultazione pubblica aperta e inclusiva. L'indagine è stata avviata in seguito a un reclamo congiunto presentato da otto organizzazioni della società civile, tra cui ClientEarth, ECCJ, Clean Clothes Campaign e Global Witness, che hanno denunciato l'esclusione sistematica di attori sociali e ambientali dal confronto istituzionale su riforme a carattere potenzialmente regressivo. La Commissione europea ha replicato con una comunicazione del 9 settembre 2025 in cui motiva la deroga alle procedure di consultazione ordinarie in ragione della natura urgente dell'intervento.

40. Frosecchi, 2022; Micheli, 2022.

41. Protopapa, 2025.

42. Arnholtz, Refslund, 2024.

della proprietà intellettuale, il diritto commerciale e societario e il diritto dei contratti. Riconoscere il ruolo del diritto come infrastruttura di base di questo sistema di “*organised irresponsibility*” che protegge le imprese leader dalle responsabilità legate alle violazioni dei diritti dei lavoratori, mentre consente loro di poter trarre vantaggio dal loro lavoro, non significa tuttavia, ignorare che il diritto può offrire anche opportunità di resistenza ed emancipazione⁴³.

Come noto, in seguito alla tragedia di Ali Enterprise nella quale hanno perso la vita 258 lavoratori, quattro ricorrenti in rappresentanza dell’*Ali Enterprise Factory Fire Affectees Association* (AEFFAA) con il supporto dell’*European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR) con sede a Berlino, di *medico international* e della *National Trade Union Federation* (NTUF) del Pakistan hanno avviato davanti al Tribunale di Dortmund una causa contro KiK, il principale partner commerciale di Ali Enterprise⁴⁴. Parallelamente è stata presentata in Italia una denuncia penale nei confronti dell’amministratore delegato di RINA spa, la società di auditing che appena poche settimane prima dell’incendio aveva certificato l’impianto come conforme allo standard SA 8000, e successivamente un reclamo presso il OECD National Contact Point⁴⁵. Nessuna delle azioni ha raggiunto risultati “significativi” dal punto di vista giuridico⁴⁶; tuttavia, per i promotori il punto non è mai stato questo. Al contrario, le diverse azioni sono state concepite in funzione di un obiettivo politico più ampio, che consiste nella denuncia pubblica dell’irresponsabilità delle imprese rispetto alle violazioni dei diritti dei lavoratori nelle catene globali del valore.

Confermando l’idea che contenzioso e azione in giudizio non siano necessariamente in contrapposizione, le cause sono state utilizzate come incentivo per raggiungere un accordo sulla costituzione di un fondo di compensazione per le vittime con la mediazione dell’OIL. Nonostante le criticità che possono caratterizzare l’azione in giudizio come forma di azione collettiva, specie a livello transnazionale⁴⁷, le diverse iniziative legali hanno: contribuito a costruire e rafforzare le alleanze tra lavoratori, associazioni delle vittime, sindacati locali, gruppi internazionali di supporto, network di advocacy e organizzazioni per i diritti umani; consentito di intervenire nel discorso giuridico e pubblico, anche attraverso occasioni di dialogo con le vittime, iniziative artistiche o momenti di discussione pubblica sull’evoluzione della causa, con lo scopo di attrarre l’attenzione dei media⁴⁸.

43. Saage-Maaß, 2021, 38.

44. *Survivors and Others c. KiK Textilien und Non-Food GmbH*, Landgericht Dortmund, 10 gennaio 2019; Bader *et al.*, 2019.

45. *Ali Enterprises Factory Fire Affectees Association and Others c. RINA Services S.p.A.*, OECD National Contact Point (Italia), 9 dicembre 2020.

46. Soprattutto se valutato in termini di risultati concreti per i ricorrenti. Bisogna tuttavia ammettere che il riconoscimento della giurisdizione, della legittimazione ad agire e l’ammissione all’assistenza legale non sono risultati secondari.

47. Fischer-Lescano, 2021.

48. Saage-Maaß, 2021, 49.

Ciò per sottolineare il fatto che l'azione in giudizio può essere usata in modo strategico per denunciare l'ingiustizia delle regole esistenti e influenzare più ampie traiettorie di cambiamento, anche di tipo legislativo: “invocare il diritto per come è, e allo stesso tempo, fare rivendicazioni che vanno oltre lo status quo, che anticipano un diritto che deve ancora arrivare”⁴⁹.

6. Note finali provvisorie

Le riflessioni proposte mettono a fuoco promesse e limiti dell'*enforcement* della Direttiva (UE) 2024/1760. In sintesi, l'assetto ibrido pubblico/privato funziona bene sulla carta, ma si rivela fragile se non è sorretto da un solido pilastro di responsabilità civile.

Due fattori pesano più degli altri: l'asimmetria informativa, e quindi probatoria, e i costi del contenzioso transnazionale. Gli strumenti oggi previsti dal legislatore europeo (ordine di esibizione, obbligo di costi non eccessivamente onerosi, regole sulla prescrizione) sono utili, ma non sufficienti se i legislatori nazionali non intervengono su onere della prova e spese di giudizio. In questo quadro, i meccanismi collettivi non sono accessori: sono l'unico modo per rendere praticabili le tutele civilistiche.

La proposta *Omnibus I* spinge in direzione opposta. Si elimina il regime armonizzato di responsabilità per violazione degli obblighi di due diligence e si indeboliscono le vie di tutela collettiva, moltiplicando le incertezze e scaricando sulle vittime, sugli ordinamenti più avanzati e sulle imprese virtuose il costo della mancanza di uno standard comune.

In assenza di correttivi il rischio è di tornare al “*business as usual*”. Resta, tuttavia, uno spazio strategico di azione in cui l'azione in giudizio può essere usata come strumento di *accountability*, leva negoziale e risorsa discorsiva.

Al fine di non disperdere la promessa di giustizia della Direttiva (UE) 2024/1760, sarà necessario: difendere e, dove possibile, rafforzare le garanzie minime previste a livello UE; qualificare, a livello nazionale, come norme di applicazione necessaria le disposizioni di attuazione, rafforzare le possibilità di azione collettiva, introdurre correttivi probatori e misure dedicate ad attenuare l'impatto dei costi di giustizia, intervenendo in particolare sull'accesso al patrocinio a spese dello stato e sulla regolazione delle spese di lite⁵⁰; nella pratica, integrare l'azione in giudizio con altre forme di azione collettiva per mantenere alta l'attenzione sui limiti del quadro giuridico esistente, trasformando gli esiti sfavorevoli in strumenti di *advocacy*.

49. Ivi, 53.

50. V. il *policy paper* della Campagna Abiti Puliti, 2024, per alcune raccomandazioni per l'Italia, e il *position paper* sull'Omnibus, Ead., 2025.

Riferimenti bibliografici

- Arnholtz J., Refslund B. (2024). Power Resource Theory for Contemporary Society: A Research Framework. In: Arnholtz J., Refslund B. (a cura di), *Workers, Power and Society: Power Resource Theory in Contemporary Capitalism*. London-New York: Routledge, 1 ss.
- Bader M., Saage-Maaß M., Terwindt C. (2019). Strategic Litigation against the Misconduct of Multinational Enterprises: An anatomy of *Jabir and Others v KiK*. *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 52(2), 156 ss.
- Bonfanti A. (2024). Corporate sustainability due diligence directive: A human rights-based assessment. *Rivista del Commercio Internazionale*, 4, 857 ss.
- Borzaga M., Mussi F. (2023). Luci e ombre della recente proposta di direttiva relativa al dovere di due diligence delle imprese in materia di sostenibilità. *Lavoro e diritto*, 3, 495 ss.
- Bright C. (2020). Creating a Legislative Level Playing Field in Business and Human Rights at the European Level: Is the French Duty of Vigilance Law the Way Forward? *EUI Working Paper MWP 2020/01*. In: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/65957/MWP_2020_01.pdf (consultato il 25.09.2025).
- Brino V. (2020). Diritti dei lavoratori e catene globali del valore: Un formante giurisprudenziale in via di definizione? *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 3, 451 ss.
- Brino V. (2020). *Diritto del lavoro e catene globali del valore: La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*. Torino: Giappichelli.
- Buccellato F. (2023). La responsabilità civile da impatto negativo sui diritti umani di cui alla Proposta di Direttiva UE in materia di Corporate Sustainability Due Diligence: Profili di diritto interno funzionali al recepimento. *Jus*, 1, 5 ss.
- Bueno N., Oehm F. (2024). Conditions of Corporate Civil Liability in the Corporate Sustainability Due Diligence Directive. Restrictive but clear? *Verfassungsblog*. In: verfassungsblog.de/conditions-of-corporate-civil-liability-in-the-corporate-sustainability-due-diligence-directive/ (consultato il 25.09.2025).
- Campagna Abiti Puliti. (2024). La Direttiva 2024/1760 sul Dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità – Raccomandazioni per un recepimento efficace. In: www.abitipuliti.org/2024-policy-paper-recepimento-direttiva-dovere-diligenza/ (consultato il 25.09.2025).
- Campagna Abiti Puliti. (2025). Ripristinare la centralità di lavoratrici e diritti umani nelle direttive UE: una risposta al pacchetto Omnibus. In: www.abitipuliti.org/wp-content/uploads/2025/06/CCC-Omnibus-Position-Paper_IT.pdf (consultato il 25.09.2025).
- Cappelletti M. (1974). Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile. *Rivista di diritto processuale*, 3, 361 ss.
- Carta C. (2024). Il lavoro nelle catene globali tra prassi volontarie e responsabilità risarcitorie. In: De Simone G., Novella M. (a cura di), *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro*, Napoli: Editoriale scientifica, 171 ss.
- Carta C. (2025a). L'integrazione tra pubblico e privato per la tutela dei diritti umani sul lavoro: Considerazioni sulla Direttiva UE n. 2024/1760. *Labor*, 2, 143 ss.
- Carta C. (2025b). *Lavoro e responsabilità dell'impresa nello spazio giuridico globale*. Torino: Giappichelli.
- Ciacchi S. (2024). The newly-adopted Corporate Sustainability Due Diligence Directive: An overview of the lawmaking process and analysis of the final text. *ERA Forum*, 25, 1, 29 ss.
- Daugareilh I. (2021). La legge francese sul dovere di vigilanza al vaglio della giurisprudenza. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 159 ss.

- European Law Institute. (2022). Business and Human Rights: Access to Justice and Effective Remedies. In: www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Report_on_Business_and_Human_Rights.pdf (consultato il 25.09.2025).
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). Business and Human Rights: Access to Remedy. Publications Office. In: fra.europa.eu/en/publication/2020/business-human-rights-remedies (consultato il 25.09.2025).
- Fischer-Lescano A. (2021). From Strategic Litigation to Juridical Action. In: Saage-Maaß M., Zumbansen P., Bader M., Shahab P. (a cura di), *Transnational Legal Activism in Global Value Chains: The Ali Enterprises Factory Fire and the Struggle for Justice*. Cham: Springer, 299 ss.
- Proseccchi G. (2022). International Accord for Health and Safety in the Textile and Garment Industry: Il metodo dell'Accordo Rana Plaza oltre il Bangladesh. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 151 ss.
- Giovannone M. (2024). Responsabilità, informazione e partecipazione nella proposta di direttiva europea sulla due diligence. *Federalismi.it*, 3, 233 ss.
- Greco R. (2023). Corporate human rights due diligence and civil liability: steps forward towards effective protection? *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, 5 ss.
- Guarriello F. (2024). Take Due Diligence Seriously: Commento alla direttiva 2024/1760. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 3, 245 ss.
- Holly G. (2024). The EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive. Maximising impact through transposition and implementation. The Danish Institute for Human Rights. In: www.humanrights.dk/publications/eu-corporate-sustainability-due-diligence-directive-maximising-impact-through (consultato il 25.09.2025).
- Marshall S., Landau I., Shamir H., Barkay T., Fudge J., van Heerden A. (2023). Mandatory Human Rights Due Diligence. Risks and Opportunities for Workers and Unions. RMIT University Business and Human Rights Centre; TraffLab ERC and Labour, Equality and Human Rights (LEAH) research group, Monash Business School. In: media.business-humanrights.org/media/documents/TraffLabReport_March23.pdf (consultato il 25.09.2025)
- Micheli F. (2022). Industria globale dell'abbigliamento e sicurezza sul lavoro. Quale futuro per il modello di regolazione del "Bangladesh Accord"? *Diritti lavori mercati*, 3, 559 ss.
- Micheli F. (2023). *Il lavoro nelle catene globali del valore. Strumenti e tecniche di tutela*. Torino: Giappichelli.
- Micheli F. (2024). Azione sindacale e catene globali del valore. *Lavoro e diritto*, 2, 333 ss.
- Mundlak G., Fudge J. (2023). Peeling the Onion: On Choices Judges Make in Transnational Labour Litigation. In: Langille B., Trebilcock A. (a cura di), *Social Justice and the World of Work: Possible Global Futures Essays in Honour of Francis Maupain*. Oxford: Hart Publishing, 249 ss.
- Murgo M. (2021). *Global value chains e diritto del lavoro: Problemi e prospettive*. Padova: Wolters Kluwer Cedam.
- Nogler L. (2022). Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 1 ss.
- Patz C. (2021). Due Diligence and Civil Liability: Comments from multi-stakeholders. Nova BHRE. In: novabhre.novalaw.unl.pt/due-diligence-and-civil-liability-comments-from-multi-stakeholders/ (consultato il 25.09.2025).
- Patz C. (2022). The EU's Draft Corporate Sustainability Due Diligence Directive: A First Assessment. *Business and Human Rights Journal*, 7, 2, 291 ss.
- Protopapa V. (2024). Sindacato e nuove azioni di "classe". *Lavoro e diritto*, 2, 257 ss.
- Protopapa V. (2025). Tutelare il lavoro nell'economia delle piattaforme: dal contenzioso alla contrattazione. *Quaderni di rassegna sindacale*, 1, 123 ss.

- Saage-Maaß M. (2021). Legal Interventions and Transnational Alliances in the Ali Enterprises Case: Struggles for Workers' Rights in Global Supply Chains. In: Saage-Maaß M., Zumbansen P., Bader M., Shahab P. (a cura di), *Transnational Legal Activism in Global Value Chains: The Ali Enterprises Factory Fire and the Struggle for Justice*. Cham: Springer International Publishing.
- Sachs T., Guamán A. (2023). La diligencia debida en derechos humanos y sostenibilidad: Las mutaciones inesperadas de una tercera vía. *Lavoro e diritto*, 3, 515 ss.
- Sachs T., Tricot J. (2020). La loi sur le devoir de vigilance: Un modèle pour (re)penser la responsabilité des entreprises. *Droit & societe: theorie et sciences sociales du droit*, 3, 106 ss.
- Schilling-Vacaflor A. (2021). Putting the French Duty of Vigilance Law in Context: Towards Corporate Accountability for Human Rights Violations in the Global South? *Human Rights Review*, 1, 109 ss.
- Schmid S., Thomale C. (2024). Private Enforcement in the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive – A critical comparative law and economic analysis of the Final Compromise. Oxford Law Blogs. In: blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2024/05/private-enforcement-eu-corporate-sustainability-due-diligence-directive (consultato il 25.09.2025).
- Zimmermann A. (2024). Access to Supply Chain Justice? *Verfassungsblog*. In: verfassungsblog.de/access-to-supply-chain-justice/ (consultato il 25.09.2025).

Standardising due diligence: competizione “normativa” e marginalizzazione delle rappresentanze dei lavoratori

di Riccardo Tonelli*

1. Posizione del problema e metodologia

In un saggio del 2018 Antonio Baylos ha affermato che il problema della “conciliazione” tra il sovra-sfruttamento lavorativo imposto dalle imprese multinazionali nelle catene globali del valore e il “quadro civilizzatore universale” fondato sul rispetto dei diritti fondamentali è stato oggetto di una parziale “tecnificazione”¹. La tensione tra sfruttamento e diritti sarebbe infatti mediata (anche) dall’utilizzo di “norme tecniche” private che orientano il comportamento tanto della società-madre, quanto delle imprese che compongono gli altri “anelli” della catena. Da allora, gli strumenti vincolanti diretti a garantire la tutela dei diritti umani nelle catene del valore hanno conosciuto un progressivo rafforzamento, si pensi, su tutti, all’introduzione della direttiva n. 2024/1760 (c.d. Corporate Sustainability Due Diligence Directive, d’ora in avanti: CSDDD) di cui qui si discute. Tuttavia, la forza regolativa della “tecnica” in questo ambito sembra tutt’altro che attenuata.

Questo contributo intende inserirsi entro il dibattito sull’attuazione degli obblighi sanciti dalla CSDDD ponendosi un duplice interrogativo: se e in quale misura la standardizzazione tecnica² potrà assumere un ruolo in tale ambito? E quali sono le implicazioni che ne derivano sul piano giuslavoristico?

Due ragioni, tra loro consequenziali, portano a ritenere rilevante tale questione.

La prima è che, sebbene non si rinvergano rinvii espressi agli standard tecnici, un esame attento della Direttiva lascia intravedere diversi interstizi entro

* Assegnista di ricerca in diritto del lavoro Università di Ferrara.

1. Baylos-Grau, 2018, 121.

2. Il significato di questa locuzione sarà chiarito nel prosieguo. Qui è opportuna una precisazione terminologica relativa alle endiadi “standard tecnico” – “standardizzazione”, da un lato, e “norma tecnica” – “normalizzazione”, dall’altro: sebbene il significato di tali locuzioni non sia perfettamente sovrapponibile, in questa sede saranno impiegate indifferentemente per ragioni di semplificazione espositiva.

cui gli stessi sembrano potersi innestare, acquisire rilievo giuridico e, pertanto, incidere sull'effettiva tutela dei diritti umani. La CSDDD impone alle imprese obblighi di natura essenzialmente “procedurale”³, modellati sul paradigma della c.d. *risk-based regulation*⁴, e alcuni degli standard tecnici maggiormente diffusi tra gli operatori economici sono diretti proprio a orientare l'implementazione di sistemi aziendali di gestione del rischio⁵.

La seconda ragione è che, se ciò è vero, pare allora imprescindibile verificare quali principi e quali soggetti orientino di fatto l'elaborazione degli standard tecnici. Il che, per lo studioso di diritto del lavoro, significa specialmente accertare se e in che modo le istanze dei lavoratori siano prese in considerazione e quali siano i “diritti” riconosciuti alle relative rappresentanze.

Per sviluppare una tale analisi pare opportuno adottare un armamentario metodologico composito, che nondimeno si fonda su alcuni strumenti da sempre presenti nella cassetta degli attrezzi del giuslavorista: realismo, pluralismo e interdisciplinarietà. L'intreccio di questi tre strumenti consente infatti di leggere “nelle pieghe del reale, anche nelle più apparentemente neutre e innocenti”, per smascherare “la mediazione del dominio che le attraversa”⁶ e disvelare così il fondamento ideologico sotteso all'adozione di un certo approccio regolativo. In particolare, si tratta di affiancare all'interpretazione del dato giuridico-normativo l'osservazione della “realtà giuridica effettuale”⁷, ricostruendo il quadro di tutte le “fonti” che in concreto regolano una determinata materia, anche quelli “operant[i] sulla base del principio di effettività”⁸. Il diritto odierno è infatti “caratterizzato in senso altamente plurale”, essendo composto “di una molteplicità di plessi normativi in interazione”⁹. Il modello di riferimento non può più essere allora quello del “monismo legislativo”, dovendosi piuttosto accogliere la realtà di un “policentrismo normativo” costituito da una molteplicità di “luoghi di produzione normativa che si collocano ‘oltre lo Stato’”¹⁰. E, per orientarsi in questi territori, il giurista necessita (anche) degli strumenti e delle conoscenze offerti da altre discipline e da altri saperi¹¹.

3. In tal senso: Sanguineti Raymond, 2025, 18.

4. In tal senso, con un riferimento più generale agli obblighi di *due diligence*: Landau, 2023, 46 ss. Più di recente, sull'approccio adottato dalla Direttiva: Carta, 2025, 136 ss.

5. Si pensi, a mero titolo di esempio, allo standard ISO 45001 sui sistemi di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro, all'ISO 14001 sui sistemi di gestione ambientale o alla serie ISO 9000 sui sistemi di gestione della qualità.

6. Galli, 2010 (1944), XLIII.

7. Così, di recente: Tiraboschi, 2021, 613, che si esprime in tal senso con riferimento al metodo di studio della contrattazione collettiva.

8. Pastore, 2024, 198.

9. Ivi, 182.

10. Ivi, 179.

11. Salvo non voler “apparire simili ai soldati che al più sono in grado di sapere quel che debbono fare nell'immediato, ma giammai si trovano nelle condizioni di svolgere una valutazione generale sulla congruenza o no della loro azione” (Nogler, 2023, 404.).

Al fine di concretizzare tali opzioni metodologiche, si è scelto di articolare lo studio come segue. Dapprima, si forniranno talune coordinate essenziali per l'inquadramento del "sistema" della standardizzazione tecnica (§ 2). L'analisi si concentrerà poi sulla (possibile) interazione tra questa e la CSDDD (§ 3). Successivamente, l'attenzione sarà rivolta ai profili di maggiore interesse giuslavoristico che emergono dall'esame delle dinamiche procedurali di formazione degli standard tecnici (§ 4). Infine, saranno sviluppate talune considerazioni d'insieme, volte a trarre le fila dell'indagine (§ 5).

2. Il "sistema" multilivello della standardizzazione tecnica

La standardizzazione tecnica si profila come una realtà regolativa assai complessa e dai contorni tutt'altro che nitidi. Sinteticamente, con tale locuzione ci si riferisce all'insieme composto dagli enti privati di standardizzazione o "normalizzazione" tecnica, dalle "fonti" – sulla produzione e di produzione – da essi elaborate e dalle relative procedure, nonché dalle regole che disciplinano i rapporti tra i diversi enti. Mutuando una nota metafora impiegata da Santi Romano, la standardizzazione, come fenomeno "normativo" extra-statuale e di origine privata, sembra collocarsi "[nelle] ultime regioni [...] in cui è dato respirare l'atmosfera giuridica"¹² e, forse anche per questa ragione, risulta ancora scarsamente indagato dai giuristi, almeno non in chiave sistematica¹³.

Eppure, come recita un recente *slogan* dell'ente italiano di standardizzazione (UNI), "le norme [tecniche] sono ovunque nella nostra vita"¹⁴. Basti pensare all'ISBN, un codice a tredici cifre "regolato" dallo standard ISO 2108; o al formato dei fogli a stampa (A1, A2 ecc.), "stabilito" dalla serie di standard ISO 216; o, ancora, alla virgola che separa le cifre dei numeri interi dalle loro frazioni decimali, "prescritta" dallo standard ISO 31-0.

In un primo momento – indicativamente a partire dalla seconda metà dell'Ottocento – le "norme tecniche" si svilupparono per lo più al fine di uniformare la produzione industriale, garantendo linguaggi convenzionali comuni per la fabbricazione e l'impiego di prodotti, componenti di prodotti e per la fornitura di servizi. Ma di fatto non esistono limiti alle "materie" di cui la standardizzazione si può occupare. Ad oggi, infatti, essa interviene in ambiti di natura sempre più "sociale" e "politica": si pensi, ad esempio, agli standard sui sistemi di gestione ambientale, sulla salute e sicurezza sul lavoro, sulla responsabilità sociale d'impresa, o, più di recente, sull'intelligenza artificiale e sulla parità di genere¹⁵. Que-

12. Romano, 2018 (1918, 1946), 89.

13. Anche se un parziale *revirement* di questa tendenza sembra registrarsi in questi ultimi anni.

14. Si v. quanto affermato dall'UNI nella *homepage* del proprio sito internet.

15. Di tale circostanza sono consapevoli le istituzioni dell'Ue. Si v., per tutte, quanto di recente affermato dalla Commissione europea, secondo cui "oggi più che mai le norme [tecniche] non possono limitarsi a trattare unicamente la questione dei componenti tecnici, ma devono anche in-

sta espansione dell'ambito d'intervento si è accompagnata alla progressiva moltiplicazione degli intrecci tra gli standard e il diritto – intrecci che si sostanziano in rinvii contenuti in leggi o contratti collettivi, nonché in richiami in bandi pubblici di gare d'appalto e/o di finanziamento¹⁶. Non stupisce allora che la dottrina parli di un vero e proprio “assaut du social” da parte della standardizzazione¹⁷ e di una sua progressiva “giuridicizzazione”¹⁸.

Quello della standardizzazione appare come un “regime regolativo”¹⁹ multilivello. A livello internazionale l'ente che esercita il ruolo di assoluta preminenza nella produzione degli standard è l'*International Organization for Standardization* (ISO); a livello europeo l'Ue ha assegnato tale ruolo al *Comité Européen de Normalisation* (CEN)²⁰; a livello nazionale, ciascuno Stato riconosce un “proprio” ente di standardizzazione di riferimento²¹. Tali enti godono di ampia auto-nomia, sia per quanto riguarda la regolamentazione del proprio funzionamento interno, sia per quanto riguarda la disciplina dei rapporti tra enti di diverso livello. Non è possibile né pare utile in questa sede analizzare il fitto intreccio “normativo” cui tali enti hanno dato vita; taluni aspetti procedurali relativi alla formazione degli standard saranno però esaminati nel prosieguo²².

Venendo a ciò che qui maggiormente interessa, gli standard vengono spesso rappresentati come strumenti volontari e neutrali, elaborati attraverso procedure democratiche e trasparenti. La loro natura “volontaria” deriva dal fatto che l'adeguamento agli stessi non è, in linea generale, imposto, ma piuttosto incentivato attraverso meccanismi premiali o riconoscimenti di conformità. La “neutralità” discende dall'essere fondati su di un sapere tecnico-scientifico, come tale, ritenuto “certo” e non discrezionale, oppure perché costituiscono la mera istituzionalizzazione di “buone prassi” già largamente diffuse tra gli operatori economici. In ogni caso, gli standard tecnici sono percepiti come “norme” il cui contenuto non è condizionato da interessi di parte. Infine, le relative procedure di elaborazione sono presentate come improntate a principi di democraticità e trasparenza, potendovi (formalmente) partecipare chiunque ne abbia interesse²³. Il quadro così brevemente tratteggiato trova però un limite significativo: gli stan-

tegrare i valori democratici fondamentali e gli interessi dell'UE e i principi ecologici e sociali” (comunicazione *Una strategia dell'Ue in materia di normazione. Definire norme globali a sostegno di un mercato dell'UE resiliente verde e digitale*, COM(2022) 31, punto III).

16. Per una mappatura v. Tonelli, 2025.

17. Daugareilh, 2010, 563.

18. Jeammaud, 1998, 58.

19. Utilizza questa locuzione: Teubner, 2022, 71.

20. Il CEN è stato espressamente riconosciuto come ente europeo di standardizzazione dal reg. (UE) n. 1025/2012.

21. Ad esempio, l'ente italiano è il già citato UNI, mentre quello spagnolo è la *Asociación Española de Normación* (UNE). Si noti che, secondo parte della dottrina, tali enti non sono di derivazione statale, né può essere agli stessi riconosciuta una natura pubblicistica. Il dibattito in merito è assai ampio e complesso. Per una ricostruzione v. Salmoni, 2001.

22. Cfr. § 4.

23. Sul punto si tornerà nel prosieguo. Cfr. *infra*, § 4.

dard sono coperti da *copyright* di cui sono titolari gli enti di standardizzazione e, nella stragrande maggioranza dei casi²⁴, il contenuto degli stessi è consultabile soltanto a pagamento²⁵.

I soggetti²⁶ che si adeguano al contenuto di uno standard possono ottenere una certificazione di conformità, acquistando il relativo servizio da appositi organismi. Il conseguimento della certificazione consente agli interessati di ottenere due principali vantaggi: il primo è di tipo reputazionale, potendo comunicare al mercato la propria “virtuosità”; il secondo è di tipo giuridico, in quanto è il possesso della certificazione – nella maggior parte dei casi – a produrre effetti legali, come, ad esempio, l’attivazione di una presunzione di conformità a requisiti fissati dalla norma di legge²⁷. Ad ogni modo, l’istituto della certificazione e l’attività degli enti certificatori possono essere considerati come parte integrante del “sistema” della standardizzazione.

Riassumendo. Il fenomeno della standardizzazione tecnica, inteso nel suo complesso, sembra potersi configurare come un regime regolativo transnazionale, di natura privata, che non incontra – di fatto – limiti rispetto alla propria attività “normativa”, che gode di un’ampia auto-nomia e le cui “fonti” secondarie beneficiano di una fiducia diffusa, essendo largamente rappresentate come “norme” espressione di saperi tecnico-scientifici – e per questo neutrali – e come frutto di processi democratici e trasparenti. Tale fiducia sembra essere testimoniata – e, a sua volta, consolidata – dal progressivo aumento degli intrecci tra diritto e standardizzazione.

Ma tutto ciò corrisponde al dato di realtà?

3. Le interrelazioni tra la CSDDD e la standardizzazione tecnica

Per rispondere a tale domanda è opportuno verificare se e quale ruolo la standardizzazione può giocare nell’attuazione degli obblighi di *due diligence*.

A parere di chi scrive, muovono in questa direzione tre argomenti²⁸: il primo

24. Talvolta sono resi consultabili gli standard tecnici richiamati in disposizioni di legge (si pensi, ad esempio, agli standard europei armonizzati l’adeguamento ai quali dà luogo a presunzioni di conformità sancite da Direttive e/o Regolamenti. Cfr. *infra*, nt. 42.).

25. Secondo quanto dichiarato dagli stessi enti di standardizzazione, i proventi derivanti dalla vendita degli standard costituisce la principale forma di finanziamento della relativa attività. Ecco perché una *golden rule* che orienta i processi di standardizzazione è quella dell’appetibilità delle “norme tecniche” per il mercato (v. ad esempio quanto affermato nei consideranda 5 e 11 del Reg. (UE) n. 1025/2012).

26. Gli standard sono di norma rivolti alle imprese, ma non mancano “norme” che hanno ad oggetto la prestazione di servizi svolti da persone fisiche (si pensi, ad esempio, allo standard UNI 11766: 2019 che fissa i requisiti di conoscenza, abilità e competenza degli “assistenti familiari”).

27. Sul piano reputazionale, si pensi, ad esempio, al caso in cui il possesso di una certificazione dia accesso a un punteggio aggiuntivo ai fini della partecipazione a una gara d’appalto; sul piano giuridico si v. *supra*, nt. 24.

28. Rilevano il possibile ruolo della standardizzazione tecnica in questo ambito: Ciucciavino,

attiene all'approccio di *risk management* adottato dalla Direttiva; il secondo è legato a una lettura sistematica del rilievo giuridico assunto dalla standardizzazione in molti ordinamenti nazionali e in quello europeo; il terzo riguarda il rilievo giuridico assunto *de facto* dagli standard.

Rispetto al primo argomento, si è detto che la CSDDD adotta “un approccio proattivo *ex ante*” alla tutela dei diritti umani, modellato sul paradigma delle c.d. *risk-based regulations*²⁹. Gli obblighi posti dalla Direttiva si sostanziano infatti nell'implementazione da parte delle imprese di un “sistema di gestione del rischio trans-aziendale e trans-nazionale”³⁰. Più nello specifico, il processo di attuazione del dovere di diligenza si compone di cinque fasi: *i.* mappatura, valutazione e identificazione di una gerarchia dei rischi di impatto negativo sui diritti umani e sull'ambiente; *ii.* prevenzione, arresto o minimizzazione degli impatti negativi *iii.* monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle misure; *iv.* comunicazione e *v.* riparazione degli eventuali danni. A queste si aggiunge una fase più generale costituita dall'integrazione del dovere di diligenza nelle politiche e nei sistemi di gestione³¹.

Per quanto possano apparire dettagliate le indicazioni contenute nella CSDDD³², la natura procedurale di tali obblighi rende necessario “stabilire standard chiari, dettagliati e verificabili” che guidino le imprese e al contempo garantiscano un'effettiva tutela dei diritti protetti dalla Direttiva³³. In questo spazio dovrebbe trovare concretizzazione la “teoria integrata della regolamentazione”, definita in dottrina come l'“ibridazione” pubblico-privata delle fonti che, *de jure* o *de facto*, concorrono a plasmare la disciplina della *due diligence* e a determinarne l'effettività³⁴. Ed è qui che la standardizzazione tecnica sembra potersi innestare.

2024, spec. 19 ss.; in senso più critico: Pallini, 2024. Peraltro, vi è chi già da tempo ha segnalato come tale “fonte” fosse parte del “flusso di contenuti normativi” rilevanti nel campo della *corporate social responsibility*, v. Nadalet, 2005. L'A. afferma, in particolare, che “gli organismi che elaborano *standards* tecnici si sono impadroniti della regolazione delle condizioni di lavoro e dei diritti sindacali attraverso l'elaborazione di norme sulla responsabilità sociale delle imprese, quale la norma Iso Sa8000” (688-689).

29. Sanguineti Raymond, 17.

30. In questi termini: Giovannone, 2024, 234. L'A. si riferisce invero all'applicazione del dovere di diligenza di cui ai Principi Guida dell'ONU; la medesima considerazione pare però estensibile anche alla CSDDD.

31. V. gli artt. dal 5 al 16 della CSDDD. Per una più approfondita analisi si rinvia a Guarriello, 2024.

32. E, secondo una autorevole dottrina, lo sarebbero al punto di scongiurare il rischio di “managerializzazione” dell'obbligo di diligenza, ossia di una sua “appropriazione” da parte delle imprese che si “limitan[o] ad adattare, in assenza di indicazioni legali più precise, pratiche volontarie di *corporate social responsibility* ai nuovi obblighi legali, in un mero esercizio di conformità (*compliance*)” (in tal senso Guarriello, 2024, 269).

33. In tal senso, ancora, Sanguineti Raymond, 18.

34. Sul punto v. Sanguineti Raymond, 2020, 208-209, che riprende l'elaborazione di Deva, 2012. Sulla necessità di creare “sinergie tra l'attore pubblico e l'attore privato” nella regolazione delle catene del valore, v. altresì Brino, 2018, 177-178.

Innanzitutto, la CSDDD prevede che le imprese adottino “misure adeguate” a prevenire, evitare e rimediare ai rischi che possono essere prodotti dalla loro attività³⁵. Si è detto che i passaggi procedurali delineati dalla Direttiva sono del tutto analoghi a quelli previsti nei più importanti standard tecnici internazionali sui sistemi di gestione del rischio³⁶. Pertanto, pare piuttosto probabile che saranno queste “norme” a orientare il comportamento delle imprese e a provare (sebbene non in via assoluta) l’“adeguatezza” degli assetti procedurali adottati³⁷, data la diffusione delle stesse a livello globale³⁸.

Un secondo, ma altrettanto significativo canale attraverso cui gli standard potranno assumere rilevanza è la “verifica di terzo indipendente”, ossia la verifica del fatto che la società o parti della sua catena di attività rispettino gli obblighi derivanti dalla Direttiva, effettuata da un “esperto obiettivo, completamente indipendente dalla società” che sia “esente da conflitti di interesse e da pressioni esterne” e dimostri “esperienza e competenza in materia di diritti umani o di ambiente”³⁹. Non può certo escludersi che entro tale nozione vengano ricompresi anche gli enti di certificazione, posto che tanto a livello nazionale, quanto a livello eurounitario sono ad essi affidati controlli assai rilevanti e delicati, proprio in ragione della loro “tecnicità” e (presunta) “indipendenza”⁴⁰, specie nell’ambito di normative basate sull’approccio *risk-based*. Eppure, che ci sia un problema di conflitto di interessi nel caso delle certificazioni lo ammette la stessa ISO laddove riconosce che “la fonte di reddito per un organismo di certi-

35. Nello specifico, tali misure devono “permett[ere] di conseguire gli obiettivi del dovere di diligenza, affrontando efficacemente gli impatti negativi in modo commisurato al grado di gravità e alla probabilità dell’impatto negativo, e ragionevolmente disponibili per la società, considerate le circostanze del caso specifico, comprese la natura e la portata dell’impatto negativo e dei fattori di rischio pertinenti” (art. 3, par. 1, lett. o).

36. A mero titolo di esempio, si veda la struttura del sistema per la gestione della qualità di cui allo standard ISO 9001, che prevede una fase di studio della propria organizzazione, di individuazione dei rischi e di pianificazione delle relative azioni e obiettivi (paragrafi 4, 5 e 6), l’implementazione di una fase più direttamente operativa (paragrafo 8), una fase di analisi e valutazione delle prestazioni del sistema e di messa in atto di procedure di miglioramento continuo (paragrafi 9 e 10) e varie fasi relative alla comunicazione (paragrafi 5.1.1, lett. f), 5.2.2, 6.2.1., 7.4, 8.2.1, 8.4.3).

37. In questo senso sembra esprimersi altresì Pallini, 2024. L’A. si riferisce al concetto di “adeguatezza” dell’assetto organizzativo di cui al nuovo art. 2086 c.c., ma il ragionamento pare estensibile anche a quanto previsto dalla CSDDD.

38. Considerando tutti gli standard sui sistemi di gestione elaborati dall’ISO, dall’ultima *survey* disponibile realizzata dalla stessa Organizzazione (2023), risultano esserci 1.475.874 valide certificazioni di conformità a tali “norme” (le *survey* sono reperibili a: www.iso.org/the-iso-survey.html).

39. Art. 3, par. 1, lett. h). In particolare, le società possono “richiamarsi alla verifica di terzo indipendente” quale “misura adeguata” per accertare il rispetto degli obblighi di *due diligence* da parte dei partner commerciali diretti o indiretti (artt. 10, par. 5, e 11, par. 6).

40. Si pensi, a mero titolo di esempio, alle certificazioni richieste per la messa in commercio di medicinali (e pressoché di qualsiasi altro prodotto) nel mercato interno. Nello stesso senso, altresì: Borelli, 2025, 86 ss.

ficazione è il proprio cliente, il quale paga per la certificazione stessa e che ciò costituisce una potenziale minaccia all'imparzialità⁴¹.

Proprio l'adozione di uno sguardo sistematico – e si viene così al secondo argomento – sembra confermare la crescente centralità assunta dagli standard tecnici, data la “quantità” e “qualità” dei rinvii agli stessi operati a livello eurounitario e nazionale.

Per quanto riguarda il diritto dell'Ue, due esempi paiono emblematici: il reg. n. 2024/1689 (c.d. AI Act) e la dir. n. 2022/2464 (c.d. *Corporate Sustainability Reporting Directive*, d'ora in avanti: CSRD).

Il primo assume particolare rilievo ai fini di questa trattazione. Al pari della CSDDD, anche l'AI Act adotta un approccio *risk-based*, ma, in tal caso, è sancita una espressa presunzione di conformità rispetto ai requisiti stabiliti nel Regolamento per i sistemi di IA prodotti secondo gli standard tecnici⁴². Tra questi, due riguardano, rispettivamente, l'implementazione di sistemi di gestione della qualità e di sistemi di gestione dei rischi.

Rispetto alla CSRD, la standardizzazione rileva sotto due profili: quello delle modalità attraverso cui elaborare la rendicontazione di sostenibilità e quello del contenuto della stessa. Sul piano delle modalità, si prevede che le società possano indicare se nell'elaborazione della rendicontazione si siano basate su “norme europee approvate dal sistema europeo di normazione (norme ISO/IES o CEN/CENELEC)”⁴³. Oltre a ciò, le imprese possono altresì specificare “la misura in cui i dati e i processi utilizzati ai fini della rendicontazione di sostenibilità [siano] stati verificati da un soggetto esterno che rilascia l'attestazione della conformità e [siano] risultati conformi a corrispondente norma ISO/IES o CEN/CENELEC”. Rispetto agli obblighi di contenuto, la CSRD richiama espressamente lo standard ISO 26000 sulla responsabilità sociale, il quale viene annoverato tra le fonti sulla “condotta responsabile delle imprese” che i principi di rendicontazione di sostenibilità dovrebbero tenere in considerazione. Il riferimento è contenuto al considerando 45 e, oltre al valore interpretativo proprio di tali “disposizioni”, esso pare rilevante in chiave sistematica. L'ISO 26000 viene infatti affiancata ad altre fonti internazionali di primaria importanza, quali gli obiettivi di sviluppo sostenibile, i principi guida su imprese e diritti umani e i principi di investimento responsabile dell'ONU; le linee guida destinate alle multinazionali e le linee guida sul dovere di diligenza dell'Organizzazione per

41. UNI CEI EN ISO/IEC 17021 – 1: 2015, punto 4.4.2, ossia la “norma tecnica” che definisce i requisiti degli Organismi che forniscono servizi di *audit* e certificazione sui sistemi di gestione aziendale.

42. Nello specifico si tratta dei citati standard tecnici armonizzati (v. *supra* nt. 24), una particolare categoria di standard per la cui elaborazione è appunto competente il CEN e che sono direttamente richiamati da atti di diritto secondario dell'Ue. Sebbene anche la conformità a tali “norme” sia di natura volontaria, la Corte di giustizia ha recentemente affermato che costituiscono “parte del diritto dell'Unione”, riconoscendone l'obbligatorietà *de facto* (Cgue, 5.3.2024, *Pro. Resource.org*, C-588/21, ECLI:EU:C:2024:201, spec. par. 75-81).

43. Appendice A, punto 1, par. RA.2, regolamento di attuazione della CSRD n. 2023/2772.

la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE); la politica sociale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). Ciò che rileva anche per la considerazione di tale "norma tecnica" nell'ottica dell'attuazione degli obblighi di *due diligence*, posto che, come accennato, la stessa si occupa della responsabilità sociale delle imprese.

Per quanto riguarda il rilievo giuridico degli standard negli ordinamenti nazionali, l'Italia costituisce un esempio di particolare interesse in ragione della numerosità dei rinvii alle "norme tecniche" presenti tanto a livello legislativo, quanto nei bandi di appalto e/o di finanziamento pubblico⁴⁴. Per ragioni di economicità dell'esposizione ci si limiterà a citare due normative che paiono particolarmente rilevanti ai fini di questo studio⁴⁵: il d.lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro e il d.lgs. n. 103/2024 in materia di controlli sulle imprese. In entrambi i casi, vengono specificamente valorizzati gli standard tecnici sui sistemi di gestione. In particolare, il d.lgs. n. 81/2008 fissa una presunzione (relativa) di conformità dei modelli organizzativi aziendali sulla salute e sicurezza ai requisiti di legge conformi allo standard ISO 45001⁴⁶. Nel recente d.lgs. n. 103/2024 il possesso di almeno una certificazione del sistema di gestione costituisce uno dei criteri di valutazione per la classificazione delle imprese a "rischio basso" e per la conseguente riduzione dei controlli pubblici. Il legislatore italiano ha quindi legato l'effettuazione di maggiori o minori controlli pubblici all'utilizzo delle "norme tecniche" private.

Il terzo argomento attiene alla forza "regolativa" assunta *de facto* dagli standard tecnici. In primo luogo, gli standard assumono una tale forza sulla base di "meccanismi di mercato"⁴⁷, essendo la conformità agli stessi spesso imposta per via contrattuale, specie nell'ambito delle catene globali del valore⁴⁸. In secondo luogo, costituisce ormai un requisito implicito per accedere a determinati mercati il possesso di certificazioni relative a standard sui sistemi di gestione (ambientali, di qualità, di responsabilità sociale), come dimostrano i dati diffusi dall'ISO sul costante incremento delle certificazioni rilasciate a livello globale, specie di quelle sui sistemi di gestione del rischio⁴⁹. In molti settori, infatti, non disporre di tali certificazioni equivale a essere esclusi dalle catene di fornitura o

44. Ma si noti che richiami rilevanti agli standard tecnici si registrano in molti altri Stati membri dell'Ue. Particolarmente interessante pare il caso spagnolo, dove l'UNE ha elaborato una "norma tecnica" (UNE 19601: 2017) diretta ad agevolare le imprese nell'attuazione di modelli di organizzazione e gestione volti a evitare il rischio di porre in essere reati aziendali.

45. Per una rassegna sia consentito rinviare a Tonelli, 2025.

46. Per la verità l'art. 30, co. 5 del d.lgs. n. 81/2008 richiama espressamente il "previgente" BS OHSAS 18001. Tale standard non è però più in vigore ed è stato appunto sostituito dall'ISO 45001. Per alcuni approfondimenti sulla possibile interpretazione da fornire alla disposizione summenzionata si v. Tonelli, 2025, 92 ss.

47. Così, con riferimento alle "norme private di applicazione transnazionale", Sanguineti Raymond, 2020, 202.

48. In tal senso, tra gli altri: Supiot, 2017, 139.

49. Cfr. *supra* nota: 5.

a vedere ridotta drasticamente la propria competitività. In terzo luogo, gli stessi enti di standardizzazione sembrano consapevoli della progressiva “giuridicizzazione” delle “norme” da essi prodotte. Si pensi, ad esempio, al fatto che l’ISO ha avviato lo sviluppo di un nuovo standard (ISO/NP 37200 Guidance for the prevention, identification and response to human trafficking, forced labour, and modern slavery) volto a fornire alle imprese linee guida per prevenire, identificare e affrontare fenomeni come la tratta di esseri umani, il lavoro forzato e la schiavitù moderna – uno standard (consapevolmente e) strettamente legato all’attuazione degli obblighi di *due diligence*⁵⁰.

Alla luce di tale disamina, la standardizzazione tecnica sembra allora configurarsi come una forma di “normatività” che non può essere esclusa dalla ricostruzione delle fonti del “micro-sistema”⁵¹ della *due diligence*. A questo riguardo, è importante evidenziare che troppo spesso la messa in atto delle procedure di *risk management* viene presentata come “un’operazione meramente ‘tecnica’”⁵². Tale rappresentazione adombra però il carattere discrezionale e “valorial[e]” delle scelte che l’impresa deve operare a tal fine, le quali appaiono in realtà influenzate dal “contesto sociale e ideologico del soggetto che le compie”⁵³. Se ciò è vero, pare quantomai necessario che (anche) i giuristi prestino la massima attenzione alle “fonti” che promettono di orientare la concreta attuazione di tali procedure, come, appunto, gli standard tecnici. E il primo e più importante aspetto da analizzare riguarda il “chi” e il “come” le realizza.

4. Il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori nei processi di standardizzazione

Come accennato in precedenza, le procedure di elaborazione degli standard vengono di norma presentate come “neutrali” – in quanto dirette alla produzione di documenti “tecnici” – e democratiche – in quanto è formalmente possibile per chiunque prendervi parte.

Tale assunto non sembra reggere alla prova di un’indagine più approfondita.

Cercando di semplificare un quadro molto complesso, in linea generale, il principio che orienta la partecipazione a tali procedure è sintetizzabile nella

50. Sul punto v. Borelli, 2025, 96.

51. Inteso come l’insieme di “enunciati giuridici validi tra quelli che si ritiene producano conseguenze normative” relativamente “a una certa materia, spesso contenuti in più documenti normativi, individuati dall’interprete, a seguito di un’attività ricostruttiva che li unifica e li ordina entro una medesima *ratio*” (Pastore, 2024, 180).

52. Così: Micheli, 2025, 91. Nello stesso senso muove Ingrid Landau, laddove afferma che concepire il *risk management* “come un esercizio tecnico al riparo dalla politica e dagli attori politici” è una mera illusione posto che “i processi di *risk management*, specie se applicati in un contesto di *management* e di *governance*, raramente appaiono chiari, incontestabili o neutrali dal punto di vista dei valori” (Landau, 2023, 47-48; traduzione mia).

53. Ancora: Micheli, 2025, 91.

formula: “più pago, più partecipo”. Nello specifico, per ottenere il “diritto” di partecipare è necessario sottoscrivere un certo numero di quote sociali degli enti di standardizzazione: più alto è il numero di quote possedute, maggiore sarà la possibilità di partecipare e maggiore il peso in termini di commenti e di voti espressi sul contenuto dei singoli standard⁵⁴. Si tratta pertanto di un sistema connotato da una trazione mercatista, che premia coloro che dispongono di maggiori risorse economiche. Ciò si riflette sulla rappresentanza degli interessi dei lavoratori (e degli interessi sociali, in generale), che risulta di fatto “monetizzata” e posta sullo stesso piano di quella di ogni altro soggetto che abbia intenzione (e, soprattutto, le risorse) per “acquistare” diritti di partecipazione.

Più nel dettaglio, a seconda del livello di standardizzazione considerato si registrano talune differenze. A livello internazionale ed eurounitario – quindi in seno, rispettivamente, all’ISO e al CEN – il principio generale di partecipazione è quello della delega nazionale: ciascun ente nazionale di standardizzazione membro delle due Organizzazioni può prendere parte e votare nell’ambito dei vari Comitati tecnici in cui si articola l’attività di standardizzazione⁵⁵. La presenza nelle delegazioni di rappresentanti dei lavoratori è del tutto eventuale e dipende dalle scelte operate dai singoli enti nazionali⁵⁶. Ad ogni modo, posto che ciascun Comitato si occupa di materie e ambiti piuttosto ampi, generalmente le “norme tecniche” sono sviluppate in appositi “gruppi di lavoro” interni ai Comitati⁵⁷. In tali gruppi, il principio di partecipazione non è più quello della delega nazionale: i vari “esperti” che li compongono agiscono infatti a titolo personale. La partecipazione ai lavori di standardizzazione è però assai costosa e, di norma, né l’ISO, né il CEN, né gli enti nazionali provvedono alla copertura delle spese. Questa dinamica penalizza le rappresentanze dei lavoratori, che dispongono di più limitate risorse finanziarie, di tempo e di competenza rispetto ai soggetti maggiormente strutturati sul piano economico, come le società multinazionali.

A livello eurounitario, sono state nel tempo introdotte alcune misure dirette a promuovere la partecipazione dei portatori degli interessi sociali. Nello specifico, il legislatore ha previsto forme di finanziamento in favore della Confederazione Europea dei Sindacati (CES) e ha sancito espressamente che gli enti europei di standardizzazione agevolino il coinvolgimento dei portatori di interessi sociali. Ciò si è tradotto nella stipula di un accordo tra l’ente europeo di standardizzazione e la CES, grazie al quale quest’ultima ha ottenuto il diritto di

54. Si noti infatti che i medesimi principi orientano altresì l’attribuzione dei diritti e i meccanismi di voto interni.

55. In particolare, ciascun ente nazionale invierà un massimo di tre delegati-esperti che godono del diritto di voto, sebbene l’esercizio dello stesso debba seguire l’indirizzo dettato a livello nazionale.

56. Non è dato sapere con certezza se e in che misura gli interessi dei lavoratori siano rappresentati nell’ambito dei comitati nazionali in cui vengono decisi tali indirizzi di voto.

57. La votazione sulle bozze elaborate a questo livello avviene poi in sede di Comitato tecnico.

prendere parte ai lavori di elaborazione degli standard e di presentare commenti e proposte di modifica⁵⁸. Tuttavia, la CES non gode del diritto di voto e, come evidenziato a più riprese sia dal legislatore europeo, sia dalla Commissione, si registrano ancora importanti disequilibri nella rappresentanza dei diversi interessi rilevanti⁵⁹.

Diversamente, nessun diritto di coinvolgimento o di informazione è previsto a livello internazionale. I sindacati – come ogni altra associazione od organizzazione – possono stipulare specifici accordi di *liaison* con l’ISO, per partecipare ai lavori di elaborazione di *specifici* standard, ma i “diritti” connessi alle *liaison organizations* sono essenzialmente stabiliti dalla stessa ISO e, in ogni caso, non ricomprendono il diritto di voto. Non ci sono dati “ufficiali” rispetto al coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori; tuttavia, vari studi hanno messo in luce una significativa marginalizzazione di tali soggetti⁶⁰.

Fondamentali appaiono allora i meccanismi di partecipazione al livello nazionale.

Al riguardo, prendendo ancora a modello il “sistema” italiano, l’UNI ha messo in atto alcune buone prassi. Ad esempio, vengono previste tariffe agevolate per le organizzazioni sindacali dei lavoratori per la sottoscrizione delle quote associative. Analogamente, la partecipazione ai lavori del Comitato tecnico sulle professioni non regolamentate (CT 006) è riservata, in deroga alla disciplina generale, a tre sole categorie di soggetti, tra cui, per quanto qui più interessa, “le confederazioni nazionali sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)”. Tuttavia, il principio generale che orienta la partecipazione ai lavori e al funzionamento di tale ente resta sempre il medesimo. Ciascuna quota dell’UNI sottoscritta consente infatti, di norma, di partecipare ai lavori di *un* Comitato tecnico (anche nella stessa CT 006⁶¹): più quote saranno sottoscritte, più saranno i Comitati tecnici a cui potrò partecipare. Inoltre, come già evidenziato, il sistema della standardizzazione, osservato nella sua dimensione multilivello, si struttura secondo una “gerarchia delle fonti” che attribuisce una posizione preminente, rispettivamente, agli standard internazionali ed eurolavoratori. Pertanto,

58. Anche se di fatto risulta esclusa da taluni Comitati tecnici. V. in tal senso: High-Level Forum on European Standardisation, 2025, 5. L’*High-Level Forum* è un gruppo di lavoro interno alla Commissione che si occupa di individuare le priorità dell’attività di standardizzazione europea, composto da esperti “tecnici”, istituito nel gennaio 2023.

59. V., ad esempio, Commissione europea, 2 febbraio 2022, *Una strategia dell’UE in materia di normazione. Definire norme globali a sostegno di un mercato unico dell’UE resiliente, verde e digitale*, COM (2022) 31, spec. 4.

60. V., tra le altre, Daugareilh, 2010; Ruwet, 2010; Heras-Saizarbitoria, Ibarloza, Boiral, 2020.

61. I soggetti che prendono parte ai lavori del Comitato tecnico devono infatti essere comunque soci dell’UNI. Inoltre, si prevede che ogni socio-membro del CT 006 “può partecipare ai lavori di uno specifico Gruppo di Lavoro della stessa CT, allocando una quota associativa”: da questa indicazione sembra potersi desumere che, posta la pluralità di gruppi di lavoro che compongono la Commissione tecnica, più quote avrò sottoscritto, più saranno gli standard di cui potrò seguire i lavori.

laddove vi siano standard di un livello “superiore” l’ente nazionale eviterà di elaborare una propria “norma tecnica”, limitandosi a recepire gli standard internazionali e/o europei. Il che pare limitare la rilevanza delle “buone prassi” di partecipazione istituite a livello nazionale.

Riassumendo, la “monetizzazione” della rappresentanza agevola i soggetti che godono di maggiori risorse economiche, alimentando la preoccupazione, espressa in dottrina, della possibile “cattura” da parte delle grandi imprese di questi “nuovi regolatori privati”⁶². Non stupisce allora che numerosi studi evidenzino una pressoché sistematica prevalenza dei soggetti che rappresentano interessi riconducibili al mondo imprenditoriale all’interno dei Comitati tecnici, con la conseguente marginalizzazione degli interessi e dei diritti dei lavoratori⁶³. Peraltro, la posizione dei lavoratori è equiparata a quella degli altri *stakeholders* dell’impresa; il che, in assenza di “criter[i] di composizione dei possibili conflitti”, può “risultare fuorviante se non si tiene a mente che si tratta di categorie di portatori di diritti e non solo di interessi”⁶⁴.

Se, come pare, gli standard assumeranno un ruolo di primo piano nell’attuazione degli obblighi posti dalla CSDDD, essi potranno essere utilizzati anche per dimostrare la *compliance* delle imprese sul piano dell’instaurazione di misure di “dialogo significativo” con gli *stakeholders*⁶⁵. Molti standard sui sistemi di gestione contengono infatti indicazioni in questo senso, al punto che, in taluni casi, si parla del coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori come “asse portante dell’adozione del sistema”⁶⁶. Le considerazioni sin qui svolte inducono a giudicare questa eventualità come un rischio da evitare: da un lato, quandanche l’impresa implementi tali misure seguendo le indicazioni di uno standard, non vi è garanzia che ciò avvenga nel rispetto della normativa rilevante in materia; dall’altro lato, il momento formativo della “fonte” che occupa questo “spazio regolativo” è connotata da un’endemica marginalizzazione delle rappresentanze dei lavoratori.

5. Considerazioni finali

Due interrogativi hanno orientato lo svolgimento dell’analisi: il primo relativo al ruolo della standardizzazione nell’attuazione degli obblighi di *due diligence* di cui alla CSDDD; il secondo relativo alle implicazioni lavoristiche che dal riconoscimento di un tale ruolo potrebbero derivare.

62. In tal senso: Pallini, 2024, 7, che richiama sul punto Libertini, 2023.

63. V., per tutti, Eliantonio, Cauffmann, 2020.

64. Così Gottardi, 2006, 34 e 36.

65. Art. 13, CSDDD.

66. È quanto si afferma, ad esempio, in relazione all’ISO 45001 sui sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro. Si v. in tal senso: Terracina, Mercadante, 2018, 45; in senso adesivo: Pascucci, 2021.

Dall'indagine svolta emerge che l'attuazione della Direttiva dipenderà, più che dal "fluire normativo uniforme" promanante "da un unico centro di autorità", dalle interazioni, in costante evoluzione, tra una pluralità di soggetti e di fonti⁶⁷. Tra questi, la standardizzazione tecnica appare come un candidato credibile ad assumere un ruolo centrale.

Tale ruolo ha però connotati affatto politici; eppure, si assiste a un duplice processo di "neutralizzazione". In primo luogo, come osservato in precedenza, il paradigma del *risk-management* tende a produrre una "facciata di oggettività", tale da conferire alle decisioni fondate su valutazioni del rischio un'aura di maggiore legittimità rispetto a quelle che non se ne avvalgono⁶⁸. In secondo luogo, con l'intervento della standardizzazione si determina una "tecnificazione" e una (ulteriore) "oggettivizzazione" dei processi di gestione del rischio, che, grazie agli standard, divengono concretizzazione di un "determinismo tecnologico fideisticamente fondato sulle virtù di una presunta infallibilità della scelta tecnologica"⁶⁹. Come si è cercato di dimostrare, tale rappresentazione pare fuorviante, dovendosi infatti rilevare il carattere in realtà "politico" delle scelte che stanno alla base tanto della proceduralizzazione del rischio, quanto dell'elaborazione delle "norme tecniche".

Inoltre, l'intervento della standardizzazione apre le porte a un duplice pericolo. Da un lato, che le imprese finiscano per concentrare l'attenzione sul c.d. *secondary risk* piuttosto che sul *primary risk* – ossia non sui rischi sostanziali indicati dalla CSDDD, bensì "sul *proprio* rischio" organizzativo, nell'obiettivo di "evitare responsabilità, danni reputazionali o sanzioni"⁷⁰. Dall'altro lato, che siano le imprese (o i consulenti d'impresa) a gestire di fatto il "controllo del rischio", attraverso la sua progressiva "tecnificazione"⁷¹.

La situazione sin qui delineata incide in modo significativo anche sull'effettiva partecipazione dei lavoratori e delle relative rappresentanze nell'attuazione degli obblighi di *due diligence*. A monte, poiché, come si è detto, vengono marginalizzati nei procedimenti di formazione degli standard. A valle, poiché, anche laddove siano attuate forme di "dialogo significativo", può risultare loro difficile sollevare obiezioni a fronte di argomentazioni ammantate di un tale tecnicismo⁷². Un tecnicismo che rischia peraltro di assorbire i connotati "valoriali" e giuridici di tali obiezioni, depotenziando ulteriormente l'azione dei soggetti sindacali. Il quadro pare ancor più preoccupante se letto alla luce delle annunciate modifiche di cui al c.d. pacchetto Omnibus I, con cui si intende

67. Pastore, 2024, 181.

68. Landau, 2023, 49.

69. Così, rispetto all'*algorithmic decision making*: Lo Faro, 2022, 192.

70. Così, ancora: Micheli, 2025, 92. Nello stesso senso: Landau, 2023, 51.

71. Landau, 2023, 47.

72. Ivi, 48. Sul punto, si v. altresì Vogt, Novitz, Fudge (di prossima pubblicazione), che, richiamando la recente ricerca di Marshall, Landau, Shamir, Barkay, Fugde, van Hardeen, 2023, affermano come "[the] due diligence procedures purporting to protect human rights at work often operate without the collective representation of those affected at work".

escludere il coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori da alcune delle fasi di attuazione delle misure di gestione del rischio⁷³.

Se ciò è vero e se l'“oggettività” e la “tecnicità” che ammantano l'attuazione degli obblighi di *due diligence* sembrano essere, in realtà, presunte più che reali, pare essenziale rivalutare alcune diffuse narrazioni sul punto. In particolare, se non si vuole che il diritto diventi “vuota normatività pronta a recepire qualsiasi contenuto”⁷⁴, tanto le “public legal institutions”⁷⁵ (primi su tutti gli Stati membri in sede di recepimento della CSDDD), quanto gli interpreti non dovrebbero adattarsi acriticamente alla “giuridificazione” della “tecnica”, bensì promuovere una valutazione in termini di (effettiva) democraticità anche di quelle “norme” che si sviluppano in ordinamenti giuridici altri rispetto a quello statale, ma che nondimeno si intersecano strettamente con esso. Seguendo l'insegnamento di Luigi Mengoni, infatti, “l'ideale politico della democrazia [...] non è omogeneo [...] alla logica della tecnica, se questa pretende di sottrarsi all'ordine della strumentalità e assurgere [...] a ‘principio ordinatore di ogni materia’”⁷⁶. Se ciò è vero, la direzione che gli ordinamenti giuridici democratici sembrano dover intraprendere è quella di una *limitazione* del “sistema” della standardizzazione e/o di una *democratizzazione* delle relative procedure, almeno laddove gli standard promettano di acquisire rilievo giuridico come nella CSDDD. E, se è vero che il diritto è “arte”⁷⁷ e nello specifico “arte di tracciare limiti”⁷⁸, è proprio il diritto a doversi fare carico di questo compito.

Riferimenti bibliografici

- Baylos-Grau A. (2018). La responsabilidad de las empresas transnacionales en los procesos de externalización. Las cláusulas sociales internacionales. In: Monero Perez J.L., Perán Quesada S. (eds.), *La externalización productiva a través de la subcontratación empresarial: aspectos laborales y de seguridad social*. Granada: Comares, 115 ss.
- Borelli S. (2025). La supposta neutralità delle fonti del diritto del lavoro. In: Aimo M.P., Carabelli U., Lassandari A. (a cura di), *Il lavoro come fondamento della democrazia*. Roma: Futura, 86 ss.
- Borelli S., Guarriello F. (2025). Il primo pacchetto omnibus di semplificazione della Commissione europea: un passo indietro rispetto agli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale. In: *RGL – newsletter*.

73. Particolarmente significativa appare l'abrogazione dell'obbligo con riferimento agli indicatori qualitativi e quantitativi che l'impresa deve identificare al fine di effettuare il monitoraggio sull'attuazione delle misure di *risk-management*. Per un primo commento sulle annunciate modifiche v. Borelli, Guarriello, 2025.

74. Perulli, 2025, 65, il quale significativamente aggiunge “come accade, purtroppo, con i criteri manageriali e gli standard dell'Agenda 2030”.

75. Landau, 2023, 54.

76. Mengoni, 2001, 9.

77. Carnelutti, 2017 (1949).

78. Scialoja, 1911, 942.

- Brino V. (2018). Imprese multinazionali e diritti dei lavoratori tra profili di criticità e nuovi “esperimenti” regolativi, *DRI*, 171 ss.
- Carnelutti F. (2017). *Arte del diritto*, Torino: Giappichelli.
- Carta C. (2025). *Lavoro e responsabilità dell'impresa nello spazio giuridico globale*, Torino: Giappichelli.
- Ciucciovino S. (2024). Il ruolo delle Commissioni di certificazione nel diritto del lavoro tra passato, presente e futuro: uno sguardo d'insieme. In: Ciucciovino S., Alvino I., Giovannone M., Lamberti F. (a cura di), *Teoria e prassi della certificazione dei contratti, dell'autonomia negoziale assistita e della conciliazione delle controversie di lavoro*. Roma: RomaTre Press, 19 ss.
- Daugareilh I. (2010). L'ISO à l'assaut du social: risques et limites d'un exercice de normalisation sociale. In: Daugareilh I. (ed.), *Responsabilité sociale de l'entreprise transnationale et globalisation de l'économie*. Bruxelles: Bruylant, 563 ss.
- Deva S. (2012). *Regulating Corporate Human Rights Violations: Humanizing Businesses*, London: Rutledge.
- Eliantonio M., Cauffmann C. (2020). *The legitimacy of standardisation as a regulatory technique in the EU*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Galli C. (2010). Introduzione. In: Horkheimer M., Adorno T. (a cura di), *Dialettica dell'illuminismo* (trad. di R. Solmi). Torino: Einaudi, VII ss.
- Giovannone M. (2024). Responsabilità, informazione e partecipazione nella proposta di direttiva europea sulla due diligence. *Federalismi.it*, 233 ss.
- Gottardi D. (2006). Il diritto del lavoro nelle imprese socialmente responsabili. *LD*, 5 ss.
- Guarriello F. (2024). Take Due Diligence Seriously: commento alla Direttiva 2024/1760. *DLRI*, 245 ss.
- Heras-Saizarbitoria I., Ibarloza A., Boiral O. (2020). ISO 45001 and Controversial Transnational Private Regulation for Occupational Health and Safety. *Int. Lab. Rev.*, 397 ss.
- High-Level Forum on European Standardisation (2025). Work stream 5, Greater civil society and SME inclusion in international standardisation. In: www.cencenelec.eu/news-events/news/2025/brief-news/2025-02-28-hlf-report/.
- Jeammaud A. (1998). Introduction à la sémantique de la régulation, in Clamm J., Martin G. (ed.), *Les transformations de la régulation juridique*. Paris: LGDJ, 47 ss.
- Landau I. (2023). *Human Rights Due Diligence and Labour Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Libertini M. (2023). Gestione “sostenibile” delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale. *Contr. Impresa*, 54 ss.
- Lo Faro A. (2022). Algorithmic decision making e gestione dei rapporti di lavoro: cosa abbiamo imparato dalle piattaforme. *Federalismi*, 189 ss.
- Marshall S., Landau I., Shamir H., Barkay T., Fudge J., van Heerden A. (2023). *Mandatory Human Rights Due Diligence: Risks and Opportunities for Workers and Unions*. RMIT University Business and Human Rights Centre; TraffLab ERC; and Labour, Equality and Human Rights (LEAH) research group, Monash Business School.
- Mengoni L. (2001). Diritto e tecnica. *RTDPC*, 1 ss.
- Micheli F. (2025). La due diligence e le caratteristiche degli strumenti di analisi e gestione dei rischi. Note a margine della direttiva (UE) 2024/1760. *DLRI*, 75 ss.
- Nadalet S. (2005). Le dinamiche delle fonti nella globalizzazione: ipotesi per un diritto transnazionale del lavoro. *LD*, 671 ss.
- Nogler (2023). Sul metodo “Lotmar”: “anche nella caccia scientifica non è agevole inseguire contemporaneamente due lepri”. *DLM*, 403 ss.
- Pallini M. (2024). Dalla due diligence governance alla due diligence liability: le conseguenze sistematiche nel rapporto tra impresa e lavoratori. *LDE*, 1 ss.

- Pascucci P. (2021). Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali. *RGL*, 547 ss.
- Pastore B. (2024). Complessità della rete e soft-law. *Rev. Fac. Der. Mex*, 176 ss.
- Perulli A. (2025). Diritto, sovranità, giustizia: tracce per una ricerca. *Quaderni DLM*, 18, 43 ss.
- Romano S. (2018). *L'ordinamento giuridico*, Macerata: Quodlibet.
- Ruwet C. (2010). ISO 26000: vers une démocratisation de la procedure ISO? In: Quairel-Lanoizelée F., Capron M., Turcotte M.-F. (ed.), *ISO 26000: une Norme "hors norme"?* Paris: Economica, 55 ss.
- Salmoni F. (2001). *Le norme tecniche*, Milano: Giuffré.
- Sanguineti Raymond W. (2020). Le catene globali di produzione e la costruzione di un diritto del lavoro senza frontiere. *DLRI*, 187 ss.
- Sanguineti Raymond W. (2025). Diritto del lavoro e catene globali del valore. *DLRI*, 1 ss.
- Scialoja V. (1911). Diritto pratico e diritto teorico. *Riv. dir. comm.*, 941 ss.
- Supiot A. (2017). *Governance by numbers. The making of a legal model of allegiance* (trad. it. di S. Brown). London: Bloomsbury.
- Terracina A., Mercadante L. (2018). *Il sistema di gestione della sicurezza sul lavoro. La UNI ISO 45001:2018. Guida all'adozione, certificazione e mitigazione*. Roma: EPC.
- Teubner G. (2022). Quod Omnes Tangit. Costituzioni transnazionali senza democrazia? In: Prandini R., Teubner G. (a cura di), *La (auto)sovversione del diritto: ambiguità e paradossi del sistema immunitario della società*. Milano: FrancoAngeli, 70 ss.
- Tiraboschi M. (2021). Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro. *Dir. rel. ind. DLRI*, 599 ss.
- Tonelli R. (2025). *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro. Un percorso di ricerca*, Napoli: Jovene.
- Vogt J., Novitz T., Fudge J. (di prossima pubblicazione). *The Right to Strike Reimagined*. London: Bloomsbury.

Contrasto al lavoro forzato e barriere commerciali nel regolamento 2024/3015

di Chiara Cristofolini*

1. Lavoro forzato e catene globali di approvvigionamento

Il ricorso al lavoro forzato è cresciuto in modo significativo negli ultimi anni. Secondo le stime più recenti, almeno 27 milioni di persone si sono trovate in situazioni di sfruttamento nel 2021, segnando un incremento dell'8% rispetto al 2016¹. Anche i profitti generati da queste attività sono in forte aumento. Nel 2024, gli introiti hanno toccato il valore di 236 miliardi di dollari all'anno, con una crescita del 37% rispetto al 2014².

L'espansione delle catene globali di fornitura ha avuto un ruolo significativo nel diffondersi del fenomeno³. Nonostante alcune tendenze verso la regionalizzazione, infatti, la produzione di beni e servizi rimane prevalentemente organizzata su scala mondiale, segmentata in diverse fasi e localizzata in diversi Paesi⁴. Questo modello ha agevolato lo spostamento geografico di alcuni segmenti della filiera in territori sottosviluppati, dove l'ampio ricorso al subappalto e l'inadeguatezza dei controlli pubblici hanno favorito il diffondersi di pratiche di sfruttamento⁵. In questi contesti, i lavoratori sono sottoposti a molteplici forme di coercizione. La situazione più comune è il rifiuto sistematico e deliberato dell'impresa di corrispondere la retribuzione dovuta. Ma, accanto a questa pratica, si registrano molte altre forme di pressione, come la minaccia di

* Professoressa Associata di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento.

1. OIL, Walk Free, OIM, 2022, 21 ss.

2. OIL, 2024a, 13.

3. Secondo le stime della Banca mondiale, quasi il 50% del commercio si basa sulle catene di approvvigionamento globali (Banca Mondiale, 2020). In tema, v. altresì, OIL, 2016, 5 ss.; OIL, OECD, IOM, UNICEF, 2019, 54.

4. Sul funzionamento delle filiere transnazionali si vedano gli studi monografici di Brino, 2020; Murgo, 2021; Micheli, 2023.

5. La relazione tra lavoro forzato e *global supply chains* è analizzata da LeBaron, 2021, 29 ss.; Schaefer, Hauge, 2023, 799 ss.; Milman-Sivan, Sagy, 2024, 654; Guamán Hernández, 2025, 3.

licenziamento o di altre ritorsioni, nonché forme violente di coercizione fisica o psicologica⁶.

La trasformazione del lavoro forzato in fenomeno globale segna lo scarto tra la realtà dei modelli produttivi e la solennità degli impegni assunti dalla comunità internazionale. La Convenzione n. 29 sul lavoro forzato (1930) e la Convenzione n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato (1957) sono parte integrante dei c.d. *core labour standards* dell'OIL e sono state ratificate rispettivamente da 181 e 178 Paesi nel mondo. Con l'adozione dei *Sustainable Development Goals* (SDGs), inoltre, la comunità internazionale si è posta l'obiettivo di eliminare la schiavitù moderna tra i bambini entro il 2025 e tra la popolazione globale entro il 2030 (Target 8.7).

L'inadeguatezza del quadro giuridico vigente ha portato all'emergere di un intenso dibattito attorno alla necessità di adottare nuovi strumenti regolativi e nuovi metodi di contrasto allo sfruttamento lavorativo⁷. In questo contesto si inserisce l'adozione, a livello europeo, del regolamento 2024/3015 sul divieto di commercializzazione di prodotti ottenuti con il lavoro forzato, che persegue l'obiettivo generale di contribuire all'eliminazione delle pratiche di sfruttamento nell'UE e nel mondo mediante l'introduzione di restrizioni commerciali⁸.

Tale impostazione, che condiziona l'accesso al mercato europeo al rispetto dei diritti sociali, trae origine dalla Comunicazione sul lavoro dignitoso nel mondo del 2022⁹, nella quale le istituzioni europee illustrarono le politiche interne ed esterne dell'Unione a sostegno del *decent work*. L'accento fu posto sulla necessità di rafforzare la lotta contro il lavoro forzato, menzionando, per la prima volta, l'opportunità di prevedere specifiche restrizioni commerciali all'importazione. Questa linea di *policy* fu concretizzata nella successiva Proposta della Commissione europea del 14 settembre 2022 sul divieto dei prodotti realizzati attraverso lo sfruttamento lavorativo nel mercato, che, a sua volta, segnò l'avvio di un lungo e complesso *iter* di approvazione sfociato nella formale adozione del regolamento 2024/3015 del 27 novembre 2024.

L'impianto normativo diventerà pienamente vincolante a partire dal 14 dicembre 2027. Tuttavia, le disposizioni relative alla costruzione del sistema istituzionale necessario all'implementazione del divieto di commercializzazione – come l'individuazione delle autorità competenti, la creazione di sistemi di informazione e comunicazione, nonché la banca dati delle aree a rischio – sono già pienamente in vigore. Per questa ragione, il saggio si propone di approfondire i principi cardine del sistema regolativo, nel quadro del dibattito sull'efficacia di strumenti giuridici che collegano commercio internazionale e contrasto al lavoro forzato.

6. OIL, *Walk Free*, OIM, 2022, 41 ss.

7. Si vedano, innanzitutto, i contributi raccolti in Nogler, Guariello, 2024; cfr., altresì, Calafà, 2019, 499 ss.; Zito, 2021, 537 ss., Micheli, 2023, 20 ss.

8. Commissione EU, 2022b.

9. Commissione EU, 2022a.

2. Il regolamento 2024/3015 tra istanze commerciali e tutela dei lavoratori

L'eliminazione del lavoro forzato rappresenta un obiettivo primario dell'Unione europea¹⁰, perseguito attraverso molteplici linee di intervento: la direttiva 2011/36 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime; la direttiva 2009/52 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; la direttiva 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità; nonché la direttiva 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità.

Il nuovo regolamento 2024/3015 integra trasversalmente queste misure, delineando un assetto normativo specificamente dedicato all'eliminazione del lavoro forzato nelle catene di approvvigionamento transfrontaliere. In questo modo, il legislatore europeo si pone nel solco delle più recenti tendenze internazionali, che segnano l'abbandono delle pratiche volontarie di *due diligence* in favore dell'introduzione di obblighi legislativi cogenti per contrastare i fenomeni di sfruttamento nelle filiere produttive globali¹¹.

I primi provvedimenti in materia sono stati introdotti nel Regno Unito con il *Modern Slavery Act* del 2015 e, successivamente, in Australia con il *Modern Slavery Act* del 2018¹². Per quanto innovativi, tuttavia, tali strumenti sono generalmente considerati di "prima generazione", esaurendosi nella previsione di obblighi di trasparenza con limitate occasioni di verifica sull'attendibilità delle informazioni pubblicate¹³. I modelli odierni, invece, muovono nella direzione di una maggiore responsabilizzazione delle imprese, attraverso l'utilizzo di apposite barriere commerciali¹⁴.

Negli Stati Uniti, il divieto di importare beni ottenuti con lavoro forzato è in vigore fin dal 1930, ma la relativa sezione 307 dell'*US Tariff Act* è stata raramente applicata prima dell'approvazione del *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act* del 2015. Successivamente, le misure commerciali sono state fortemente irrigidite portando, nel 2021, all'introduzione dell'*Uyghur Forced*

10. Commissione EU, 2020. In tema, per tutti, Calafà, 2021, 499 ss.

11. Nissen, Gonzalez De Aguinaga, 2025.

12. Per approfondimenti sull'esperienza inglese v. Fudge, 2018, 377 ss.; Mantouvalou, 2018, 1017. Su quella australiana, per tutti, Fellows, Chong, 2020, 209 ss.

13. Rogerson, Crane, Soundararajan, Grosvold, Cho, 2020, 1505 ss.

14. La previsione di regole sociali negli scambi di mercato non è, a ben vedere, un fenomeno nuovo. Pur "cacciata dalla porta" dell'OMC, la relazione tra *trade e labour* è "rientrata dalla finestra", attraverso l'introduzione di clausole sociali nei trattati commerciali e di investimento (con questa metafora Peels, Fino, 2015, 189 ss.; in tema, per tutti, Perulli, 2015, 729 ss.; Treu, 2017, 8). Negli ultimi anni, peraltro, il legame tra commercio e diritti umani si è arricchito di nuove misure, tra cui i provvedimenti di restrizioni all'importazione (con specifico riferimento al lavoro forzato, v. Sitzia, 2023, 191 ss.).

Labor Prevention Act (UFPLA), che regola l'importazione di beni estratti, prodotti o fabbricati in tutto o in parte nella regione dello Xinjiang¹⁵.

Nel medesimo tracciato si sono inseriti Canada e Messico, che hanno recentemente provveduto a dare attuazione agli obblighi assunti con il trattato commerciale United States-Mexico-Canada (USMCA) del 2020¹⁶. L'art. 23.6 USMCA introduce uno specifico divieto di importazione di prodotti ottenuti con lavoro forzato o obbligatorio, compreso il lavoro forzato o obbligatorio dei bambini. Inizialmente, il Canada diede attuazione al divieto modificando la relativa tariffa doganale¹⁷; nel 2024, tuttavia, tale Paese ha deciso di approvare un nuovo provvedimento, denominato *The Fighting Against Forced Labour and Child Labour in Supply Chains Act*, al fine di rafforzare il quadro giuridico contro il lavoro forzato nelle catene di approvvigionamento. Il Messico, invece, ha adottato uno specifico provvedimento nel 2023, introducendo il divieto di importazione di beni estratti, fabbricati o prodotti interamente o in parte con lavoro forzato, obbligatorio o infantile.

Il regolamento europeo assume a modello queste legislazioni, in particolare quella statunitense, collegando le politiche commerciali con la tutela dei diritti sociali.

Nelle intenzioni esso mira a migliorare il funzionamento del mercato interno – dimensione commerciale –, contribuendo contemporaneamente alla lotta contro il lavoro forzato – dimensione sociale – (art. 1, co. 1, reg. 2024/3015). Occorre fin da subito osservare, tuttavia, che l'impianto regolativo tende complessivamente a privilegiare la tutela degli interessi economici e commerciali¹⁸. Ciò emerge fin dalla scelta della base giuridica, centrata sugli artt. 114 (armonizzazione del mercato interno) e 207 (politica commerciale comune) del TFUE. Anche il principio di sussidiarietà (art. 5, TUE) è invocato principalmente a tutela della concorrenza, osservandosi che l'intervento eurounitario è necessario in quanto la catena di approvvigionamento può estendersi attraverso diversi Stati membri e Paesi terzi; la frammentazione regolativa potrebbe, quindi, creare barriere al commercio interno ed essere insufficiente a impedire che merci prodotte con lavoro forzato entrino attraverso un "anello debole" per poi circolare liberamente nel mercato interno¹⁹.

La dimensione sociale, al contrario, è prevalentemente racchiusa nei considerando dove si ricorda che l'eliminazione del lavoro forzato è una priorità dettata dall'art. 21, TUE, che individua le chiavi di azione dell'Europa sulla scena internazionale. La disposizione, in particolare, sollecita le istituzioni a

15. Ru, 2024, 761 ss.; Murphy, Tate, 2025.

16. Sul quale, sia consentito il rinvio a Cristofolini, 2021, 121 ss.

17. Voce tariffaria n. 9897.00.00, modificata a partire dal 1° luglio 2020.

18. Critiche in tal senso erano emerse già in relazione alla proposta di regolamento: tanto a livello istituzionale (v. CESE, 2023, 2, 5 e 7), quanto a livello di organizzazioni della società civile (v. Holly, Feld, 2023, 11 ss.). Le medesime obiezioni sono ora rivolte al testo definitivo: v., ampiamente, Guamán Hernández, 2025, 1 ss. (specch. 15).

19. Eustace, 2014, 149-150.

promuovere a livello globale principi fondamentali come la dignità, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani (Considerando n. 3). Nell'ambito dell'articolato legislativo, invece, la tutela sociale si manifesta essenzialmente nella connessione con il sistema OIL²⁰. Il regolamento si richiama alla Convenzione n. 29 del 1930 e alla Convenzione n. 105 del 1957 per definire il fondamentale concetto di lavoro forzato (art. 2, co. 1, n. 1 e 2, reg. 2024/3015), con la conseguenza che si distingue tra "lavoro forzato o obbligatorio" ex art. 2, Conv. n. 29 – con le esclusioni espressamente previste al co. 2 – e "lavoro forzato imposto dalle autorità statali", come descritto all'art. 1, Conv. n. 105²¹.

Il collegamento con i *core labour standards* è ricco di implicazioni giuridiche, promuovendo la visione per cui i diritti sociali internazionalmente riconosciuti devono essere rispettati dalle imprese che intendono beneficiare della liberazione del commercio internazionale: interessi economici e istanze sociali devono trovare un temperamento anche sul piano commerciale, attraverso lo sviluppo di dinamiche concorrenziali *fair*, che non consentono lo sfruttamento dei vantaggi competitivi derivanti dal ricorso al lavoro forzato²². Inoltre, il collegamento normativo contribuisce a rafforzare la cogenza delle Convenzioni internazionali sullo sfruttamento lavorativo, spesso ritenute poco vincolanti a causa della mancanza in capo all'OIL di poteri sanzionatori diretti verso gli Stati nazionali inadempienti²³.

Non mancano, tuttavia, profili di criticità, poiché l'adeguatezza della definizione di lavoro forzato accolta dall'OIL è stata più volte messa in discussione, soprattutto in materia di lavoro carcerario²⁴. Le principali obiezioni sono state rivolte all'obbligo del detenuto di svolgere prestazioni lavorative in favore di enti statali, perché la Convenzione non prevede adeguate tutele retributive, professionali e di risocializzazione. Il rischio sollevato in dottrina è che il lavoro carcerario obbligatorio, benché svolto senza adeguate tutele, si giovi dell'esclusione prevista all'art. 2, co. 2°, Conv. n. 29 ed entri nel circuito nelle catene di approvvigionamento globale²⁵.

20. Per approfondimenti sull'azione regolativa dell'OIL nell'ambito delle *global supply chains*, cfr. Boscati, Sartori, 2023, 475 ss.

21. Cantoni, 2019, 51 ss.

22. In generale, Perulli, 2014, 190; Peels, Fino, 2015, 189 ss.; con specifico riguardo al lavoro forzato v. Sitzia, 2023, 205; Milman-Sivan, Sagy, 2024, 653 ss.

23. Sulla necessità che la definizione dei diritti internazionali del lavoro rimanga in capo all'OIL, cfr. le riflessioni di Salomone, Pantano, 2019, 545-546.

24. In generale, Sitzia, 2023, 71 ss. Per esempio, secondo l'OIL il modello tedesco viola le convenzioni internazionali, poiché i detenuti lavorano presso imprese private. Nelle argomentazioni dell'organizzazione internazionale, tuttavia, non assumono alcun rilievo le istanze di attivazione e ricollocazione nel mercato. V. Milman-Sivan, Sagy, 2024, 570-571; Niezna, 2024, 1 ss., invece, critica la centralità assunta dal "consenso".

25. Sul punto, Milman-Sivan, Sagy, 2024, 573 ss.

3. Il divieto di commercializzare prodotti realizzati con lavoro forzato

Il cuore normativo del regolamento 2024/3015 è costituito dall'art. 3, per cui "Gli operatori economici non immettono né mettono a disposizione sul mercato dell'Unione prodotti ottenuti con il lavoro forzato, né esportano tali prodotti".

Così facendo, il legislatore europeo impone sugli importatori e sugli esportatori un obbligo di risultato: l'operatore economico non è semplicemente chiamato a mitigare gli effetti derivanti dalla commercializzazione di prodotti ottenuti con lavoro forzato, dovendo, invece, eliminarne completamente il rischio. Anche l'osservanza del dovere di *due diligence* rappresenta un elemento fondamentale "soltanto" in chiave preventiva. L'autorità competente, prima di avviare un'indagine formale (su cui *infra* § 4), deve richiedere all'operatore economico di fornire informazioni sulle procedure di *due diligence* eventualmente adottate. Se da questa documentazione risultasse che l'impresa ha adempiuto ai propri obblighi, tuttavia, la procedura potrebbe comunque proseguire qualora l'autorità competente riscontrasse l'esistenza della violazione del divieto di commercializzazione sulla base di altre fonti. Di conseguenza, diversamente dalla direttiva 2024/1760, l'osservanza degli obblighi di *due diligence* aiuta gli operatori economici a prevenire il rischio, ma non li esonera dall'applicazione delle sanzioni previste²⁶.

Contrariamente alla direttiva 2024/1760, inoltre, il regolamento in esame non distingue a seconda delle dimensioni dell'impresa, prevedendo che il divieto di commercializzazione si applichi a tutti gli operatori economici coinvolti nelle catene di approvvigionamento.

Per arginare il rischio che il divieto si traduca nell'imposizione di oneri economici insostenibili per le PMI, il sistema introduce numerose disposizioni dirette a tutelare gli interessi degli operatori di piccole dimensioni. La Commissione, ad esempio, è tenuta a elaborare apposite misure rivolte alle PMI (art. 10, reg. 2024/3015), nonché specifiche Linee guida sull'attuazione del regolamento (art. 11, reg. 2024/3015). Quest'ultima, inoltre, dovrà analizzare l'impatto del divieto di commercializzazione sulle PMI in termini di costi e competitività nell'ambito della procedura di riesame sull'attuazione del regolamento, da svolgersi entro il 14 dicembre 2029 (art. 38, co. 1, lett. d, reg. 2024/3015).

L'estensione dell'ambito applicativo alle PMI è controbilanciata, oltretutto, dall'adozione di una definizione restrittiva di "catena di approvvigionamento". Mentre la direttiva 2024/1760 in materia di *due diligence* (almeno nella sua formulazione attuale) si fonda sul concetto di "catena di attività" a "monte" e "a valle" (art. 3 lett. g), il regolamento include nella definizione di "catena di approvvigionamento" solamente le relazioni commerciali "a monte" – estrazione, raccolta, produzione e fabbricazione –, escludendo, invece, quelle a "valle" – distribuzione, trasporto e immagazzinamento –. A ciò va aggiunto che il

26. V. Caygin Aydin Fatmanur, 2025, 9, per cui l'implementazione dei processi di *due diligence* non offre un "porto sicuro"; similmente, Guamán Hernández, 2025, 12.

divieto di commercializzazione riguarda solamente i prodotti, così escludendo dal proprio ambito applicativo i servizi realizzati con lavoro forzato²⁷. Sicché, per fare un esempio, l'intero settore dei trasporti fuoriesce dal perimetro del divieto²⁸.

4. La procedura di accertamento delle violazioni: punti di forza e criticità

Per garantire l'osservanza del divieto di commercializzazione sono istituite apposite autorità con il potere di svolgere verifiche e adottare le misure necessarie. Mentre la proposta iniziale conferiva tale competenza esclusivamente a enti di carattere nazionale²⁹, il testo definitivo distingue sulla base del luogo in cui si ritiene che la violazione sia stata commessa. Le autorità nazionali hanno il compito di indagare le potenziali violazioni del divieto di commercializzazione avvenute entro uno Stato membro; la Commissione europea, invece, è incaricata di perseguire le situazioni di sfruttamento al di fuori del territorio europeo (art. 5, reg. 2024/3015).

L'innovazione è di fondamentale importanza, giacché le attività di indagine richieste per identificare i casi di lavoro forzato sono notevolmente complesse e, come meglio si dirà nel prosieguo, la normativa carica l'autorità competente di un gravoso onere della prova. Sarebbe stato perciò improbabile che enti nazionali, specialmente quelli degli Stati membri di più piccole dimensioni, potessero condurre indagini approfondite al di fuori del proprio territorio, con l'evidente rischio di creare "anelli deboli" di accesso al mercato europeo.

Le autorità competenti, tanto di livello nazionale, quanto di livello europeo, possono avviare un'indagine a seguito di: a) un'apposita segnalazione, oppure b) *ex officio*.

Per l'attivazione del primo canale, è istituito il "Punto unico di presentazione delle informazioni" (art. 9, reg. 2024/3015), che consente a qualsiasi persona fisica o giuridica e a qualsiasi associazione senza personalità giuridica di presentare una segnalazione avverso operatori economici o prodotti asseritamente ottenuti con lavoro forzato. L'allegazione deve essere corroborata da puntuali motivi ed elementi di prova a sostegno delle violazioni denunciate e, ove possibile, da adeguata documentazione giustificativa.

Oltre che a seguito di specifiche segnalazioni, l'autorità competente può avviare indagini di propria iniziativa. A tale fine, essa può contare su molteplici canali informativi, tra cui merita particolare menzione la "Banca dati delle zone o dei prodotti a rischio di lavoro forzato". Quest'ultima conterrà informazioni

27. Guamán Hernández, 2025, 9.

28. L'esclusione trova espressa conferma nel Considerando 18. Al riguardo, v. le obiezioni sollevate dal CESE, 2023, 8.

29. Fruscione, 2022, 122.

sui rischi esistenti “in zone specifiche o in relazione a prodotti o gruppi di prodotti specifici” (art. 8, reg. 2024/3015). Ciò allo scopo di sostenere il lavoro delle autorità nella valutazione delle potenziali violazioni, nonché di aiutare gli operatori economici a individuare i possibili rischi di lavoro forzato nelle rispettive catene di approvvigionamento.

Tuttavia, il provvedimento consente di includere nella banca dati solamente le informazioni indipendenti e verificabili “provenienti da organizzazioni internazionali, in particolare l’OIL e le Nazioni Unite, o da organizzazioni istituzionali, accademiche o di ricerca”. L’esclusione delle organizzazioni sindacali e delle altre associazioni desta forti perplessità, soprattutto in considerazione dell’apporto che esse avrebbero potuto offrire in qualità di “sentinelle sul campo”. Nelle complesse catene globali, infatti, sono queste organizzazioni più che gli enti di ricerca ad avere un canale diretto e privilegiato con i lavoratori vulnerabili³⁰. Tale lacuna potrà essere almeno in parte colmata attraverso l’attivazione del secondo canale informativo, riguardante la raccolta di documentazione attraverso “consultazioni significative con pertinenti portatori di interessi, come le organizzazioni della società civile e i sindacati” (art. 14, co. 3, lett. f). Non si tratta però di un equivalente funzionale, giacché la normativa non prescrive alcun obbligo di consultazione, lasciando la scelta alla discrezionalità delle autorità competenti.

Nell’individuare le potenziali violazioni, e, in particolare, nel definire le priorità di indagine, le autorità competenti sono chiamate a seguire un approccio fondato sul rischio (c.d. *risk-based approach*). I casi da indagare devono essere cioè selezionati sulla base di criteri predefiniti, tra cui l’entità e la gravità del presunto lavoro forzato, la quantità o il volume dei prodotti immessi o messi a disposizione sul mercato, nonché la percentuale della parte del prodotto che si sospetta essere stata realizzata con lavoro forzato rispetto al prodotto finale (art. 14, co. 2, reg. 2024/3015).

Le autorità competenti, inoltre, devono svolgere l’attività di valutazione delle potenziali violazioni attraverso una procedura articolata su due livelli: una fase preliminare (art. 17) e una (eventuale) fase di indagine formale (art. 18). In particolare, se, all’esito della fase di valutazione preliminare, l’autorità ritiene esistere un “sospetto fondato di violazione” del divieto di lavoro forzato, procederà con l’avvio di un’indagine formale, nel corso della quale verrà svolta una vera e propria istruttoria (art. 18, reg. 2024/3015). Gli operatori economici dovranno trasmettere tutte le informazioni pertinenti e l’autorità potrà interpellare qualsiasi persona fisica o giuridica al fine di reperire informazioni utili. Questa procedura costituisce la pietra d’angolo dell’intero sistema normativo, rappresentando il principale strumento di attuazione del regolamento.

30. Criticano l’esclusione anche Caygin Aydin Fatmanur, 2025, 11; Guamán Hernández, 2025, 14. Più in generale, quest’ultima ritiene che il provvedimento costituisca un “passo indietro” nel processo di coinvolgimento istituzionale dei sindacati, a causa delle limitate prerogative loro assegnate.

Qualora la fase di indagine formale dimostri che i prodotti commercializzati sono stati realizzati con lavoro forzato, l'autorità competente vieterà l'esportazione, l'immissione o la messa a disposizione sul mercato dell'UE dei prodotti interessati. Quest'ultima, inoltre, salvo eccezioni espressamente stabilite, ordinerà agli operatori economici di ritirare le merci già disponibili sul mercato, nonché di procedere allo smaltimento del prodotto o della componente di prodotto oggetto di indagine (art. 20, co. 4, reg. 2024/3015).

L'efficacia della procedura è, tuttavia, fortemente indebolita dalla normativa in materia di riparto dell'onere probatorio.

Sebbene il regolamento abbia assunto a modello la legislazione statunitense, la disciplina probatoria devia notevolmente dallo schema dell'UFLPA. Quest'ultimo si fonda su di una presunzione relativa per cui tutti i beni estratti, prodotti o fabbricati nella Regione dello Xinjiang o da operatori elencati in un'apposita lista sono realizzati con lavoro forzato uiguro. Di conseguenza, l'ingresso delle merci è vietato fintantoché l'operatore economico non offra prova contraria³¹. Inoltre, nel quadro dei c.d. *Withhold Release Orders* (WRO) previsti dall'*US Tariff Act Section 307*, l'agenzia doganale (*US Customs and Border Protection*) ha il potere di impedire l'ingresso o l'uscita dal mercato statunitense di qualsiasi merce, proveniente da qualsiasi area geografica, quando esiste un ragionevole sospetto (*reasonable suspicion*) che essa sia stata prodotta con lavoro forzato³².

Nel modello europeo, invece, i prodotti possono entrare e circolare liberamente fino a quando le autorità competenti non riescono a dimostrare che la merce è stata realizzata con lavoro forzato. Per di più, l'ordine di ritiro dei prodotti è soggetto a un importante limite: allo scopo di tutelare la certezza dei traffici giuridici, infatti, i prodotti che, all'esito dell'attività di indagine, risultino ottenuti con lavoro forzato non possono essere ritirati se hanno già raggiunto l'utilizzatore finale (art. 1, co. 2, reg. 2024/3015).

Ora, la diversità disciplinare trova senz'altro giustificazione nel fatto che la normativa europea, contrariamente a quella statunitense, regola l'importazione ed esportazione di tutti i prodotti, indipendentemente dalla zona geografica di provenienza. Tuttavia, nel dibattito seguito alla proposta di regolamento era stata individuata una ragionevole soluzione di compromesso, proponendosi di conferire alla Commissione il potere di individuare specifici settori economici e aree geografiche ad alto rischio e di trasferire, soltanto in questi casi, l'onere della prova sugli operatori economici³³. Questa prospettiva avrebbe facilitato il compito delle autorità competenti nell'indagare – con risorse, tra l'altro, limitate – il funzionamento di complesse catene globali³⁴. Come si è giustamente

31. Ru, 2024, 764-765.

32. Caygin Aydin Fatmanur, 2025, 10, sottolinea che il modello ha indotto le imprese a controllare con molta attenzione le proprie *supply chains*.

33. Parlamento EU, 2022, nt. 3-4-5; Holly, Feld, 2023, 14.

34. Sulla difficoltà di intercettare le situazioni di lavoro forzato, emblematicamente OIL, 2024b.

osservato, inoltre, essa sarebbe stata coerente con il modello di *risk-based approach* accolto dalla legislazione europea³⁵.

La problematicità di questa impostazione è accentuata dal fatto che il regolamento, discostandosi dai Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani, non impone misure rimediali sull'impresa quale condizione per revocare il divieto di commercializzazione (art. 17, co. 5, reg. 2024/3015). La revoca è subordinata soltanto all'osservanza della decisione dell'autorità e all'eliminazione del lavoro forzato rispetto ai prodotti interessati (artt. 20, co. 5 e 21, co. 3, reg. 2024/3015), senza riferimenti alla necessità di ristorare il danno subito dalle vittime di lavoro forzato.

Anche questo profilo è emerso nella discussione seguita alla proposta di regolamento³⁶. Le critiche non hanno sortito l'effetto di modificare l'impianto normativo; ciononostante, tracce del dibattito sono rinvenibili nel testo dei considerando, offrendo spiragli interpretativi in sede applicativa. Nelle premesse del provvedimento, infatti, si specifica che il "diritto a rimedi efficaci per le violazioni dei diritti fondamentali è un diritto umano" (Considerando 3), offrendosi, persino, una definizione. Il termine "riparazione" è inteso come "il ripristino per la persona o le persone o le comunità colpite di una situazione equivalente o il più possibile simile a quella in cui si troverebbero se non vi fosse stato ricorso al lavoro forzato, in modo proporzionato al coinvolgimento della società nel lavoro forzato, compresa la compensazione finanziaria o non finanziaria da parte della società alla persona o alle persone vittime del lavoro forzato e, se del caso, il rimborso dei costi sostenuti dalle autorità pubbliche per le misure correttive eventualmente necessarie" (Considerando 36). Pur non avendo forma giuridica vincolante diretta, tali precisazioni costituiscono parte integrante del testo normativo e potranno perciò contribuire a definire contesto e orientamenti per l'applicazione del regolamento.

5. Conclusioni: la tutela dei diritti sociali fra protezione e protezionismo

Le lacune riscontrate in materia di protezione delle vittime di lavoro forzato hanno portato alcuni ad affermare che il provvedimento non rappresenta un'effettiva misura di tutela dei diritti sul lavoro³⁷. L'assenza di disposizioni sull'accesso alla giustizia, così come la mancanza di un vincolo esplicito tra la revoca del divieto di commercializzazione e la previsione di misure rimediali mettono, infatti, in secondo piano la protezione delle vittime del lavoro forzato rispetto alla salvaguardia del mercato europeo.

35. Caygin Aydin Fatmanur, 2025, 10.

36. CESE, 2023, 1 e 7; Holly, Feld, 2023, 11 sottolineavano che la proposta non teneva adeguatamente conto della prospettiva dei lavoratori sfruttati.

37. Guamán Hernández, 2025, 5 e 14-15.

Del resto, nelle considerazioni introduttive si era già sottolineato che il quadro normativo tende complessivamente a privilegiare le istanze del mercato rispetto a quelle di tutela dei lavoratori (*retro* § 2). Tale impostazione si riscontra nella base giuridica del provvedimento e si conferma nella particolare attenzione dedicata ai risvolti economici del divieto di commercializzazione, nonché nell'esclusione dal perimetro applicativo di determinati settori. Si tratta senz'altro di questioni che meritano considerazione; tuttavia, esse non sono accompagnate da altrettante tutele per i lavoratori delle catene globali di approvvigionamento.

Per questo motivo, è auspicabile che le segnalate carenze normative vengano colmate in sede di valutazione e riesame del regolamento *ex art.* 38, co. 1, adottandosi un approccio basato sui diritti umani che, come tale, possa contribuire a migliorare la condizione delle vittime di lavoro forzato.

La dimensione sociale, peraltro, potrà (e dovrà) essere ravvivata già in sede applicativa, attraverso la valorizzazione dei dettami contenuti nei Considerando. È qui, come detto, che si rinvengono molte delle tutele sociali; esse dovranno guidare l'attività degli interpreti e delle diverse autorità competenti nel dare attuazione al quadro legislativo, al fine di rinsaldare il collegamento tra politiche commerciali e strategie di contrasto al lavoro forzato.

Per fare un esempio concreto, nelle premesse del provvedimento si chiarisce che “affidarsi a fornitori diversi, non può essere considerato un metodo per eliminare il lavoro forzato relativo al prodotto oggetto [della] decisione, in quanto ne risulterebbe un prodotto diverso” (Considerando 48). Questa precisazione offre una tutela importante per i lavoratori delle catene di approvvigionamento: diversamente, l'operatore economico potrebbe semplicemente cambiare fornitore disinteressandosi della sorte delle persone impiegate da quest'ultimo. Sarebbero così, con tutta probabilità, gli stessi lavoratori a subire le conseguenze negative derivanti dall'applicazione del divieto di commercializzazione. Questi ultimi rischierebbero di perdere il proprio posto di lavoro, senza alcun tipo di ristoro rispetto allo sfruttamento subito, in contesti geografici che spesso non offrono opportunità di impiego adeguate. La loro condizione di vulnerabilità, pertanto, anziché migliorata, ne uscirebbe ulteriormente aggravata. Ecco che allora sarà fondamentale per l'autorità competente tenere conto del Considerando 48 nella fase di indagini e di applicazione della sanzione. Il divieto di commercializzazione non dovrà essere revocato se l'operatore si limita soltanto a recedere dal contratto con il fornitore della componente di prodotto risultata ottenuta con lavoro forzato.

Ciò detto, le critiche rivolte al regolamento spesso presuppongono l'esistenza di una relazione oppositiva tra mercato e diritti sociali. La disciplina europea, invece, si distanzia da questa impostazione: essa non introduce misure di protezionismo *c.d. old-fashioned*, ma filtri a salvaguardia del rispetto di standard minimi di tutela sul lavoro. In altre parole, la disciplina non è caratterizzata dalla previsione di barriere protezionistiche in senso stretto, basate sulla rivalità tra Stati e improntate alla salvaguardia dell'interesse nazionale in pro-

spettiva sovranista³⁸. Le restrizioni al commercio sono legate, invece, ad esigenze di protezione (anche) sociale e finalizzate allo sviluppo di dinamiche concorrenziali eque, tese ad eliminare il vantaggio competitivo derivante dallo sfruttamento lavorativo.

L'utilizzo di questa tecnica regolativa si muove al di fuori di approcci massimalisti creando un collegamento normativo tra interessi economici e non economici. Affrontare il nodo del vantaggio comparativo derivante dai differenti livelli di protezione sociale risulta coerente con la prospettiva che invoca il passaggio dal *free trade* al *fair trade*³⁹. Per rispondere alle disuguaglianze e al livellamento verso il basso degli standards sociali prodotto dal liberalismo economico, appare necessario cioè promuovere un commercio che non sia soltanto libero, ma anche "equo" e sostenibile, garantendo la tutela dei lavoratori, della salute pubblica e dell'ambiente.

Dopotutto, già diversi anni fa Hepple argomentava l'infondatezza della tesi per cui l'osservanza degli standards internazionali del lavoro rischia di compromettere la crescita economica e la capacità competitiva dei Paesi in via di sviluppo⁴⁰. Le analisi più recenti corroborano questa prospettiva, dimostrando che lo sviluppo economico dipende da variabili più complesse rispetto al semplice costo del lavoro. La crescita è legata principalmente al modello produttivo impiegato, alla diversificazione della produzione e all'apertura verso attività ad alto valore aggiunto, come quelle che impiegano tecnologie o risorse umane qualificate⁴¹.

Per queste ragioni, l'attenzione del legislatore europeo verso la tutela del mercato interno risulta condivisibile. A sollevare perplessità è piuttosto l'efficacia complessiva dell'apparato normativo. La scelta di far gravare sull'autorità l'onere di dimostrare l'esistenza del lavoro forzato nelle complesse catene di approvvigionamento, e di disconoscere, al tempo stesso, sia il potere di confisca doganale, sia il ritiro dei prodotti che hanno raggiunto l'utilizzatore finale indebolisce notevolmente gli strumenti di controllo e il relativo apparato sanzionatorio. L'assenza di misure rimediali e di accesso alla giustizia non fa che aumentare la fragilità del sistema, poiché la previsione di sanzioni certe e di rimedi efficaci è parte integrante di un sistema realmente dissuasivo, capace di influenzare i comportamenti delle imprese esportatrici e importatrici.

Per di più, l'efficacia del divieto di commercializzazione si fonda prevalentemente sul c.d. effetto Bruxelles, ossia sulla capacità dell'Unione di influenzare in maniera diretta o indiretta il funzionamento del mercato globale mediante l'adozione di provvedimenti interni⁴². L'aspettativa è che gli operatori

38. Per approfondimenti sui modelli di protezionismo v. Bonardi, 2020, 23 ss. Sui profili protezionistici della normativa in commento, invece, Eustace, 2024, 163-164; Guamán Hernández, 2025, 5.

39. Perulli, 2014; 2015, 729 ss.; Treu, 2017, 79 ss.; Pantano, Salomone, 2019, 535 ss.

40. Hepple, 1997, 359.

41. Ne discute diffusamente Bonardi, 2020, 48 ss.

42. Sull'"effetto Bruxelles" in generale, v. Bradford, 2020. Con specifico riguardo al regolamento europeo in esame, invece, Eustace, 2024, 144 ss.

economici modificano il proprio comportamento per adeguarsi alla normativa – pena la rinuncia completa al mercato eurounitario – ed estendano il modello di *compliance* a tutte le catene di approvvigionamento per ragioni di razionalità economica.

Il c.d. effetto Bruxelles, tuttavia, è stato spesso messo in dubbio, soprattutto in relazione alla capacità di indirizzare cambiamenti globali in campo sociale⁴³. Attualmente, inoltre, quest'ultimo appare un'arma spuntata: da un lato, sul piano politico, a causa del recupero di forza unilaterale di grandi attori globali come Cina e Stati Uniti; dall'altro, sul fronte economico, a causa dell'aumento del divario di crescita tra l'Europa e questi Paesi.

In ogni caso, in un contesto storico nel quale l'Unione sembra voler inserire la retromarcia sui temi della sostenibilità sociale ed ambientale, il regolamento 2024/3015 propone un modello innovativo di responsabilizzazione delle imprese. Eliminare il vantaggio competitivo derivante dalla violazione dei diritti fondamentali sul lavoro è il primo passo per sviluppare misure strutturali tese a prevenire future situazioni di sfruttamento.

Bibliografia

- Banca Mondiale (2020). *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. Washington DC: World Bank.
- Bonardi O. (2020). Pillole di protezionismo. In: Gargiulo U., Ranieri M. (a cura di), *Protezionismo e diritto del lavoro. Spunti di riflessione*. Napoli: Editoriale Scientifica, 23 ss.
- Boscati A., Sartori A. (2023). Le “Global Supply Chains” negli strumenti dell’OIL. Testo, contesto e prospettive evolutive. *VTDL*, 2, 475 ss.
- Bradford A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, vol. I, New York: Oxford University Press.
- Brino V. (2020). *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*. Torino: Giappichelli.
- Calafà L. (2021). Focus Europa. La lotta al lavoro forzato e obbligatorio. Riflessioni sul lavoro indecente dopo la pronuncia Chowdury. *LD*, 3, 499 ss.
- Cantoni S. (2019). *Lavoro forzato e nuove schiavitù nel diritto internazionale*. Torino: Giappichelli.
- Caygin Aydin Fatmanur (2025). *Strengthening the EU's Stand Against Forced Labour: the Regulation on Prohibiting Products Made with Forced Labour*. Danish Institute for Human Rights.
- CESE (2023). *Opinion of the European Economic and Social Committee on “Prohibiting products made with forced labour in the Union market”*, (COM(2022) 453 final), 25.01.2023.
- Commissione Europea (2020). *Piano di Azione dell’UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024*, 25.3.2020.
- Commissione europea (2022a). *Lavoro dignitoso in tutto il mondo per una transizione globale giusta e una ripresa sostenibile*, COM(2022) 66 final, 23.02.2022.

43. Bradford, 2020, 62 e nt. 217; Guamán Hernández, 2025, 5; *contra* Eustace, 2024, 148 ss.

- Commissione europea (2022b). *Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione*, COM(2022)453 final, 14.09.2022.
- Cristofolini C. (2021). Il valore e la tutela del lavoro nell'accordo commerciale USMCA: prime note critiche. *RIDL*, 3, 121 ss.
- Eustace A. (2024). The European Union's forced Labour Regulation: Putting the "Brussels effect" to work for international labour standards. *ELLJ*, 15, 1, 144 ss.
- Fellows J., Chong M.D. (2020). Australia's Modern Slavery Act: Challenges for a post-Covid world? *Alternative Law Journal*, 45(3), 209 ss.
- Fruscione A. (2023). The European Commission Proposes a Regulation to Ban Products Made With Forced Labour. *Global Trade and Customs Journal*, 18(3), 120 ss.
- Fudge J. (2018). Why Labour Lawyers Should Care About the Modern Slavery Act 2015. *King's Law Journal*, 29(3), 377 ss.
- Gargiulo U., Ranieri M. (2020). *Protezionismo e diritto del lavoro. Spunti di riflessione*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Guamán Hernández A. (2025). ¿Proteger derechos humanos mediante restricciones comerciales? El Reglamento UE sobre trabajo forzoso y el olvido de las víctimas. *TD*, 125, 1 ss.
- Guariello F., Nogler L. (a cura di) (2024). *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro*. Milano: FrancoAngeli.
- Hepple B. (1997). New Approaches to International Labour Regulation. *ILJ*, 26(4), 353 ss.
- Holly G., Feld L. (2023). *Setting the Scene for an Effective Forced Labour Ban in the EU*. The Danish Institute for Human Rights.
- LeBaron G. (2021). The role of supply chains in the global business of forced labour. *Journal of Supply Chain Management*, 57(2), 29 ss.
- Mantouvalou V. (2018). The Modern Slavery Act 2015 Three Years On. *Modern Law Review*, 81(6), 1017 ss.
- Micheli F. (2023). *Il lavoro nelle catene globali del valore. Strumenti e tecniche di tutela*. Torino: Giappichelli.
- Milman-Sivan F., Sagy Y. (2024). Minding the gap? Blind spots in the ILO's and the EU's perspective on anti-forced labour policy. *ELLJ*, 15(3), 563 ss.
- Murgo M. (2021). *Global Value Chains e diritto del lavoro: problemi e prospettive*. Padova: Cedam.
- Murphy L.T. Tate C. (2025). *Assessing the impact of the Uyghur Forced Labor Prevention Act After Three Years*. Center for Strategic and International Studies. In: www.csis.org/analysis/assessing-impact-uyghur-forced-labor-prevention-act-after-three-years (consultato il 15.11.2025).
- Niezna M. (2024). Consent to Labour Exploitation. *ILJ*, 53(1), 1 ss.
- Nissen A., Gonzalez De Aguinaga S. (2025). *Drivers of Forced Labour Import Bans*. British Institute of International and Comparative Law. In: www.biiicl.org/blog/81/drivers-of-forced-labor-import-bans (consultato il 15.09.2025).
- OIL (2016). *Decent work in global supply chains*. Genève: International Labour Office.
- OIL (2024a). *Profits and poverty: The economics of forced labour*, II ed., Genève: International Labour Office.
- OIL (2024b). *Hard to see, harder to count. Handbook on forced labour surveys*. III ed., Genève: International Labour Office.
- OIL, OECD, IOM, UNICEF (2019). *Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains*. Genève.
- OIL, Walk Free, OIM (2022). *Global Estimates of Modern Slavery. Forced Labour and Forced Marriage*. Genève.

- Pantano F., Salomone R. (2019). Tra *free trade* e protezionismo: l'importanza del sistema OIL nel nuovo ordine giuridico globale. *LD*, 3, 535 ss.
- Parlamento EU (2022). *Risoluzione su un nuovo strumento commerciale inteso a vietare i prodotti realizzati con lavoro forzato (2022/2511(RSP))*, 9 giugno 2022.
- Peels R., Fino M. (2015). Pushed out the Door, Back in through the Window: The Role of the ILO in EU and US Trade Agreements in Facilitating the Decent Work Agenda. *Global Labour Journal*, 6(2), 189 ss.
- Perulli A. (2014). Clausola sociale. In: *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano: Giuffrè.
- Perulli A. (2015). Commercio globale e diritti sociali: novità e prospettive. *RGL*, 729 ss.
- Rogerson M., Crane A., Soundararajan V., Grosvold J., Cho C.H. (2020). Organisational responses to mandatory modern slavery disclosure legislation: A failure of experimentalist governance? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 33(7), 1505 ss.
- Ru Y. (2024). The US Uyghur Forced Labor Protection Act: the GATT 1994 Perspective. *Journal of World Trade*, 58(5), 761 ss.
- Schaefer S., Hauge J. (2023). The muddled governance of state-imposed forced labour: multinational corporations, states and cotton from China and Uzbekistan. *New Political Economy*, 28(5), 799 ss.
- Sitzia A. (2023). *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*. Padova: Padova University Press.
- Treu T. (2017). Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese. *SM*, 109, 79 ss.
- Zito M. (2021). La giustizia francese indaga sui colossi dell'industria tessile per "occultamento di crimini contro l'umanità" e lavoro forzato degli Uiguri presso le loro catene di fornitura globali. *DLRI*, 171, 537 ss.

Gli obblighi di due diligence nel settore marittimo

di Camilla Faggioni*

1. Il settore marittimo e le catene globali del valore

Il trasporto marittimo è una componente integrante di molte catene globali del valore. Ciononostante, esso viene spesso trascurato, sia dalle imprese, ad esempio nei processi di valutazione dei rischi, sia dai *policymaker* che cercano soluzioni per regolare il mercato globale. Ciò non stupisce del tutto, dato che si tratta di un settore unico nel suo genere, spesso regolato da leggi speciali.

Innanzitutto, nell'ambito dell'economia marittima il fenomeno della globalizzazione è stato anticipato. Già a partire dagli anni '40, la proliferazione di registri aperti molto permissivi ha portato al *flagging out* di molti armatori, cioè al loro passaggio da bandiere di Paesi sviluppati a bandiere di comodo¹. Ciò ha innescato un diffuso *labour law shopping*, dato che questi registri consentono di applicare all'equipaggio un diritto meno "costoso" dal punto di vista sociale, previdenziale e lavoristico². Per tale ragione, al fenomeno delle bandiere di comodo è conseguito quello degli equipaggi di comodo e della cosiddetta "delocalizzazione delle flotte"³.

La prima conseguenza della delocalizzazione delle flotte è stata il generale peggioramento delle condizioni di lavoro. Le difficoltà tipiche del lavoro a bordo – legate, ad esempio, all'organizzazione dell'orario su più turni, al lavoro notturno, alla cattiva qualità del riposo, alla rigidissima gerarchia e al sovraccarico di responsabilità in termini di sicurezza della nave – si sono intensificate, e ad esse si sono aggiunte quelle legate alla cosiddetta "criminalizzazione"⁴

* Dottoressa di Ricerca in diritto del lavoro (Università degli Studi di Trento), funzionario presso l'Ispettorato del Lavoro dell'Area Metropolitana di Genova, Via Pastore 2, 16131 Genova. E-mail: camilla.faggioni@unitn.it. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non impegna in nessun modo l'Amministrazione di appartenenza.

1. Sulle bandiere di comodo si rimanda, su tutti, a: Boczek, 1962.

2. Si vedano: Zanobetti Pagnetti, 2008; Chaumette, 2012; Ruozi, 2021, 168 ss.

3. Fili, 2007, 777. Si veda, inoltre: Couper, 2000.

4. Con il termine criminalizzazione si intende la circostanza per cui i marittimi si trovano destinatari di accuse penali in seguito ad incidenti che hanno coinvolto la loro nave. Spesso, essi sono detenuti in attesa della risoluzione della controversia, senza che i motivi della detenzione

e al rischio di non ricevere la retribuzione o il denaro necessario al rimpatrio, come avviene nei casi di abbandono dell'equipaggio⁵. La gravità della situazione è apparsa evidente in tempi di crisi, in particolare durante la pandemia da Covid-19, quando persino quei Paesi che, normalmente, sono considerati “virtuosi”, hanno perpetrato gravi violazioni del diritto internazionale nei confronti dei lavoratori marittimi⁶.

Un'altra conseguenza della delocalizzazione delle flotte è l'ingresso nel mercato del lavoro di agenzie di *manning* incaricate di reperire il personale marittimo in Paesi fornitori di manodopera, come le Filippine, l'India, l'Indonesia e la Cina, ma anche la Russia, la Polonia e l'Ucraina, allo scopo di ridurre il costo del lavoro. In tal modo, i lavoratori non vengono selezionati sulla base delle loro capacità, bensì della maggior “convenienza” del diritto del loro Paese di residenza. Quando viene coinvolta un'agenzia di *manning* con sede in un Paese fornitore di manodopera, il rischio di interposizione illecita è molto alto: il ricorso all'agenzia è spesso diretto all'elusione delle responsabilità e degli obblighi datoriali⁷.

Le particolari caratteristiche del settore marittimo e la presenza di registri aperti molto “permissivi” hanno fatto sì che i marittimi abbiano iniziato relativamente presto a organizzarsi a livello transnazionale per combattere gli esiti più perversi che la globalizzazione ha avuto sulle loro condizioni di lavoro. In questo modo, essi hanno anticipato alcune iniziative che nell'ambito del lavoro “terrestre” si sono diffuse più recentemente, anche grazie all'intuizione del sindacato globale dei marittimi, di cui si dirà nel prosieguo.

2. Il ruolo dell'organizzazione sindacale globale nella protezione dei lavoratori marittimi

A guidare la mobilitazione dei lavoratori marittimi contro il peggioramento delle condizioni di lavoro è stato il sindacato globale *International Transport workers' Federation* (ITF), che a partire dalla fine degli anni '50 ha lanciato una

siano chiariti, e le condizioni in cui sono detenuti violano i loro diritti umani fondamentali. Si rimanda al documentario di Seafarers' Rights International (SRI), disponibile al sito: seafarersrights.org/sri-releases-new-film-on-criminalization-of-seafarers/.

5. La pratica dell'abbandono dell'equipaggio si verifica quando l'armatore si disinteressa di una nave e del suo equipaggio, lasciandolo a bordo senza la retribuzione che gli spetta e senza sostenerne i costi di rimpatrio. Ciò capita con una certa frequenza alle navi con tanti anni di navigazione alle spalle, che hanno un valore esiguo, anche in virtù dei costi di rottamazione. Cfr. il *database* congiunto IMO-ILO sui casi di abbandono degli equipaggi marittimi: www.ilo.org/dyn/seafarers/seafarersBrowse.list?p_lang=en.

6. Gorrochategui Polo, 2024, 20 ss. Sull'impatto della pandemia da Covid-19 sui lavoratori marittimi e la crisi dei cambi di equipaggio, si rimanda a Sormani, 2020, 1023 ss.

7. Carballo Pineiro, 2015, 29; Fotinopoulou Basurko, 2016, 241. In molti casi, le agenzie in questione non si limitano a mettere in contatto gli armatori e i lavoratori, bensì si occupano dei visti, dei cambi di equipaggio, dei rimpatri, dei reclami, della corresponsione delle paghe e, talvolta, persino della negoziazione con le organizzazioni sindacali. Cfr. Bevilacqua, 2004.

campagna al fine di ottenere, per tutti i marittimi operanti a bordo di navi battenti bandiere di comodo, una retribuzione e delle condizioni di lavoro dignitose. Sep- pur con modalità talvolta controverse⁸, il sindacato è riuscito a portare le princi- pali compagnie di navigazione al tavolo delle trattative, dando vita a un sistema di contrattazione collettiva globale unico nel suo genere⁹. I primi risultati hanno portato all'applicazione alle bandiere di convenienza dei cosiddetti accordi ITF, tra cui i più importanti sono gli accordi *Total Crew Cost* (TTC), concentrati sugli aspetti retributivi. Sono anche detti “accordi atipici”, in quanto il loro contenuto non è il frutto di un compromesso raggiunto tra le parti sociali in seguito a una fase di negoziazione, bensì è deciso unilateralmente dall'ITF, che, solo dopo aver confezionato il testo dell'accordo, avvia la trattativa con le associazioni ar- matoriali affinché lo firmino. Oggi, tali accordi sono in larga parte stati sostituiti dagli accordi negoziati nell'*International Bargaining Forum* (IBF). La campa- gna dell'organizzazione sindacale contro le bandiere di convenienza ha assunto connotati meno conflittuali e gli accordi IBF sono, a tutti gli effetti, il frutto di una negoziazione tra le parti sociali. Lo schema utilizzato per rendere effettivo il loro contenuto è il seguente: a livello centrale viene firmato un accordo collettivo di lavoro (*Collective Bargaining Agreement*, CBA), che stabilisce le condizio- ni di lavoro dell'equipaggio, come la retribuzione e l'orario di lavoro. Dopodi- ché, in ciascun contratto di lavoro individuale viene incorporato il riferimento al CBA. Infine, vi è un “accordo speciale”, che è il documento giuridicamente vin- colante per l'armatore e che lo impegna al rispetto del CBA. Attraverso l'accor- do speciale, gli ispettori dell'ITF sono autorizzati a salire a bordo delle navi di quell'armatore per verificare il rispetto del CBA. Nell'accordo speciale vengono anche stabilite le condizioni per il rilascio del certificato che conferma il rispetto delle condizioni stabilite dal CBA, chiamato “certificato blu” nel caso di accordi atipici e “certificato verde” nel caso di accordi IBF¹⁰.

4. La Convenzione *Seafarers' Training, Certification, and Watchkeeping* (STCW)

Nel 1978, la materia della formazione e della qualificazione dei marittimi è stata regolata dalla Convenzione dell'*International Maritime Organisation* (IMO) sulle norme di addestramento, certificazione e tenuta della guardia per la gente di mare, conosciuta come STCW (*Standards of Training, Certifica- tion and Watchkeeping for Seafarers*)¹¹. La Convenzione è dotata, come le altre

8. Le modalità con cui gli armatori sono stati portati ad accettare le condizioni stabilite dall'ITF sono state spesso criticate in dottrina: cfr. Orione, 1991; Enrico Lucifredi, 1991. Per la dottrina internazionale, si veda ad esempio Northrup, 2002 e 1994, e con Scrase, 1996.

9. Lillie, 2004, 51 ss.

10. Charbonneau, 2016; Smith, 2004.

11. International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for

Convenzioni dell'IMO, di una procedura di modifica piuttosto snella, conosciuta come *tacit acceptance procedure*, che le ha consentito di essere costantemente aggiornata in linea con il progresso digitale. Essa è stata interamente rivista per la prima volta nel 1995, riuscendo ad ottenere un notevole numero di ratifiche. Gli emendamenti del 1995 hanno dato vita al Codice di formazione, certificazione e tenuta della guardia dei marittimi (Codice STCW), la cui parte A è costituita da norme obbligatorie, mentre la parte B è composta da mere raccomandazioni. In seguito, la STCW è stata oggetto di un'altra serie di emendamenti nel 2010, i cosiddetti "emendamenti di Manila", che hanno apportato un'importante riforma dei tempi di riposo, prevedendo alcune disposizioni inderogabili in materia di orario di lavoro, e hanno stabilito alcune misure strategiche sulle procedure di certificazione, sui requisiti minimi di salute e sull'uso di sostanze alcoliche a bordo.

Infine, nel maggio del 2024, l'IMO ha approvato degli emendamenti al Codice STCW volti a combattere e ridurre gli episodi di molestie nel settore marittimo. Questi emendamenti, che entreranno in vigore il 1° gennaio 2026, sono riportati nella Tabella A-VI/1-4 in materia di formazione di base e standard minimi di competenza in materia di sicurezza. In altre parole, i programmi dei corsi di formazione di base per marittimi dovranno essere aggiornati, predisponendo un'attività formativa adeguata in materia di informazione e prevenzione alla violenza e alle molestie, compresi il bullismo, le molestie sessuali e la violenza sessuale, con una prova finale di valutazione.

5. La *Maritime Labour Convention* (MLC)

La *Maritime Labour Convention* 2006 (MLC) è una Convenzione dell'*International Labour Organisation* (ILO) che stabilisce una lunga serie di standard minimi di tutela per i lavoratori marittimi. Approvata nel 2006, è stata ratificata da più di cento Paesi¹², che coprono più del 90% dell'intera flotta mondiale, ed ha una struttura piuttosto articolata, composta nella prima parte da Articoli e Regole, e, nella seconda parte, da un Codice. Il Codice è a sua volta composto da una parte A, costituita dagli standard minimi vincolanti, e da una parte B, contenente delle linee guida a cui gli Stati ratificanti possono derogare in fase di implementazione.

Prima dell'emanazione della MLC, nel settore del trasporto marittimo internazionale vigevano soltanto i sistemi "privati" di protezione dei lavoratori, tra cui gli "accordi atipici" e le procedure di ispezione, certificazione e monitoraggio dell'ITF. La MLC non ha sostituito tali sistemi: anzi, ancora oggi essi

Seafarers (STCW), 7 luglio 1978, testo disponibile su: www.imo.org/en/ourwork/humanelement/pages/stcw-conv-link.aspx (consultato il 25/09/2025).

12. Il dato, aggiornato periodicamente, è disponibile su: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312331.

stabiliscono, solitamente, standard più elevati rispetto a quelli previsti dagli strumenti di diritto internazionale. Ad esempio, il salario minimo indicato dalla MLC per tutti i lavoratori marittimi (Linea guida B2.2.4¹³) è molto inferiore rispetto a quello stabilito attraverso la negoziazione collettiva tra l'ITF e la federazione internazionale degli armatori *Joint Negotiation Group* (JNG), che dev'essere garantito da tutti i firmatari di accordi atipici o accordi IBF, ma che è ampiamente considerato come lo standard per l'intero settore. Ciononostante, la MLC si è rivelata uno strumento molto utile, sia perché ha consolidato e aggiornato gli strumenti di diritto internazionale precedentemente esistenti, sia perché include un sistema di facile aggiornamento delle disposizioni, nonché un sistema controllo di conformità piuttosto efficace¹⁴.

In alcuni ambiti, la Convenzione è riuscita a raggiungere obiettivi che le organizzazioni sindacali non avevano ancora centrato. Ad esempio, con lo Standard A1.4 è stata prevista una responsabilità in capo agli Stati in cui hanno sede le agenzie di *manning*. Per facilitare la sorveglianza sull'attività di fornitura di manodopera, inoltre, la MLC incoraggia l'istituzione di un sistema di licenze o autorizzazioni amministrative. L'introduzione della categoria degli Stati fornitori di manodopera, destinatari di obblighi insieme agli Stati di bandiera e agli Stati del porto, riflette la volontà di evitare che il proliferare di servizi di *manning* si traduca in una compressione dei diritti dei marittimi¹⁵. Inoltre, la Convenzione suggerisce una forma di responsabilità in capo alle stesse agenzie: la Linea guida B5.3 prevede che i servizi privati di reclutamento garantiscano ai lavoratori che ingaggiano il rispetto, da parte degli armatori presso cui i lavoratori saranno inviati in missione, delle condizioni previste nei contratti di lavoro¹⁶. Queste disposizioni non hanno di certo risolto il problema dell'interposizione illecita di manodopera nel settore marittimo, ma costituiscono quantomeno un primo segnale.

Per quanto attiene alla facilità di aggiornamento della MLC, l'Articolo XV stabilisce la possibilità di utilizzare la *tacit acceptance procedure*, diversamente dalle altre Convenzioni dell'ILO¹⁷. Si tratta di una misura emulata dalle Convenzioni dell'IMO, come la STCW. Tale circostanza si è rivelata utile sia in termini di "permeabilità"¹⁸ del testo alle nuove tecnologie, sia in termini di adat-

13. Maritime Labour Convention (MLC), 23 febbraio 2006, testo disponibile su: <https://www.ilo.org/international-labour-standards/maritime-labour-convention-2006> (consultato il 25/09/2025).

14. Sulle ragioni dell'importanza della MLC si consenta di rimandare a Faggioni, 2023. Sul sistema di controllo di conformità, si vedano: Adăscăliței, 2014; Payoyo, 2009.

15. Ruozzi, 2021, 191.

16. La Linea Guida si riferisce ai casi in cui l'agenzia di *manning* assume il lavoratore secondo lo schema della somministrazione di lavoro. Mentre in Italia questa non è la prassi (le agenzie di *crew management* fungono semplicemente da intermediari), all'estero questo schema è molto diffuso. Sul tema si rimanda nuovamente a Fotinopoulou Basurko, 2016.

17. Nikolaeva Dimitrova, Blanpain, 2010.

18. Carril Vázquez, Fotinopoulou Basurko, 2021, 232.

tamento ai cambiamenti del mercato del lavoro e alle esigenze emerse di volta in volta¹⁹. La procedura è già stata utilizzata diverse volte. In particolare, gli emendamenti approvati nel 2014 hanno stabilito un sistema di tutela in caso di abbandono dell'equipaggio, imponendo l'obbligo di stipulare un'apposita assicurazione per l'assistenza ai marittimi e alle loro famiglie (Standard A2.5.2)²⁰. In questo modo, la tutela è perseguita tramite una garanzia del pagamento dei debiti salariali.

Altri emendamenti sono stati approvati nel 2022 e sono recentemente entrati in vigore. Tra questi vi è un gruppo di misure volte a migliorare il benessere e le condizioni di vita a bordo delle navi in seguito alla grave crisi emersa durante la pandemia²¹. Ad esempio, sono stati fatti alcuni passi avanti in materia di salute e sicurezza sul lavoro (Standard A4.3) e assistenza medica a terra e a bordo (Standard A4.1). Inoltre, nuove disposizioni garantiscono l'accesso gratuito all'acqua potabile, nonché a cibo in quantità, qualità, varietà e valore nutrizionale adeguati (Standard A3.2), e a strutture ricreative adeguate, garantendo in particolare l'accesso gratuito a internet (Standard A3.1).

Infine, un'ultimissima serie di emendamenti è stata approvata nel 2025 con l'obiettivo di garantire in ogni caso il cambio di equipaggio e scongiurare le ipotesi di rifiuto ingiustificato di far scendere a terra i marittimi. Anche in questo caso, la necessità di disposizioni chiarificatorie sul tema è divenuta evidente quando le misure di prevenzione e contenimento della pandemia – come la chiusura delle frontiere, i divieti di spostamento, le quarantene obbligatorie e la riduzione dei collegamenti tra Paesi – hanno ostacolato il normale svolgimento dei cambi di equipaggio, impedendo ai marittimi di rientrare al proprio domicilio al termine dell'imbarco. In base al neo-introdotta Standard A2.4.2, le autorità pubbliche hanno l'obbligo di consentire ai marittimi di scendere a terra a meno che non vi sia motivo di negare tale permesso per ragioni di salute pubblica, sicurezza pubblica o ordine pubblico. Inoltre, la nuova Linea guida B2.5.2 promuove il riconoscimento dei marittimi come *key workers*, così da facilitare la loro circolazione e garantire i cambi di equipaggio anche in situazioni di emergenza, in cui ai cittadini comuni sono vietati gli spostamenti. È stato, poi, previsto l'inserimento all'interno della parte vincolante della Convenzione (Standard A5.1.6) di un riferimento alle Linee Guida congiunte di IMO e ILO sulla criminalizzazione dei marittimi²².

19. Agbavon, 2020, 9.

20. Charbonneau, Chaumette, 2014; Ruozi, 2021, 193.

21. Gorrochategui Polo, 2024, 19 ss.

22. IMO-ILO, *Guidelines on the fair treatment of seafarers detained in connection with alleged crimes*, 26–28 novembre 2024, testo disponibile su: www.ilo.org/resource/other/guidelines-fair-treatment-seafarers-detained-connection-alleged-crimes (consultato il 25/09/2025).

bili, sia quelli in vigore a livello locale, richiamando gli obblighi giuridici esistenti. Inoltre, uno degli Allegati include delle buone pratiche redatte in modo semplice e chiaro che riflettono gli obblighi previsti dal diritto internazionale vigente²⁸.

Infine, l'ITF ha pubblicato la Guida per la *due diligence* sui diritti umani dei marittimi, che si focalizza sul lavoro marittimo come segmento della catena globale del valore e sui rischi specifici di tutti coloro che lavorano a bordo delle navi, fornendo linee guida che consentano di identificare e mitigare più facilmente i rischi relativi ai diritti umani dei marittimi²⁹. A tal fine, la Guida propone quattro fasi di cooperazione con l'ITF, da una riunione introduttiva per discutere l'approccio più adatto da seguire, al dialogo permanente sui rischi identificati, fino alla collaborazione per prevenire e porre rimedio ad abusi e violazioni, sia reali che potenziali, e alla possibilità di chiedere l'intervento dell'ITF per attuare verifiche periodiche del rispetto dei diritti dei marittimi. Si tratta di uno documento particolarmente valido perché si presta ad essere utilizzato in combinato con gli strumenti generali, in particolare la direttiva europea sulla *Corporate sustainability due diligence*.

7. La CSDDD e il suo impatto sul settore marittimo

La direttiva (UE) 2024/1760 del 13 giugno 2024 sulla *Corporate sustainability due diligence* (CSDDD) stabilisce la responsabilità delle imprese per i danni provocati ai diritti umani e all'ambiente³⁰. Dato che si applica sia a società di grandi dimensioni che hanno sede legale in uno Stato membro dell'UE, sia a imprese extra-UE che operano sul mercato europeo sviluppandovi un considerevole volume d'affari, la CSDDD ha senz'altro una certa rilevanza anche per il settore marittimo, in cui diverse imprese extra-unitarie sviluppano volumi d'affari considerevoli nell'Unione. Si pensi non soltanto alle compagnie di navigazione, ma anche a imprese di spedizione, agenzie marittime e operatori logistici in generale. Inoltre, come noto, per rispettare gli obblighi imposti dalla direttiva, le imprese devono verificare che anche i loro partner rispettino i diritti umani sul lavoro, compresi i partner che forniscono servizi logistici; pertanto, anche le imprese marittime che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva possono riceverne un effetto indiretto in quanto fornitrici di servizi logistici per altre imprese. Infine, il cosiddetto "effetto Bruxelles" – per cui il di-

28. Per un commento alla Dichiarazione si veda Gorrochategui Polo, 2024, 21.

29. ITF, *Human rights due diligence guidance. Respecting the human rights of seafarers in global supply chains*, 2023, testo disponibile su: www.itfglobal.org/en/resources/in-practice-itf-human-rights-due-diligence (consultato il 25/09/2025).

30. Direttiva (UE) 2024/1760 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 e il Regolamento (UE) 2023/2859, 13 giugno 2024.

ritto europeo influenza le pratiche globali, stabilendo un nuovo standard per la responsabilità sociale che va oltre i confini dell'UE³¹ – può risultare particolarmente significativo nel settore marittimo, soprattutto se si pensa che tra i primi venti porti del mondo almeno tre sono nel territorio dell'UE³².

Nonostante quanto fin qui esposto, è innegabile che la CSDDD abbia un impatto sul settore marittimo inferiore rispetto a quello che ha su altri ambiti. Da un lato, nonostante si tratti di un settore intrinsecamente globalizzato³³, gli strumenti di *due diligence* a carattere generale risultano scarsamente rilevanti, in quanto vi è già un quadro giuridico internazionale specifico piuttosto dettagliato e “dinamico”. Pertanto, uno strumento a carattere generale come la CSDDD³⁴, che sicuramente è stata ideata tenendo a mente l'industria terrestre, mal si attaglia a un ambito così peculiare come quello marittimo, che infatti è oggetto di *lex specialis* nella maggior parte degli ordinamenti. Dall'altro lato, il quadro giuridico marittimo è integrato dai sistemi di monitoraggio delle condizioni di lavoro dei marittimi predisposti dall'ITF attraverso le ispezioni e le certificazioni di conformità, e soprattutto dalla contrattazione collettiva globale che avviene in seno all'IBF. Per tali ragioni, ciò che conferisce alla *due diligence* un'efficacia senza eguali nei settori terrestri non risulta così attrattivo per il settore marittimo³⁵.

In ogni caso, non si può negare che il quadro normativo internazionale non abbia retto alla prova della pandemia, durante la quale gli strumenti convenzionali esistenti hanno rivelato la loro scarsa efficacia, e anche l'ITF, nonostante gli sforzi profusi³⁶, si è trovata spesso impotente di fronte al rifiuto di compiere azioni concrete da parte di armatori e autorità pubbliche³⁷. Da tale punto di vista, l'obbligo di *due diligence* imposto dalla direttiva europea potrebbe rafforzare il quadro regolatorio, aggiungendovi un tassello importante, soprattutto se opportunamente declinato nell'ambito marittimo. In tal senso, gli strumenti di *due diligence* specifici non vincolanti, come la Dichiarazione di Ginevra sui di-

31. Sul concetto di “effetto Bruxelles” vedasi: Bradford, 2021.

32. Dati World Shipping Council 2023.

33. Fotinopoulou Basurko, 2017, 40.

34. Sul campo di applicazione della direttiva, e più in generale per un commento alla stessa in ottica giuslavoristica, vedasi su tutti Guarriello, 2024, 209 ss.

35. Così anche Gorrochategui Polo, 2024, 22.

36. Ci si riferisce, ad esempio, alla predisposizione di un apposito fondo a sostegno dei lavoratori affetti da problematiche legate all'emergenza pandemica. Cfr. www.seafarers-trust.org/news-and-press-releases/news/itf-seafarers-trust-pledges-ps1-million-support-seafarers-and-maintain (consultato il 25/09/2025).

37. ILO, *Information Note on maritime labour issues and coronavirus (Covid-19)*, rev. 3.0, 3 febbraio 2021, disponibile al sito: olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=25484:ilo322021&catid=81&Itemid=142 (consultato il 25/09/2025); CEACR, *General observation on matters arising from the application of the Maritime Labour Convention, 2006, as amended (MLC, 2006) during the Covid-19 pandemic*, novembre-dicembre 2020, testo disponibile su: olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=25490:ceacrnov-dic2020&catid=81&Itemid=142 (consultato il 25/09/2025).

ritti umani in mare e la Guida dell'ITF per la *due diligence* sui diritti umani dei marittimi, costituiscono un *tool* complementare alla direttiva. Infatti, ancorché essi siano basati sui Principi Guida sulle Imprese e i Diritti Umani delle Nazioni Unite, in quanto sono stati adottati prima dell'approvazione definitiva della CSDDD, possono fornire indicazioni e spunti utili anche su come applicare al settore marittimo gli obblighi generali imposti dalla direttiva.

Innanzitutto, dalla lettura degli strumenti per la *due diligence* specifici del settore marittimo si possono ricavare le modalità con cui mappare la catena del valore dal punto di osservazione dell'impresa marittima, ossia documentando le varie fasi della spedizione, dall'approvvigionamento delle navi alla consegna delle merci. Inoltre, in molti di questi strumenti è evidenziata la necessità di identificare i partner commerciali diretti, come spedizionieri, operatori portuali, agenti e fornitori di logistica, ma anche quelli indiretti, compresi i fornitori delle merci trasportate e i loro subfornitori. Nell'ambito della valutazione del rischio, poi, si evince l'importanza di valutare i rischi per l'ambiente e i diritti umani associati alle diverse rotte e regioni, differenziandoli a seconda dei porti scalati e confrontando le pratiche attualmente in uso con i requisiti stabiliti dalla CSDDD. Le compagnie di navigazione e le agenzie di *manning*, inoltre, dovrebbero sempre tenere a mente gli aspetti più delicati del lavoro a bordo, come la qualità delle strutture sanitarie di bordo, l'accesso alle cure mediche, la qualità dell'alimentazione, le opportunità di esercizio fisico, lo spazio in cabina, gli standard igienici, il supporto alla salute mentale, la disponibilità di attività ricreative, la connessione a Internet e le altre misure per prevenire l'isolamento e il *burnout*. Per quanto riguarda la fase pro-attiva della *due diligence*, gli obblighi potrebbero essere adempiuti attraverso l'implementazione di programmi di formazione sui requisiti della CSDDD e sulle *best practice*, nonché sviluppando sistemi periodici di monitoraggio e reporting, migliorando l'assistenza sanitaria, anche attraverso sistemi di telesalute, e comunicando costantemente con i partner commerciali, i clienti, le autorità di regolamentazione e le organizzazioni sindacali, attraverso la richiesta di audit, valutazioni e *feedback*.

8. Il pacchetto Omnibus: cosa cambierebbe dal punto di vista del lavoro marittimo?

Se l'impatto della CSDDD sui lavoratori del settore marittimo è già di per sé limitato rispetto ad altri settori, esso sarà ancora più esiguo in caso di approvazione del pacchetto Omnibus I, che mira alla semplificazione degli obblighi stabiliti dalla direttiva³⁸. In generale, a destare preoccupazione sono lo svuota-

38. Il pacchetto adottato dalla Commissione UE è composto da due proposte di direttiva (COM/2025/80 e COM/2025/81) e una proposta di Regolamento. Le proposte di direttiva hanno ad oggetto la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità e la direttiva sulla *due diligence*:

mento del regime di responsabilità civile, che rischia di pregiudicare l'efficacia della misura, e l'eliminazione dell'obbligo di interrompere un rapporto commerciale nell'ipotesi in cui tutti gli sforzi per porre fine alle violazioni riscontrate siano falliti e sia, pertanto, probabile che esse proseguano³⁹.

Per quanto attiene in particolare al lavoro marittimo, desta preoccupazione il fatto che nel pacchetto Omnibus i controlli da parte delle imprese abbiano ad oggetto soltanto i fornitori e partner diretti, senza coinvolgere l'intera catena di fornitura, comprensiva di eventuali subappalti, come invece è attualmente previsto dalla direttiva. In caso di approvazione delle proposte Omnibus I, una notevole parte delle imprese che operano nel settore marittimo sarebbe esclusa dall'applicazione della direttiva. Infatti, le imprese fornitrici di servizi logistici sarebbero oggetto di verifiche soltanto laddove siano direttamente destinatarie degli obblighi stabiliti dalla direttiva o siano partner diretti di imprese destinatarie. Inoltre, la scadenza quinquennale per le valutazioni periodiche appare esageratamente ampia, mentre risulta ben più appropriato il monitoraggio annuale attualmente previsto dal testo della direttiva, soprattutto in un settore in cui il controllo delle condizioni di lavoro reali è molto difficoltoso, per ovvie ragioni di distanza e isolamento del luogo di lavoro. Anche la diminuzione dei momenti in cui è necessario un coinvolgimento degli *stakeholder*, nonché il restringimento della nozione stessa di portatori di interessi, potrebbero avere conseguenze dannose, minando il prezioso dialogo costruttivo che consente di ricevere *feedback* e condividere *best practice* con tutti i soggetti direttamente e indirettamente coinvolti⁴⁰. Non stupisce che l'ITF si sia espressa più volte contro l'approvazione del pacchetto Omnibus, che considera "un indebito arretramento dei diritti dei lavoratori, con il pretesto di ridurre la burocrazia e i costi"⁴¹. Infine, si consideri che una modifica radicale della direttiva a così breve distanza dalla sua emanazione mina la certezza del diritto e mette in difficoltà le imprese che avevano opportunamente iniziato a prepararsi ai nuovi obblighi e che nella attuale fase di stallo si trovano nell'impossibilità di pianificare con certezza le strategie da adottare nel prossimo futuro.

la proposta COM/2025/80 mira a posticipare i termini entro i quali le imprese devono rispettare gli obblighi previsti dalle due direttive, mentre la proposta COM/2025/81 intende modificare il contenuto delle stesse. Le modifiche alla CSDDD a cui si fa riferimento nel presente paragrafo si trovano tutte all'art. 4 della Proposta di direttiva COM/2025/81. La proposta di Regolamento (COM/2025/87) è diretta a modificare il Regolamento sulla semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.

39. Borelli, Guarriello, 2025, 5-6.

40. Borelli, Guarriello, 2025, 7.

41. ITF, *Comunicato stampa: European Commission's new omnibus guts sustainability package*, 28 febbraio 2025, testo disponibile su: www.itfglobal.org/en/news/itf-european-commissions-new-omnibus-guts-sustainability-package (consultato il 25/09/2025).

Riferimenti bibliografici

- Adăscăliței O. (2014). The Maritime Labour Convention 2006 – a Long-Awaited Change in the Maritime Sector. *Procedia Soc.*, 8-13.
- Agbavon K.D. (2020). L’OIT et son œuvre d’amélioration des conditions de travail des gens de mer. *Neptunus*, III. In: *cdmo.univ-nantes.fr/fr/neptunus-e-revue* (consultato il 25.09.2025)
- Bevilacqua S. (2004). Liberalizzazione e flessibilità del mercato del lavoro marittimo: le agenzie di lavoro e l’arruolamento dell’equipaggio. *Dir. Ec. Trasp. Amb.*, II, 93-101.
- Boczek (1962). *Flags of convenience. An International legal study*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonnitcha J., Mccorquodale R. (2017). The concept of Due Diligence in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *Eur. J. Int. Law*, III, 899-919.
- Borelli S., Guarriello F. (2025). Il primo pacchetto omnibus di semplificazione della Commissione europea: un passo indietro rispetto agli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale. *RGL Giur. Online*, III.
- Bradford A. (2021). *Effetto Bruxelles. Come l’Unione europea regola il mondo*. Milano: FrancoAngeli.
- Carballo Pineiro L. (2015). *International maritime labour law*. Hamburg: Springer.
- Carril Vázquez X.M., Fotinopoulou Basurko O. (2021). Breves consideraciones sobre el impacto de los avances tecnológicos aplicable al buque desde una perspectiva iuslaboralista. In: Garcia-Pita y Lastres J.L., Diaz De la Rosa A., Quintans Eiras M. (ed.), *El derecho marítimo, las nuevas tecnologías y los retos del progreso*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 225-247.
- Charbonneau A. (2016). *Bilan et devenir d’une négociation collective internationale: l’action de l’ITF dans le transport maritime*. In: Chaumette P. (ed.), *Gens de mer: un marché international du travail*. Bilbao: Gomylex, 259-284.
- Charbonneau A., Chaumette P. (2014). Premiers amendements à la convention du travail maritime de l’OIT de 2006 – Garanties financières en matière d’abandon des gens de mer et de responsabilité des armateurs en cas de décès ou de lésions corporelles. *Dr. Soc.*, X, 802-835.
- Chaumette P. (2012). De l’établissement d’exploitation du navire et du lieu habituel de travail d’un marin, CJUE 15 déc. 2011. *DMF*, III, 219-233.
- Couper A. (2000). Implications of maritime globalization for the crews of merchant ships. *JMR*, II, 1-8.
- Enrico Lucifredi C. (1991). Bandiere di convenienza e boicottaggio: un caso norvegese. *Dir. Mar.*, I, 1165-1187.
- Faggioni C. (2023). La Maritime Labour Convention. Uno strumento giuridico essenziale per il Mar Mediterraneo. In: Bottaro G. (a cura di), *La questione Mediterraneo: tradizione, cambiamenti, prospettive*. Messina: Messina University Press, 341-364.
- Filì V. (2007). Lavoro marittimo tra tutela della concorrenza e diritti dei lavoratori. *DRI*, III, 773-785.
- Fotinopoulou Basurko O. (2013). El Derecho laboral marítimo: ¿paradigma del futuro de las relaciones laborales terrestres en la era de la globalización económica? *Rev. Der. Soc.*, 121-143.
- Fotinopoulou Basurko O. (2016). The role of manning agencies or the seafarer’s recruitment in the maritime employment market. In: Chaumette P. (ed.), *Gens de mer: un marché international du travail*. Bilbao: Gomylex, 239-258.
- Fotinopoulou Basurko O. (2017). *Problemas actuales y cambios futuros del derecho del trabajo marítimo*. Bilbao: Gomylex.

- Gorrochategui Polo M. (2024). Reflexiones sobre la diligencia debida en el sector marítimo. In: Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (ed.), *Dimensión laboral de la diligencia debida en materia de derechos humanos. Apéndice Digital*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 15-24.
- Guarriello F. (2024). Take Due Diligence seriously: commento alla direttiva 2024/1760. *DLRI*, III, 245-298.
- Karakasnaki M., Pantouvakis A., Vlachos I. (2023). Maritime Social Sustainability: Conceptualization and Scale Development. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. In: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1361920923002018 (consultato il 25.09.2025).
- Lillie N. (2004). Global Collective Bargaining on Flag of Convenience Shipping. *Br. J. Ind. Relat.*, 47-77.
- Nikolaeva Dimitrova D., Blanpain R. (2010). Seafarers' rights in the globalized maritime industry. *Bull. Comp. Lab. Rel.*, 1932-2016.
- Northrup H.R. (1994). Union Corporate Campaign and Inside Games as a Strike Form. *Empl. Relat. Law J.*, 507-549.
- Northrup H.R. (2002). Multinational Union Corporate Campaigns: a New Double Threat to American Industry. In: United States Congress House, *Emerging Trends in Employment and Labor Law: Labor-Management Relations in a Global Economy*. Washington: U.S. Government Printing Office. In: www.google.it/books/edition/Emerging_trends_in_employment_and_labor/8B3nbYrJw9YC?hl=it&gbpv=0 (consultato il 25.09.2025).
- Northrup H.R., Scrase P.B. (1996). The International Transport Workers' Federation Flag of Convenience Shipping Campaign: 1983-1995. *TLJ*, 369-423.
- Olsen C. (2015). *Sustainability reporting within the shipping industry. An exploratory study of the ten largest container shipping companies*. Bergen: Norwegian School of Economics.
- Orione M. (1991). L'intervento dell'ITF nelle controversie di lavoro fra armatori e marittimi stranieri, Nota a Corte di Cassazione, n. 10322, 1990. *Dir. Mar.*, IV, 975-983.
- Payoyo P.B. (2009). *The Contribution of the 2006 ILO Maritime Labour Convention to Global Governance*. In: Chircop A.E., McDorman C., Rolston S. (eds.), *The future of ocean regime-building: essays in tribute to Douglas M. Johnston*. Leiden-Boston: Brill, 385-410.
- Ruozzi E. (2021). *L'applicazione dei diritti umani in mare*. Torino: Giappichelli.
- Saksela-Bergholm A. (2020). The inspectorate network of the International Transport Workers Federation. A comparison of a transnational union enforcement action in Finland, Poland and Spain, Splin Synthesis Report. In: www.isp.org.pl/en/publications/comparative-report-splin-the-inspectorate-network-of-the-international-transport-workers-federation-a-comparison-of-a-transnational-union-enforcement-action-in-finland-poland-and-spain (consultato il 25.09.2025).
- Smith J. (2004). Le Passage du blue ticket au Green ticket: le dialogue collectif entre ITF et les armateurs peut-il améliorer le respect des droits des marins. *ADMO*, 265-283.
- Sormani M. (2020). L'impatto del Covid-19 sull'avvicendamento degli equipaggi marittimi. Disamina delle principali misure adottate a livello nazionale, europeo e internazionale. *Dir. Mar.*, IV, 1023-1056.
- Zanobetti Pagnetti A. (2008). *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*. Bologna: Bononia University Press.

Abbreviazioni delle riviste

<i>ADMO</i>	Annuaire de Droit Maritime et Océanique
<i>Br. J. Ind. Relat.</i>	British Journal of Industrial Relations
<i>Bull. Comp. Lab. Relat.</i>	Bulletin of Comparative Labour Relations
<i>Dir. Ec. Trasp. Amb.</i>	Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente
<i>Dir. Mar.</i>	Il Diritto Marittimo
<i>DLRI</i>	Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali
<i>RGL Giur. Online</i>	Rivista Giuridica del Lavoro Giurisprudenza Online
<i>DRI</i>	Diritto delle Relazioni Industriali
<i>DMF</i>	Droit Maritime Français
<i>Dr. Soc.</i>	Droit Social
<i>Empl. Rel. Law J.</i>	Employee Relations Law Journal
<i>Eur. J. Int. Law</i>	European Journal of International Law
<i>JMR</i>	Journal for Maritime Research
<i>Procedia Soc. Behav. Sc.</i>	Procedia – Social and Behavioral Science
<i>Rev. Der. Soc.</i>	Revista de Derecho Social
<i>TLJ</i>	Transportation Law Journal

Parte seconda

La condotta responsabile tra obblighi traspositivi
e prassi collettive e giudiziarie

L'impatto della direttiva due diligence sulla legislazione del lavoro

di Jesús Cruz Villalón*

1. Gli aspetti giuslavoristici della direttiva sulla *due diligence*

La direttiva sulla due diligence in materia di sostenibilità interviene sugli effetti negativi delle attività economiche delle grandi imprese, delle loro filiali e dei loro partner commerciali in un ambito molto ampio come quello dei diritti umani e dell'ambiente¹. Si tratta quindi di una disciplina di carattere trasversale che, in quanto tale, mira a incidere su aspetti molto diversi dell'attività delle imprese a cui è rivolta. In altre parole, si tratta di una direttiva che va ben oltre la gestione del lavoro e delle relazioni industriali, ma che presenta indubbiamente come uno dei suoi pilastri più rilevanti l'aspetto relativo all'incidenza delle attività di queste imprese sulle condizioni di lavoro.

In particolare, l'allegato alla direttiva richiama esplicitamente una serie di diritti di chiaro contenuto giuslavoristico, collegati alle principali convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL):

1. Diritto a condizioni di lavoro eque e dignitose, comprensive di una retribuzione giusta e sufficiente a garantire un'esistenza dignitosa (Convenzione OIL n. 131 sulla determinazione del salario minimo; Convenzioni nn. 155 e 187 sulla salute e sicurezza sul lavoro; Convenzione n. 1 sull'orario di lavoro).
2. Garanzia di accesso ad alloggio, alimentazione, vestiario, acqua potabile e servizi igienico-sanitari adeguati quando tali prestazioni siano fornite dall'impresa (Convenzione OIL n. 110 sulle condizioni di impiego dei lavoratori delle piantagioni).
3. Divieto di lavoro minorile, con fissazione dell'età minima per l'ammissione al lavoro non inferiore ai 15 anni (14 in casi eccezionali), e comunque fino al termine dell'obbligo scolastico (Convenzioni OIL nn. 138 e 182).

* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Siviglia.

1. Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024 (GUUE 5 luglio).

4. Abolizione della schiavitù, del lavoro forzato e della tratta di esseri umani, comprese le pratiche analoghe alla schiavitù e le condizioni servili (Convenzioni OIL nn. 29 e 105).
5. Libertà sindacale e diritto alla contrattazione collettiva, incluso il diritto di sciopero (Convenzioni OIL nn. 87 e 98).
6. Divieto di discriminazione in materia di occupazione e condizioni di lavoro, con particolare riferimento alla parità di trattamento e di retribuzione (Convenzioni OIL nn. 100 e 111).

Accanto a tali disposizioni di carattere giuslavoristico, la direttiva incorpora altri diritti fondamentali di natura generale, che incidono indirettamente anche sulla dimensione lavorativa, quali:

1. il diritto alla vita e alla sicurezza personale, con specifica attenzione alla protezione del personale di vigilanza;
2. il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti;
3. la tutela della libertà e della sicurezza individuale;
4. il rispetto della vita privata, familiare e della corrispondenza, nonché della reputazione e dell'onore;
5. la libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

Infine, la direttiva attribuisce un ruolo determinante alle parti interessate, riconoscendo diritti di informazione e, in alcuni casi, di consultazione ai lavoratori e ai loro rappresentanti, con particolare riferimento alle organizzazioni sindacali.

Sulla base di quanto sopra, il presente saggio intende concentrarsi sull'analisi del recepimento della direttiva nell'insieme degli Stati membri dell'Unione europea, con particolare riferimento al caso della Spagna, per quanto riguarda l'ambito dei diritti del lavoro che si intendono garantire. Certamente, trattandosi di una direttiva dal contenuto trasversale e non esclusivamente giuslavoristico, l'analisi deve essere unitaria e non può limitarsi all'ambito della legislazione sul lavoro, per cui molte delle considerazioni che seguono avranno necessariamente carattere generale, con alcune peculiarità in relazione ai rapporti di lavoro.

2. La scelta dello strumento-direttiva

In considerazione del carattere trasversale della normativa europea, l'intervento legislativo si basa sulla libertà di stabilimento, sancita dall'articolo 50 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che in termini strumentali rimanda all'approvazione di una direttiva, con riferimento generale alla disciplina di armonizzazione delle legislazioni, anche se questa non implica necessariamente l'approvazione di una direttiva ma può riferirsi anche ai regolamenti (art. 114).

A complemento di ciò, si fa anche appello ai valori generali su cui si fonda l'Unione: il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani (art. 2 Trattato sull'Unione europea, TUE), nonché all'obiettivo di raggiungere un elevato livello di protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente (art. 191 TFUE), che rimanda anch'esso a una procedura di armonizzazione legislativa, che non comporta necessariamente l'approvazione di direttive (art. 192 TFUE)². In verità, la normativa relativa all'intelligenza artificiale, anch'essa basata sulla protezione dei dati personali, ha come riferimento principale un regolamento del 2024³. Il terzo esempio, forse il più vicino alla *due diligence*, è la normativa che vieta la commercializzazione nell'Unione dei prodotti realizzati con lavoro forzato, che in questo caso si basa sulla politica commerciale comune (art. 207 TFUE). Quest'ultima non fa riferimento a uno strumento normativo specifico, ma è stata nuovamente approvata attraverso un regolamento nel 2024⁴. Alla luce di quanto sopra, ciò che vogliamo sottolineare è che i trattati istitutivi presentano una flessibilità sufficiente a canalizzare l'intervento normativo sia tramite regolamenti che direttive, e che tra le opzioni politiche delle istituzioni europee vi sarebbe la possibilità che la disciplina della *due diligence* fosse effettuata tramite regolamento. Certamente, avendo scelto di fondare l'azione sulla libertà di stabilimento, si tende verso l'approvazione di una direttiva. Tuttavia, non è così evidente che la *due diligence* sia collegata alla libertà di stabilimento, per cui si potrebbe fondare su altri titoli di competenza dell'Unione che aprirebbero la strada alla scelta del regolamento, così come è corretto che con la via prescelta si sia fatto ricorso allo strumento della direttiva. Quanto detto non costituisce una mera disquisizione teorica, né una semplice spiegazione del margine che avrebbe potuto avere l'azione delle istituzioni europee in questo campo, ma intende sottolineare il fatto che in futuro si possa optare per una riforma dell'attuale normativa ricorrendo al regolamento, come è avvenuto nel processo evolutivo in altre materie.

D'altra parte, a partire dalla scelta fatta dalle istituzioni europee in favore dell'adozione di una direttiva, va sottolineato come in nessun momento si sia fatto riferimento alla politica sociale di armonizzazione, in particolare alla procedura speciale relativa all'approvazione delle direttive di armonizzazione della legislazione sul lavoro (artt. 151 e seguenti), che contengono riferimenti diretti ai diritti del lavoro di cui all'allegato della direttiva. Ciò risulta particolarmente evidente quando si richiamano espressamente gli articoli relativi alla protezione dell'ambiente, mentre non si fa riferimento all'armonizzazione del lavoro,

2. Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 (GUUE 4 maggio).

3. Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024 (GUUE 12 luglio).

4. Regolamento (UE) 2024/3015 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024 (GUUE 12 dicembre).

che costituisce un pilastro di riferimento importante quanto quello relativo alla sostenibilità ambientale.

Sebbene si possa pensare che ciò non comporti conseguenze significative, dato che non condiziona la portata della tutela dei diritti del lavoro considerati, in realtà comporta conseguenze significative per quanto riguarda altri aspetti, come quelli relativi alla procedura di elaborazione della direttiva, al metodo di recepimento e, soprattutto, all'ambito soggettivo di applicazione della *due diligence* in materia di lavoro.

Pertanto, in parole povere, non essendo basata sull'armonizzazione della politica sociale, non è stata svolta la procedura di doppia consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative a livello europeo propria delle direttive in materia di lavoro. Di conseguenza, si tratta di una direttiva di formato tradizionale che, come tale, si rivolge esclusivamente agli Stati membri come destinatari e, quindi, come soggetti obbligati a effettuare il suo recepimento attraverso le corrispondenti norme statali, senza contenere quindi la tipica clausola di possibile rinvio alla contrattazione collettiva affinché questa possa effettuare tale recepimento. Anche se questo è il punto di partenza, esso richiede alcune precisazioni, che forniremo più avanti, quando faremo riferimento al possibile ruolo della contrattazione collettiva in materia. Il fatto che si tratti di una direttiva trasversale, di per sé, non impedirebbe in termini tecnici di assegnare il giusto protagonismo alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, sia nella fase di elaborazione della normativa che nella sua successiva trasposizione, almeno per quanto riguarda l'impatto della *due diligence* sui diritti sul lavoro. È vero che ciò può risultare più complesso in considerazione del fatto che la *due diligence*, come vedremo in seguito, è rivolta soprattutto al rispetto dei diritti umani e alla tutela della sostenibilità ambientale da parte di imprese fornitrici che possono trovarsi al di fuori del territorio dello Stato membro che effettua la trasposizione, ma ciò può comportare una difficoltà simile a quella che deve affrontare una normativa nazionale che indirettamente ha una portata extraterritoriale.

L'esclusione delle parti sociali è particolarmente evidente se si tiene presente che precedenti immediati della direttiva sono rinvenibili negli accordi quadro conclusi dai sindacati e dalle direzioni di imprese transnazionali, e che questa esperienza si sia successivamente tradotta in alcune leggi nazionali di Stati membri, in particolare Francia e Germania. È particolarmente sorprendente che la direttiva, nei suoi considerando, riconosca a malapena l'esperienza e l'impulso fornito da tali accordi quadro, che senza dubbio hanno indicato la direzione di marcia dell'iniziativa che si è poi tradotta nella direttiva sulla *due diligence*. Sarebbe stato giusto che la direttiva avesse esplicitato l'influenza che gli accordi quadro hanno avuto sulla sua elaborazione e approvazione.

Infine, l'estensione del campo di armonizzazione della legislazione sul lavoro consente, da un punto di vista soggettivo, che le misure relative alle garanzie di lavoro dignitoso non si concentrino esclusivamente sul lavoro salariato. Da questo punto di vista, la direttiva può estendere il suo campo di applicazione an-

che al lavoro autonomo nelle catene del valore, in particolare a quello che viene definito lavoro autonomo vulnerabile. Il lavoro autonomo è vulnerabile perché inserito nella catena del valore di imprese soggette agli obblighi di due diligence, quindi, al di là dell'assenza di subordinazione giuridica nell'esecuzione del lavoro, si configura come tale per l'evidente dipendenza economica da imprese terze per cui prestano i loro servizi. A tal fine, la direttiva è pienamente consapevole della portata della sua disciplina, essendo molto precisa quando intende rivolgersi esclusivamente al lavoro dipendente, quando vuole includere anche il lavoro autonomo con un regime speciale, o quando vuole contemplare un regime uniforme per l'insieme di coloro che prestano servizi personali nel mercato del lavoro nell'ambito di una catena di attività. A tal fine, è evidente che il punto di partenza è che, salva diversa indicazione, in generale si riferisce al lavoro dipendente. Pertanto, nei considerando della direttiva si afferma che il concetto di lavoratore utilizzato si basa sul diritto dell'Unione, quindi, in linea di principio, con riferimento al lavoratore dipendente (considerando 30). In tale nozione sono inclusi i lavoratori atipici, ma solo se soddisfano i criteri stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per determinare lo status di lavoratore (art. 2.4, considerando 39 e 65).

Ciò non esclude che si tenga conto delle condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi, ad esempio per quanto riguarda condizioni di lavoro eque e soddisfacenti, compresi un reddito dignitoso, condizioni di lavoro sicure e salubri e una limitazione ragionevole dell'orario di lavoro (allegato, parte 1, paragrafo 1, punto 6, considerando 34). Esistono già esperienze di altre direttive, anche nel campo di armonizzazione della legislazione sul lavoro, che estendono la loro applicazione ai lavoratori autonomi, ad esempio in materia di divieto di discriminazione, avallate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per il fatto di essere state approvate nel quadro generale di competenza di altri titoli estranei alla politica sociale.

Infine, la scelta a favore della direttiva, con rinuncia al ricorso al regolamento, comporta un risultato di evidente complessità tecnica, che può portare a differenze significative di regolamentazione tra i vari Stati, con il possibile effetto che ciò può avere sulla diversità di impatto per le imprese incluse nell'ambito di applicazione di norme nazionali di recepimento diverse. Va tenuto presente che, trattandosi di una direttiva, essa deve essere recepita dai 27 Stati membri. Inoltre, si tratta di una direttiva applicabile allo spazio economico europeo, il che include nel suo campo di applicazione la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein. Ci riferiamo quindi a un ampio apparato normativo di recepimento per un totale di 30 Stati, una volta completato il programma normativo. È vero che il rischio di diversificazione è in gran parte corretto, tenuto conto della precisione tecnica della direttiva, oltre al fatto che ragioni di opportunità politica consiglieranno un notevole coordinamento tra i vari Stati membri al fine di effettuare il recepimento in modo parallelo e simultaneo. In ogni caso, l'unità normativa garantita dal regolamento non può essere assicurata da una direttiva, sicché non potranno evitarsi difficoltà nel processo di recepimento.

3. Imprese destinatarie e imprese interessate dalla direttiva

Come abbiamo anticipato, la direttiva riguarda le operazioni effettuate dalle grandi imprese che svolgono la loro attività direttamente nel territorio dell'Unione, identificate in base ad alcuni elementi. In primo luogo, si rivolge alle grandi imprese costituite in conformità alla legislazione di uno Stato membro, ma anche a quelle costituite in conformità alla legislazione di un paese terzo che presentano un volume di attività significativo all'interno dell'Unione (art. 2). Per quanto riguarda le prime, la soglia determinante della condizione di grande impresa è ponderata in base al numero di dipendenti (più di 1.000 dipendenti, diretti o tramite agenzie di lavoro interinale, ma senza contare l'impiego di lavoratori autonomi) e al loro volume d'affari (oltre 450 milioni di euro all'anno), considerando questi due elementi sia in relazione alla società madre, sia congiuntamente alle sue controllate, comprese le ipotesi di franchising o di accordi di licenza con un determinato volume d'affari, nel qual caso non si tiene conto del numero di occupati. Per le imprese costituite secondo la legislazione di paesi terzi sono richiesti identici requisiti di volume d'affari nelle operazioni commerciali svolte nell'Unione. Per quanto riguarda la determinazione della legislazione nazionale di recepimento applicabile, si tiene conto dello Stato membro in cui è stata costituita l'impresa e, se è stata costituita in un paese terzo, dello Stato membro in cui ha la sua succursale o, se ha più succursali o non ne ha alcuna, dello Stato membro in cui ha generato il maggior volume d'affari (art. 2.7).

Nella situazione attuale, secondo i dati forniti dal Centro per la ricerca sulle società transnazionali, in termini pratici ciò significherebbe che la direttiva potrebbe interessare complessivamente circa 4.300 imprese, di cui 3.400 costituite secondo la legislazione di uno Stato membro e le restanti di paesi terzi. La ripartizione dell'impatto per Stato membro, come è logico immaginare, è di intensità molto diversa, con i seguenti paesi che risultano i più colpiti in base al numero di imprese soggette alla legislazione di recepimento di ciascun paese: Germania (954), Italia (420), Francia (437), Paesi Bassi (293), Spagna (262), Svezia (216), Danimarca (138), Belgio (111) e Austria (91). Per quanto riguarda le imprese costituite in paesi terzi, i più importanti sono, anche in relazione al numero di imprese interessate, gli Stati Uniti (315), il Regno Unito (119) e la Svizzera (93).

Va notato che a tal fine la direttiva considera tali soglie di imprese interessate come una normativa minima, il che significa che le legislazioni nazionali di recepimento potrebbero, in teoria, ridurre tali soglie, con l'effetto di includere nel loro campo di applicazione imprese con volumi di occupazione o di attività inferiori. La direttiva prevede espressamente che gli Stati membri possano introdurre disposizioni "più specifiche" in merito al "campo di applicazione, al fine di raggiungere un diverso livello di protezione dei diritti umani, del lavoro e sociali, dell'ambiente o del clima" (art. 4.2). Una lettura finalistica della norma consente di interpretare che si ammette che le legislazioni nazionali stabi-

liscano soglie inferiori al fine di aumentare il livello di protezione. Sebbene la formulazione della norma non sia delle più appropriate e possa indurre confusione, utilizzando termini quali “più specifiche” e “livello diverso”, in una lettura conforme alla tecnica abituale di protezione minima delle direttive rispetto alle legislazioni nazionali, si deve intendere che il livello diverso deve essere di protezione superiore e quindi la maggiore specificità deve in ogni caso essere ottenuta abbassando le soglie e in nessun caso alzandole, poiché altrimenti si potrebbe mettere in discussione l’efficacia della direttiva.

Come è facile intuire, nel contesto in cui ci muoviamo attualmente, l’ipotesi di una riduzione delle soglie appare più teorica che reale, poiché è piuttosto difficile immaginare che uno Stato membro scelga di stabilire livelli di estensione della *due diligence* oltre le soglie comuni stabilite dalla direttiva, con il rischio che tali imprese trasferiscano la loro sede in altri Stati membri.

Al contrario, ciò che sarebbe più fattibile e opportuno è estendere la *due diligence* alle imprese di dimensioni minori attraverso le classiche procedure di responsabilità sociale d’impresa di natura non vincolante, ma essenzialmente volontaria. In particolare, potrebbe essere un campo di gioco simile a quello che è stato all’origine della *due diligence*, introdotta inizialmente attraverso impegni unilaterali volontari delle imprese, con successiva istituzionalizzazione attraverso accordi quadro risultanti dalla contrattazione collettiva, comprese le politiche pubbliche di promozione non vincolante della *due diligence* in ambiti più ampi.

Inoltre, come abbiamo anticipato, la caratteristica più importante di questa direttiva risiede nel fatto che mira a stabilire un obbligo di vigilanza da parte delle grandi imprese nei confronti di altre imprese con cui intrattengono rapporti commerciali nell’ambito del decentramento produttivo. L’aspetto più significativo e innovativo della *due diligence* è che gli obblighi imposti alle imprese non riguardano esclusivamente la loro attività, ma, in egual misura, le operazioni delle loro controllate e, soprattutto, le operazioni effettuate dai loro partner commerciali nelle “catene di attività”, ovvero quella che viene comunemente definita “catena del valore”. Ciò indipendentemente dal luogo in cui tali partner commerciali svolgono l’attività, con la possibilità quindi di un impatto sul lavoro svolto in paesi terzi al di fuori del territorio dell’Unione. A tal fine, è opportuno ricordare che le iniziative di sostegno alla *due diligence* trovano origine nel crollo, nel 2013, di un edificio di otto piani in Bangladesh, che ha provocato più di 1.100 morti e 2.400 feriti, edificio in cui erano presenti soprattutto fabbriche di abbigliamento per noti marchi e aziende di distribuzione occidentali.

Pertanto, in termini di politica legislativa, la direttiva si rivolge principalmente all’attività delle imprese con sede in paesi con standard lavorativi e di sostenibilità ambientale molto inferiori a quelli in vigore nel territorio dell’Unione. Una prima difficoltà sta nel fatto che la legislazione europea e, di conseguenza, la legislazione nazionale degli Stati membri, ha limiti territoriali, in quanto la legislazione del lavoro di ciascuno Stato si applica solo all’attività lavorativa svolta nel rispettivo ambito territoriale. A tal fine, la direttiva non im-

pone obblighi diretti all'attività di imprese ubicate in paesi terzi e regolate dalla legislazione nazionale di detti paesi, cosa che non sarebbe fattibile, ma impone tali obblighi alle grandi imprese controllanti o committenti sopra indicate. Tuttavia, insistiamo sulla particolarità di imporli in relazione alle operazioni effettuate dai loro partner commerciali nelle loro catene di attività. In altre parole, in questo modo indiretto si ottiene in pratica una certa applicazione extraterritoriale delle norme lavoristiche della direttiva in paesi terzi in cui operano tali partner commerciali.

Per esprimere il concetto in termini esemplificativi, attraverso i meccanismi di *due diligence* si impone il rispetto di standard minimi di lavoro con riferimento a un ampio numero di convenzioni dell'OIL, menzionate nell'allegato alla direttiva, indipendentemente dal fatto che esse siano state ratificate o meno da tali Stati terzi, o che, anche se ratificate, il loro rispetto non sia effettivo attraverso gli strumenti tipici di azione amministrativa o giudiziaria di tali Stati; pertanto, affidando la garanzia del loro rispetto alle grandi imprese di riferimento attraverso il dovere di vigilanza loro imposto dalla direttiva. A seguito del relativo recepimento nella legislazione nazionale, l'obbligo di adempiere al dovere di diligenza e alla corrispondente vigilanza, comprese le responsabilità previste, spetterà alle autorità pubbliche degli Stati membri tenuti ad effettuare il recepimento della direttiva.

Si tratta di una tecnica normativa di intervento che, sebbene abbia un impatto particolarmente forte nel caso della direttiva sulla dovuta diligenza, non è esclusiva di quest'ultima, ma che è stata già sperimentata in passato. E lo è stata con modalità che non hanno costituito oggetto di discussione. A tal proposito è sufficiente richiamare due esempi significativi. Il primo è la direttiva sulla costituzione del comitato aziendale europeo o di una procedura di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, che prevede che tale comitato debba essere istituito anche in imprese appartenenti a Stati terzi esterni al territorio dell'Unione⁵. Il secondo esempio si trova nella già citata direttiva che vieta la commercializzazione sul mercato dell'Unione di prodotti realizzati con lavoro forzato, che ugualmente mira a contrastare il lavoro forzato svolto in paesi terzi al di fuori del territorio dell'Unione.

In ogni caso, essendo questo l'obiettivo politico indiscutibile della direttiva, può passare inosservato il fatto che formalmente il suo campo di applicazione non è limitato alle operazioni effettuate dalle grandi imprese, dalle loro filiali o dai loro partner commerciali nelle catene di attività nei paesi terzi, ma a qualsiasi operazione di tali imprese, indipendentemente dal luogo in cui vengono effettuate. Pertanto, la dovuta diligenza include anche i fenomeni di decentramento produttivo rispetto a partner commerciali che svolgono la loro attività nello stesso Stato membro in cui si applica la norma di recepimento o in altro Stato membro, dato che la grande impresa può trovarsi in uno Stato membro e il part-

5. Direttiva 2009/39 del 6 maggio 2009 (GUUE 16 maggio).

ner commerciale in un altro. Da questo punto di vista, la legge nazionale di recepimento della direttiva ha un impatto sui luoghi di lavoro di partner commerciali ubicati sia nello Stato membro che effettua il recepimento, sia in un altro Stato membro o in Stati terzi, poiché ciò che conta è considerare l'intera catena del valore, indipendentemente dal luogo in cui viene svolta l'attività lavorativa.

Pertanto, la normativa di recepimento può comportare una riforma della legislazione interna in materia di lavoro, al fine di stabilire obblighi di vigilanza tra le imprese principali e gli appaltatori che vadano oltre quelli attualmente in vigore in alcuni paesi. Anche se non si tratta di una riforma complessiva della legislazione nazionale che riguarda tutte le imprese, essa può essere necessaria per le grandi imprese che rientrano nel campo di applicazione della direttiva. Per fare un esempio concreto, in Spagna sono stabiliti una serie di obblighi in materia di appalti e subappalti per lavori e servizi delle imprese principali nei confronti degli appaltatori e dei subappaltatori. Tuttavia, sotto alcuni aspetti tale normativa è più rigorosa della direttiva, mentre in altri la portata degli obblighi stabiliti è minore. Pertanto, per quanto riguarda le norme di protezione più severe, è opportuno ricordare che il recepimento della direttiva non può costituire motivo di riduzione del livello di protezione e non può quindi costituire una giustificazione per abbassare gli standard vigenti nel paese di riferimento (art. 1.2). D'altro canto, se il livello di protezione risulta inferiore, la legislazione nazionale interna dovrà essere modificata per quanto riguarda le grandi imprese. Ad esempio, in riferimento alla normativa contenuta nello Statuto dei lavoratori spagnolo (art. 42 ET), il dovere di diligenza interna non potrà essere limitato ai contratti e ai subappalti della propria attività, ma deve estendersi a tutti i partner commerciali della catena del valore, compresi quelli a monte e a valle della stessa; e ancora, non deve riguardare solo i contratti per l'esecuzione di lavori e servizi, ma anche altri tipi di contratti commerciali, come nel caso del franchising. Tuttavia, si tratterebbe di una riforma della legislazione interna sul lavoro, che non sarebbe obbligatoria per tutti i contratti, ma solo per quelli che riguardano le grandi imprese incluse nell'ambito di applicazione della direttiva.

4. La limitata capacità di miglioramento attraverso il recepimento degli standard di tutela

Tradizionalmente, l'armonizzazione legislativa è concepita come una tecnica di convergenza nella regolamentazione di una determinata materia da parte degli Stati membri che non implica la totale identità di contenuto del recepimento, in quanto dal punto di vista dei diritti riconosciuti opera a un livello minimo. Pertanto, la formula tipica del recepimento consentirebbe a ciascuno Stato di elevare gli standard di protezione in linea con l'intensificazione dei requisiti per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla direttiva corrispondente. In altre parole, la direttiva fissa una soglia minima, in questo caso di obblighi e

responsabilità, mentre in sede di recepimento la legislazione nazionale può andare oltre tale soglia minima.

In linea di principio, anche la direttiva sulla *due diligence* riproduce in parte questo modello generale (art. 4.2). Molto preciso al riguardo è il considerando della direttiva che sottolinea che il recepimento può introdurre una regolamentazione più rigorosa “anche quando tali disposizioni possono aumentare indirettamente il livello di protezione” (considerando 31). Lo abbiamo già visto in un esempio concreto nel paragrafo precedente, quando abbiamo indicato che, per quanto riguarda il campo di applicazione della direttiva, possono essere stabilite disposizioni “più specifiche”, che abbiamo interpretato alla luce del considerando precedente come estendibili alle imprese di dimensioni inferiori in ragione delle soglie occupazionali o del volume d'affari, rispetto a quanto identificato dalla direttiva stessa. Sebbene si osservi una mancanza di chiarezza nella norma quando distingue tra “disposizioni più rigorose” e “disposizioni più specifiche”, si può interpretare che in entrambi i casi l'effetto è identico, ovvero consentire un aumento della protezione, sia attraverso disposizioni più rigorose che più specifiche.

Tuttavia, come peculiarità della direttiva, talvolta tale ampliamento o estensione della regolamentazione non è consentito, in quanto per determinate materie la direttiva lo impedisce, nella misura in cui ritiene che non sia ammessa una regolamentazione diversa da quella contemplata nella stessa, sia in un senso che nell'altro, sia in termini di riduzione o ampliamento dei diritti, che di diminuzione o aumento degli obblighi o delle responsabilità (art. 4.2). La direttiva giustifica indirettamente tale divieto nel considerando già citato, quando sottolinea che “L'introduzione di una normativa vincolante in diversi Stati membri ha reso necessaria la parità di condizioni per le imprese al fine di evitare la frammentazione e offrire certezza giuridica alle imprese che operano nel mercato interno” (considerando 31). Più precisa risulta l'attuale proposta di modifica della direttiva vigente, quando sottolinea che con ciò si intende garantire che gli Stati membri non eccedano rispetto a tale direttiva, insistendo sull'esigenza di evitare la creazione di un panorama normativo frammentato che si traduca in incertezza giuridica e oneri inutili (considerando 20). In altre parole, il collegamento tra il funzionamento del mercato e la parità di oneri e obblighi tra le imprese comporta l'esigenza di evitare differenze di trattamento tra imprese soggette a normative nazionali di recepimento diverse.

Indirettamente, la stessa direttiva fonda tale divieto o limitazione nell'attività di recepimento di ciascuno Stato membro sulla competenza relativa al mercato interno, in relazione alla libertà di stabilimento, che garantisce parità di concorrenza tra imprese indipendentemente dalla norma di recepimento applicabile. Un dato indicativo dell'importanza attribuita a tale divieto, non meramente aneddótico, si osserva nella forma utilizzata, poiché il primo comma, che viene presentato come più importante, afferma l'impossibilità di migliorare gli standard (art. 4.1), mentre il comma successivo stabilisce la regola che permette l'aumento del livello di protezione (art. 4.2).

L'elenco delle materie per le quali è prevista l'impossibilità di migliorare gli standard riguarda elementi chiave della regolamentazione della *due diligence*, per quanto riguarda l'adeguatezza delle misure che le imprese sono tenute a adottare in relazione alle loro operazioni per garantire gli obiettivi perseguiti dalla direttiva:

1. misure per individuare e valutare gli effetti negativi;
2. misure adeguate per prevenire o, quando la prevenzione non è possibile, per mitigare sufficientemente gli effetti negativi;
3. misure adeguate per eliminare gli effetti negativi.

Inoltre, uno dei contenuti più rilevanti della proposta di direttiva di riforma di cui stiamo parlando, nota come direttiva omnibus, amplia gli aspetti per i quali è vietato adottare uno standard più elevato⁶. Ciò avviene in relazione a quelle che la proposta considera altre disposizioni che regolano gli aspetti fondamentali del processo di *due diligence*. In particolare, la proposta di direttiva mira a estendere il divieto di miglioramento della protezione anche alle seguenti materie:

1. l'obbligo di mappatura;
2. l'obbligo di affrontare gli effetti negativi che sono stati individuati o che avrebbero dovuto essere individuati;
3. l'obbligo di collaborare con le parti interessate in determinati casi;
4. l'obbligo di istituire un meccanismo di notifica e una procedura di reclamo.

Il risultato finale è che l'elenco delle disposizioni interessate dall'impossibilità di aumentare il livello di protezione finirebbe per essere molto lungo e riguarderebbe aspetti centrali della direttiva: articoli 6 e 8, articolo 10, paragrafi da 1 a 5, articolo 11, paragrafi da 1 a 6, e articolo 14.

Inoltre, le possibilità di elevare il livello di protezione dovrebbero essere orientate "in particolare attraverso la regolamentazione di prodotti, servizi o situazioni specifiche" (art. 4.2). Tuttavia, si deve interpretare che con ciò la norma non introduce un requisito o un'esigenza aggiuntiva alle norme che ampliano la protezione, dato che l'uso dell'espressione "in particolare" non impedisce che l'ampliamento della protezione abbia uno scopo diverso.

D'altra parte, il divieto presenta due importanti eccezioni. In primo luogo, nell'ipotesi in cui la legislazione nazionale di un determinato Stato membro al momento dell'approvazione e dell'entrata in vigore della direttiva contenga norme di tutela superiori, queste non potranno essere eliminate sol perché

6. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2025, COM (2025) 81 definitivo 2025/0045 (COD), che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda determinati requisiti di informativa societaria e di due diligence delle imprese in materia di sostenibilità.

riguardano materie per le quali è ora vietata l'estensione della protezione (art. 4 in relazione all'art. 1.2). In secondo luogo, in caso di contrasto tra la direttiva sulla diligenza dovuta e un altro atto legislativo dell'Unione che stabilisca obblighi più ampi o più specifici, quest'ultimo prevarrà sulla direttiva sulla diligenza dovuta; in particolare, prevarrà anche nel caso in cui tale diverso atto legislativo incida su materie per le quali la direttiva sulla *due diligence* vieta l'ampliamento del livello di protezione (art. 4 in relazione all'art. 1.3). Tuttavia è espressamente vietato che le materie soggette a divieto di modifica vengano derogate "in melius" attraverso il recepimento nelle legislazioni nazionali.

Al di là del rispetto obbligatorio dell'acquis europeo che contiene standard di protezione superiori, sarà anche necessario analizzare attentamente in che misura una rilettura o una riforma di tale acquis normativo, in particolare di alcune direttive in materia di lavoro, al fine di adattarlo alle misure e alle garanzie previste dalla direttiva sulla *due diligence*, può dirsi necessaria. A complemento di ciò, sarà opportuno stabilire il necessario coordinamento tra la direttiva sulla *due diligence* e altre normative di carattere trasversale che hanno un impatto indiretto su di essa, come i casi emblematici della normativa sulla protezione dei dati e quella correlata sull'intelligenza artificiale. È complesso, date le dimensioni di questo lavoro di prima approssimazione, entrare nel merito del possibile impatto di tutta questa materia sulle direttive vigenti in materia di lavoro e sulle norme europee trasversali citate, ma almeno va sottolineato che prima o poi sarà necessario prendere in considerazione questo tipo di interazioni e le opportune esigenze di coordinamento e adeguamento.

Infine, per quanto riguarda il margine di cui dispone ciascuno Stato membro nell'attività di recepimento, come consentito in precedenza, occorrerebbe analizzare anche il contenuto concreto di ciascuno degli aspetti oggetto di regolamentazione da parte delle disposizioni della direttiva, dato che tale contenuto, in ragione della tecnica giuridica utilizzata, può consentire un margine di manovra maggiore o minore. Ciascuna delle norme può avere una formulazione diversa che può consentire maggiori o minori dosi di flessibilità nel recepimento. Senza poter entrare nel dettaglio di ciascuno degli aspetti, è opportuno menzionare almeno tre tipi di contenuti o tecniche giuridiche nella redazione delle norme:

1. Norme chiuse di carattere qualitativo, che per loro stessa natura non lasciano margine di trasposizione, poiché, al di là del fatto che siano inserite in una direttiva, sfociano necessariamente in un recepimento identico in ciascuno degli Stati membri, quasi trattandosi di norme di ordine pubblico. Ad esempio, le norme che determinano, in funzione del luogo di costituzione o della maggiore dimensione dell'attività, la normativa di trasposizione applicabile a ciascuna impresa specifica.
2. Norme che stabiliscono standard minimi, che consentono in fase di recepimento una protezione più intensa. Ad esempio, le imprese con cui, in qualità

di partner commerciali, intrattengono operazioni che devono essere incluse nella nozione di catena di attività, oppure l'allegato dei diritti e dei testi internazionali inclusi nell'ambito di tutela dei diritti umani.

3. Regole che riguardano standard aperti, che consentono l'adattamento alle peculiarità nazionali, come ad esempio il contenuto sostanziale del dovere di diligenza.

5. Lo strumento giuridico di recepimento

In generale, il diritto dell'Unione non pone condizioni nella scelta dello strumento giuridico di recepimento, limitandosi a prevedere che la direttiva sia rivolta agli Stati membri: "I destinatari della presente direttiva sono gli Stati membri" (art. 39 della direttiva sulla dovuta diligenza), oltre al fatto che, trattandosi di una direttiva riguardante lo spazio economico europeo, essa vincola gli Stati che ne fanno parte, anche se in senso formale non hanno lo status di Stati membri. Spetta a ciascuno Stato membro decidere in base a quale strumento giuridico effettuare il recepimento, poiché ciò rientra nella sovranità nazionale di ciascuno Stato non condizionata dal diritto dell'Unione. L'unico requisito è che si tratti di un atto legislativo idoneo a effettuare il recepimento, il che implica che si tratti di un atto con valore di norma giuridica vincolante per tutti coloro che sono interessati dal campo di applicazione della direttiva.

Il fatto che ciò avvenga attraverso una norma con rango di legge approvata dal potere legislativo o di regolamento approvato dal potere esecutivo amministrativo è irrilevante ai fini del diritto dell'Unione, poiché ciò rientra nell'ambito del sistema delle fonti del diritto esistente in ciascun ordinamento nazionale e della competenza normativa attribuita a ciascun potere pubblico in conformità con ciascuno dei modelli costituzionali. È vero che esiste una pratica diffusa di recepimento attraverso una legge la cui approvazione spetta al Parlamento in ogni Stato membro in quanto espressione del potere legislativo. Nel caso specifico della Spagna, la materia oggetto della direttiva sulla dovuta diligenza rientra nell'ambito dei diritti dei cittadini e come tale richiede l'approvazione mediante una norma con rango di legge. Si tratta in gran parte di materie vicine al riconoscimento e alla garanzia dei diritti fondamentali che si collocano nel nucleo duro della tutela dei diritti da parte del testo costituzionale, data la sua incidenza sulla tutela dei diritti umani. Tuttavia, nonostante la regolamentazione dei diritti fondamentali in Spagna richiede l'approvazione attraverso una categoria specifica di leggi, la legge organica, la cui approvazione richiede la maggioranza assoluta del Congresso dei deputati, in questo caso è possibile avvalersi del criterio della Corte costituzionale secondo cui solo lo sviluppo diretto dei diritti fondamentali richiede l'approvazione attraverso la legge organica, il che implica che per gli aspetti di sviluppo non diretto è possibile la regolamentazione attraverso legge ordinaria. Pertanto, in questo caso

sarebbe possibile l'approvazione attraverso legge ordinaria. Inoltre, in caso di motivi di urgenza e necessità indifferibile, sarebbe possibile non solo l'approvazione tramite legge ordinaria del Parlamento, ma anche tramite decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri e successivamente convalidato dal Congresso dei Deputati. È infatti prassi abbastanza comune ricorrere al regio decreto-legge come strumento di recepimento quando la sua attuazione si protrae nel tempo, superando il termine stabilito dalla direttiva e vengono avviati procedimenti di possibile sanzione nei confronti della Spagna per inadempimento dell'obbligo di recepimento. Il regio decreto-legge viene talvolta utilizzato anche quando è stato raggiunto un accordo nell'ambito della consultazione sociale tra il Governo e le organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative.

Nulla è previsto dal punto di vista del diritto dell'Unione per quanto riguarda la procedura di elaborazione e approvazione della disciplina di recepimento, risultando quindi indifferente dal punto di vista delle istituzioni europee che il recepimento sia sottoposto o meno a canali di concertazione sociale, con l'intervento delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative a livello nazionale. Nel sistema spagnolo, i canali di concertazione sociale di questo tipo sono obbligatori nei casi di approvazione di norme in materia di lavoro e protezione sociale. Nel caso della *due diligence*, come abbiamo indicato, si tratta di una disciplina trasversale, che riguarda materie molto diverse, anche se abbiamo sottolineato che si tratta di una direttiva con un forte contenuto in ambito giuslavoristico, il che implica che in Spagna il recepimento dovrà necessariamente essere avviato attraverso una specifica procedura di concertazione sociale. È ovvio, anche se non è superfluo ricordarlo, che la concertazione sociale implica una procedura di dialogo con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative del paese, al fine di cercare di raggiungere una posizione comune, ma ciò non implica la necessità di un accordo e la normativa può essere approvata pur nel dissenso delle parti sociali.

Da un altro punto di vista, il fatto che si tratti di uno Stato più o meno decentralizzato è irrilevante dal punto di vista del diritto dell'Unione, in quanto ciò che conta è che alla fine la direttiva, attraverso il recepimento, raggiunga il suo effetto utile, indipendentemente dall'amministrazione nazionale, centralizzata o decentralizzata, che si occupa del recepimento, partendo dal presupposto che in ogni caso l'obbligo di conformità graverà sullo Stato membro nel suo complesso. In questo caso specifico, per quanto riguarda la Spagna, tenuto conto del carattere trasversale della misura, in teoria sarebbero diverse le amministrazioni pubbliche coinvolte nel recepimento affinché esso sia completo. In ogni caso, gli aspetti centrali del recepimento competono allo Stato in quanto entità centralizzata, dato che tutto ciò che riguarda la legislazione sul lavoro (art. 149.1.7 CE), la legislazione di base in materia di protezione dell'ambiente (art. 149.1.23 CE) e la legislazione commerciale (art. 149.1.6 CE) rientra nelle competenze statuali.

6. Il ruolo complementare della contrattazione collettiva

Come già anticipato, trattandosi di una direttiva di contenuto trasversale e, in senso negativo, non rientrante nell'ambito di armonizzazione della legislazione sul lavoro, non è espressamente prevista la possibilità che il recepimento avvenga attraverso la contrattazione collettiva. Si tratta certamente di una direttiva che ha un impatto diretto sulla legislazione del lavoro, come abbiamo visto in precedenza, non solo per quanto riguarda l'impatto al di fuori del territorio dell'Unione, in quanto mira a garantire standard minimi di lavoro per i partner commerciali delle grandi imprese che svolgono la loro attività produttiva in paesi terzi. Può anche avere un impatto interno sulle operazioni di partner commerciali che operano nello Stato membro della grande impresa e, pertanto, ciò potrebbe richiedere una riforma o un ampliamento della legislazione sul lavoro vigente.

Tuttavia, dato che la direttiva presenta un tronco comune normativo per la garanzia dell'insieme dei diritti umani, nonché nell'ambito della sostenibilità ambientale, non è possibile effettuare un recepimento separato degli aspetti giuslavoristici della *due diligence*. Anche se si cercasse di dare attuazione alle norme di diritto del lavoro attraverso la contrattazione collettiva, ciò provocherebbe indubbe disfunzioni nell'attuazione degli aspetti di natura diversa contenuti nella direttiva, per cui l'implementazione deve avvenire in modo unitario per tutti i suoi contenuti. Pertanto, non è concepibile l'intervento della contrattazione collettiva, nemmeno parziale, per quanto riguarda gli aspetti rilevanti per il diritto del lavoro.

Questa condizione può non avere alcuna ripercussione in paesi come la Spagna, fortemente influenzati dalla normativa statale e dove non sono stati praticamente sperimentati processi di recepimento delle direttive di armonizzazione relative alla politica sociale tramite la contrattazione collettiva. Al contrario, può avere un impatto maggiore in altri Stati membri, come quelli nordici, e in parte anche in Italia, dove esiste una certa tradizione di recepimento attraverso questa via.

In ogni caso, alla luce dell'esclusione di principio della contrattazione collettiva in una materia di indiscutibile impatto sul lavoro, è opportuno rafforzare i meccanismi del dialogo sociale e della concertazione sociale, affinché il recepimento avvenga con la necessaria partecipazione delle parti sociali.

Al di là di quanto sopra, la precedente esclusione di carattere generale non deve impedire che, una volta avviato il recepimento della direttiva da parte della normativa statale degli Stati membri, la contrattazione collettiva assuma un ruolo di complementarità degli aspetti lavoristici che non sono stati affrontati dalla norma di recepimento. A tal fine, si osserva un clamoroso silenzio da parte della direttiva, che in nessun momento menziona la contrattazione collettiva, il che risulta particolarmente sorprendente, come già sottolineato, quando nella storia della normativa dell'Unione hanno avuto un ruolo di primo piano gli accordi quadro che hanno istituzionalizzato le esperienze precedenti nel quadro della responsabilità sociale volontaria delle imprese, anche con formule a metà

strada tra volontarietà e vincolatività giuridica, quest'ultima attraverso la contrattazione collettiva.

Nonostante l'omissione circa il ruolo della contrattazione collettiva da parte della direttiva sulla *due diligence*, ciò non comporta l'introduzione di un divieto di un possibile ruolo complementare da parte di accordi e contratti collettivi. Così come la contrattazione collettiva svolge tradizionalmente un ruolo centrale nei diversi sistemi nazionali di relazioni industriali dei vari Stati membri, senza necessità di regolamentazione o promozione da parte del diritto dell'Unione, nulla impedisce che anche in questo campo assuma un ruolo complementare, che non intende in alcun modo sostituire o entrare in conflitto con la normativa nazionale di recepimento.

L'unica condizione a tal fine sarà, come stabilito in generale nell'ambito dell'Unione, che ciò non entri in conflitto con le libertà economiche, a cominciare dalla libertà di stabilimento, e non limiti indebitamente il funzionamento del mercato interno. In quest'ottica, la contrattazione collettiva non solo potrebbe stabilire standard di protezione più elevati, ma dovrebbe anche essere intesa come uno strumento che potrebbe agire in ambiti in cui la direttiva vieta di accentuare la protezione rispetto a materie che, come abbiamo visto, le sono precluse. Dal momento che si tratta di accordi collettivi liberamente sottoscritti dalle parti, in particolare quando si tratta di contratti collettivi a livello aziendale o di gruppo di imprese, non vi è nulla da obiettare al riguardo.

Probabilmente, la valutazione sarebbe diversa nel caso di contratti collettivi a livello settoriale o di categoria, dove, pur senza impedire l'attuazione da parte della normativa nazionale di recepimento, ciò non sarebbe ammissibile per quanto riguarda le materie vietate a quest'ultima. Ad esempio, sarebbe sempre possibile che, attraverso la contrattazione collettiva, l'ambito di applicazione della *due diligence* fosse esteso ad aziende di dimensioni inferiori a quelle incluse dalla normativa nazionale di recepimento.

7. I limiti temporali per il recepimento e l'effettiva attuazione da parte delle imprese

La direttiva sulla *due diligence* aveva inizialmente fissato come termine di recepimento il 26 luglio 2026. Tuttavia, una delle direttive omnibus di modifica della direttiva originaria, approvata in via definitiva, ha prorogato di 12 mesi tale termine, fissandolo al 26 luglio 2027 (art. 2 della direttiva di revisione, che modifica la versione iniziale dell'art. 37)⁷, dilatandone i tempi di trasposizione negli ordinamenti nazionali.

7. Direttiva (UE) 2025/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2025 (GUUE 16 aprile), che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a partire dalle quali gli Stati membri devono applicare determinati requisiti di rendicontazione sulla sostenibilità e di due diligence da parte delle imprese.

In modo piuttosto confuso, la direttiva di modifica stabilisce che il recepimento di quest'ultima deve essere effettuato entro il 31 dicembre 2025 (articolo 3 della direttiva di modifica). Ciò non è ben comprensibile, nella misura in cui si tratta di una proroga dei termini di recepimento che in linea di principio non richiede alcuna azione da parte degli Stati membri, dato che il rinvio del termine massimo di recepimento della direttiva iniziale non impedisce formalmente di farlo entro il termine inizialmente stabilito, mentre per rinviare il recepimento non è necessario che lo Stato membro faccia nulla.

Parallelamente, una volta effettuato il recepimento, la direttiva concede termini di applicazione progressiva alle imprese, a partire da quelle di dimensioni maggiori in termini di numero di lavoratori occupati per quanto riguarda le imprese costituite in uno degli Stati membri, stabilendo nella versione iniziale della direttiva tre fasce temporali (a partire da quelle con 5.000 dipendenti e terminando con quelle con 1.000 dipendenti) o del volume d'affari, tenendo conto delle grandi imprese costituite in paesi terzi (direttiva che supera i 1.500 milioni di euro di volume d'affari e terminando con quelle che superano i 450.000 milioni di euro o che si riferiscono ad aziende in franchising). Da parte sua, la direttiva modificata del 2025 ha semplificato i termini, stabilendo solo due fasce temporali e, cosa più importante, rinviando l'estensione dell'applicazione effettiva a tutte le imprese alla fine di luglio 2029.

Prevenzione delle violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo le catene di fornitura globali: quo vadis Germania?

di Luca Nogler*

1. Un'economia fortemente intrecciata con catene globali di fornitura

Con questo scritto torno a breve distanza di tempo¹, ma dopo l'avverarsi di numerose novità, sulla legge, approvata dal Parlamento tedesco il 16.6.2021. Essa è stata intitolata *Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten*². Com'è noto negli anni scorsi, Francia e Germania hanno adottato leggi innovative di prevenzione delle violazioni, anzitutto: extraterritoriali, dei diritti umani sul lavoro da parte di multinazionali aventi la sede o organizzazioni stabili nei rispettivi Stati³. Non c'è dubbio che la legge tedesca, che con un'unica parola composta suole essere evocata come *Liefer/ketten/sorgfalts/pflichten/gesetz* (approvvigionamento/catena/cura/obbligo di/legge), si sia segnalata, rispetto a quella francese, per la sua granularità concettuale, tipica di un paese che suole autodescrivere ironicamente come *Juristenland*.

Comunque sia, disponiamo nel frattempo dei primi – spesso compendiosi – commentari sulla legge stessa che viene comunemente citata, e io farò lo stesso, con l'acronimo LkSG. Il commentario è notoriamente il genere giuridico preferito dai giuristi d'oltralpe e questo strumento ha contribuito a vivisezionare con esemplare esaustività le disposizioni che compongono la LkSG⁴. A questi

* Professore ordinario di Diritto comparato del lavoro presso l'Università di Trento.

1. Nogler, 2022, poi ripubblicato con lievi modifiche in Guarriello, Nogler, 2024, 122 ss. Utile è lo studio di Vicari, 2023.

2. E quindi pubblicata in dBGB I, 2021, 2959. In *DLRI*, 2022, n. 173 può leggersi la sua traduzione in italiano; traduzione riportata anche in Guarriello, Nogler, 2024, 106 ss.

3. Il margine di discrezionalità nell'attuazione a livello nazionale dei principi internazionali sui diritti umani “non sussiste solo quando si tratta di diritto internazionale cogente (*ius cogens*), che ha effetto *erga omnes*, cioè nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale. Tuttavia, i diritti ricompresi in tale ambito si limitano essenzialmente al divieto di genocidio, tortura, schiavitù, servitù della gleba e uccisione arbitraria, nonché alla garanzia di un livello minimo di equità procedurale”, così Spießhofer in Spießhofer, Späth, 2024, 47.

4. Cito qui e nelle prossime note in modo solo selettivo: Altenschmidt, Helling, 2022; Gehling, 2022; Berg, Kramme, 2023. Fleischer, Mankowski, 2023; Ghassemi-Tabar, 2024; Johann, Sangi, 2023.

commenti si affiancano alcuni pregevoli studi collettivi, che spesso risultano ritagliati secondo uno specifico profilo conduttore comune⁵. Inoltre, sulle riviste specializzate sono stati pubblicati una miriade di commenti di taglio, invero, per lo più esegetico⁶; alcuni di essi analizzano i profili più squisitamente giuslavoristici⁷, tra i quali, soprattutto, il ruolo assegnato alle organizzazioni sindacali⁸ oppure ai vari meccanismi di *Mitbestimmung*⁹. Ma oltre a questi ultimi studi giuridici si è nel frattempo sviluppata anche una casistica pre-giudiziale, che richiamerò nel corso della trattazione ed alla cui illustrazione dedicherò, infine, un apposito *Allegato I*. Infine – e questo non era affatto scontato, almeno per noi, in Germania sono stati condotti svariati *legal empirical studies* i cui principali esiti rappresenterò anche grazie ad una serie di figure che accompagneranno questa mia rassegna d’aggiornamento sul tema.

Anticipo fin d’ora – e su questo avevo insistito nel mio primo commento alla legge tedesca – che il problema nuovo che viene affrontato nella legge stessa (la violazione extraterritoriale dei diritti umani sul lavoro¹⁰) ha richiesto l’adozione di un’architettura regolativa che contiene parecchi profili di novità ovvero inediti scarti concettuali, che a cascata si riflettono appunto sull’impianto regolativo di fondo. Soffermiamoci, anzitutto, su queste novità.

Per quanto riguarda, anzitutto, il diritto internazionale pubblico è stato necessario costruire una *nuova dogmatica dei diritti umani* che includesse sia la vincolatività nei confronti dei soggetti privati sia, non più “solo” la loro violazione, ma anche gli atti posti più a monte di quest’ultima che possono riverberarsi in senso negativo sugli stessi diritti¹¹. È stata insomma una nuova logica di prevenzione delle violazioni dei diritti umani sul lavoro.

Sul piano, in secondo luogo, più strettamente giuslavoristico, è stato necessario far uscire i lavoratori dipendenti dei fornitori dal dominio esclusivo del loro datore di lavoro al fine di rendere possibile che essi fruissero in modo benefico degli obblighi preventivi posti in capo al committente che trae profitto dalla catena di valore. Usciamo per così dire dal pensiero binario lavoratore subordinato-datore di lavoro per includere nella trama regolativa anche quel

5. In Grabosch, 2021, si assume il punto di vista delle ONG; Schall, 2023 scandaglia i profili più squisitamente dogmatici.

6. Burchardi, 2022; Fleischer, 2022b; Gehling, Lüneborg, 2021; Giesberts, Ludger, 2022; Ruhl, Knauer, 2022; Tschape, Trefzger, 2023; Wagner, Ruttloff, 2021; Wagner, Ruttloff, Wagner, 2021; Wagner, 2021.

7. In generale a tutti i profili giuslavoristici si dedicano Sagan, Schmidt, 2022.

8. Zimmer, 2024.

9. Cfr. sempre Zimmer, 2024 il quale sottolinea che alcuni obblighi di prevenzione sarebbero oggetto obbligatorio di codeterminazione; v. anche Beile, Vitols, 2024; Blank, Brehmer, 2024. Cala comunque sia il numero di imprese in cui viene effettivamente costituito il consiglio aziendale. Ad esempio, nell’impresa KiK, al centro del più famoso caso giudiziale, esiste un solo consiglio aziendale nella sua società addetta alla logistica.

10. Däubler, 2023 la definisce come “terra di nessuno”.

11. Spießhofer in Spießhofer, Späth, 2024, 50.

soggetto terzo che più degli altri beneficia, dal punto di vista economico (catena di valore), della relazione binaria stessa. È su questo soggetto economico che ricade l'obbligo d'adempimento degli obblighi di concretizzazione del principio di precauzione che la LkSG estende dall'ambito ambientale, dove è stato definitivamente consacrato dal parere dello scorso 23.7.2025 della Corte Internazionale di Giustizia (*International Court of Justice*), a quello del lavoro. Questa variante regolativa non appare di certo spericolata perché è ormai stabilmente praticata anche nella disciplina delle relazioni di lavoro che si svolgono esclusivamente all'interno del territorio dello Stato.

La vera novità risiede, piuttosto, nella pretesa degli Stati in cui hanno sede (o stabile organizzazione) le potenti società committenti di influire sulla gestione di rapporti di lavoro che vengono eseguiti extraterritorialmente e senza che siano stati conclusi formalmente contratti di lavoro con il committente. Il reale datore di lavoro esercita la sua attività in spazi attribuiti alla sovranità di autorità pubbliche straniere, che invero, in alcuni casi, solo formalmente possiamo chiamare come Stati. A tal proposito si osserva giustamente che l'“attuazione di fatto degli obblighi di diligenza previsti dal diritto tedesco anche all'estero non costituisce, dal punto di vista del diritto internazionale, una limitazione forzata della sovranità di altri Stati, poiché tra lo Stato tedesco e i fornitori stranieri non sorgono rapporti giuridici diretti e le autorità tedesche non intervengono direttamente nei diritti dei soggetti giuridici stranieri. Gli eventuali effetti della LkSG sui rapporti contrattuali di diritto privato tra le imprese e i fornitori costituiscono pertanto un mero riflesso, con sole conseguenze indirette derivanti dal rispetto degli obblighi di diligenza tedeschi da parte di imprese straniere. In questo modo, la LkSG non crea rapporti giuridici diretti tra i fornitori esteri e le autorità tedesche”¹². Il diritto del lavoro rinnova così la sua vocazione a far prevalere la sostanza rispetto alla forma.

Ora, il terreno innovativo aperto dai descritti scarti concettuali crea un oggetto potenziale di giuridificazione che resterà come oggetto della scienza del diritto indipendentemente dalla resilienza o no delle due leggi francese e tedesca. È uno spicchio di realtà che anche se fosse nuovamente degiuridificata non smetterebbe di sollecitare “giusnaturalisticamente” una regolazione in virtù della forza dell'ingiustizia dei fatti che ne hanno giustificato la prima prospettazione.

Quelli presi di mira dalla LkSG costituiscono casi dai quali promana, invero, una sempre più forte spinta all'uniformità anche di alcuni profili che il diritto internazionale privato vivente potrebbe nel prossimo futuro sottrarre alle discipline nazionali. In Germania ha fatto clamore il caso che ha coinvolto la nota catena di negozi di vestiario *Kunde ist König* (KiK) in cui la multinazionale che porta questo nome è sfuggita, sia in primo che in secondo grado¹³, alla condan-

12. Altenschmidt, Helling, 2022, 180.

13. La decisione di secondo grado è *OLG Hamm*, 21.5.19 – I-9 U 44/19, 9 U 44/19, NJW 2019, 3527. La decisione di primo grado si legge tradotta in *DLRI*, 2022, n. 1 o in Guarriello, Nogler, 2024, 46 ss.

na al pagamento del risarcimento dei danni subiti dai lavoratori del fornitore diretto solo per l'esistenza nel diritto pakistano di un termine di prescrizione di 2 anni. Ma gli sforzi dottrinali per imporre già *de iure condito* un termine uniforme di 5 anni sono stati comunque imponenti e tali da far sperare che in un tempo ravvicinato la giurisprudenza riveda la propria impostazione. Ciò malgrado la cautela messa in mostra dal Tribunale di Dortmund del 10.1.2019 che comunque sia si è dichiarato competente in ragione del fatto che il convenuto ha sede in Germania¹⁴.

La successiva LkSG non incide sulla disciplina tedesca della responsabilità civile di casi siffatti ma monetizza la mancata *compliance* agli obblighi previsti dalla legge stessa, mettendo a tal fine in campo apposite sanzioni amministrative di carattere punitivo. Questa soluzione è più congeniale all'esigenza imprenditoriale di certezza e, quindi, di prevenzione monetaria del rischio¹⁵. Ciò non significa che la dottrina tedesca non si spenda nel far evolvere i concetti che stanno alla base dell'attuale sistema della responsabilità civile¹⁶; i nuovi casi mettono in campo prospettive nuove. E comunque sia, si è sottolineato che gli obblighi di prevenzione potrebbero essere utilizzati per concretizzare il diritto straniero di volta in volta applicabile¹⁷.

Sul piano, infine, del diritto sindacale si introduce a favore del sindacato, al § 11, un'inedita, per il sistema tedesco, sostituzione processuale volontaria speciale regolata dalla legge¹⁸ affiancando, per la prima volta, nel diritto interno tedesco ai sindacati un altro soggetto di tutela collettiva dei lavoratori senza neppure che l'ordinamento disponga di una definizione dello stesso: le ONG¹⁹.

Ora, il carattere avanguardistico degli ordinamenti francese e tedesco – in cui non dimentichiamolo è stato iscritto nella Costituzione l'anticipo al 2045 della neutralità climatica che nell'UE dovrà essere raggiunta cinque anni più tardi²⁰ – è frutto anche del fatto che l'economia tedesca è la più irrelata con

14. Spießhofer in Spießhofer, Späth, 2024, 34 si esprime nel senso che “le pretese relative a violazioni dei diritti umani, che trovano origine in decisioni manageriali di imprese occidentali, possono essere fatte valere anche nel luogo in cui tali decisioni sono state prese”.

15. Nogler, 2023.

16. C'è invero chi (Wagner, 2025) propone di de-regolamentare gli attuali obblighi di prevenzione e di puntare tutto sul *private enforcement* e quindi sulla previsione della responsabilità civile (v. già Wagner, 2021). Anche solo questo segnerebbe un'evoluzione enorme della disciplina giuridica in un ordinamento in cui, proprio l'irrelevanza civilistica della LkSG (Schneider, 2022), ha indotto la dottrina ad ipotizzare responsabilità connesse al § 823 BGB (Aufleger, 2024; Kieninger, 2024).

17. Zimmer, 2024, in corrispondenza alla nt. 19.

18. Kremer, 2024 il quale propone anche di prevedere comitati paritetici sulla due-diligence nei contratti collettivi aziendali delle multinazionali.

19. Lo rilevano Altenschmidt, Helling, 2022, 170, i quali informano che la definizione ministeriale parla di “un'organizzazione non governativa come un'associazione o un gruppo che rappresenta interessi comuni, non ha scopo di lucro e non dipende da governi o enti statali”.

20. Il comitato di esperti che affianca il governo tedesco (*Expertenrat für Klimafragen*) ha presentato da ultimo il rapporto per il 2024 proiettandone i dati sul 2045. Ne risulta un quadro

contesti produttivi che si trovano fuori dai suoi confini territoriali. Se è vero che una parte (sempre più) significativa del commercio globale dipende oggi dalle catene globali del valore – secondo le stime più recenti (ad esempio dell’OCSE, del FMI e della Banca Mondiale) tra il 50% e il 70% del commercio globale è legato direttamente o indirettamente alle catene globali del valore²¹ – la Germania costituisce l’esempio più paradigmatico di tale evoluzione dell’economia capitalistica. Si calcola che “l’importo lordo delle esportazioni della Germania contenga una quota del 21% di valore aggiunto estero”²². *A monte o a valle della sua economia, la produzione tedesca dipende in modo significativo dal valore aggiunto prodotto all’estero*. Tale situazione non è destinata a mutare. Basta a tal fine considerare la crescente importanza di alcuni dei diciassette elementi chimici che vengono definiti come terre rare, e che risultano assolutamente necessarie per fabbricare alcuni prodotti tecnologici che connotano la quotidianità della globalità degli esseri umani come, ad esempio, gli *smartphones*. Ma essi servono anche – e con ciò siamo al *core business* dell’economia tedesca – per fabbricare le auto ibride così come i droni o i satelliti. Il 70% del cobalto proviene dalla repubblica del Congo.

Al contrario di ciò che pensano visioni troppo semplificanti dell’attività economica, l’individuazione delle catene di fornitura rappresenta da tempo un’esigenza insita nella stessa logica basica della programmazione dei costi aziendali, tant’è che gli economisti aziendali disquisiscono da decenni del *supply chain management* e, all’interno di tale tema, hanno creato il concetto di “*supply chain estesa*” includendovi non solo i fornitori diretti, ma anche i fornitori dei fornitori e non solo il cliente intermedio ma anche quello finale. È certo molto indicativo, al riguardo, che gli esperti di management concordino ormai che il perseguimento dell’obiettivo imprenditoriale dell’efficienza richiede di guardare a questo perimetro dell’impresa estesa e di incidere all’interno della stessa sui *time* e *material buffers*. Una conferma della necessità di adottare questa strategia aziendale si è poi avuta al sopraggiungere degli shock causati dalla pandemia globale o gli sconvolgimenti geo-politici degli anni scorsi. Chi aveva mappato la propria catena di fornitura e quelle di subfornitura è riuscito a reagire in modo decisamente più efficiente dei suoi concorrenti. E a ben riflettere tali

che richiederebbe un inasprimento delle misure. Cfr. la relazione disponibile su: *expertenrat-klima.de/*. Rammento al lettore anche che il 23.7.2025 la Corte Internazionale di Giustizia ha pubblicato il suo parere consultivo sul cambiamento climatico, richiesto due anni fa dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite su impulso iniziale dello Stato insulare di Vanuatu. La Corte riconosce l’esistenza di obblighi giuridici concreti in capo agli Stati in materia di cambiamento climatico, sia per quanto riguarda la mitigazione – in linea con l’obiettivo di mantenere la temperatura entro un aumento massimo di 1.5C – che per adattamento e perdite e danni. Significativo è il riconoscimento, da parte dell’ICJ, del diritto ad un ambiente sano, pulito e sostenibile come precondizione inerente al godimento di tutti gli altri diritti umani.

21. United Nations Conference on Trade and Development, *Global ValueChains and Development. Investment and Value-Added Trade in the Global Economy* (UNCTAD/DIAE/2013/1), Geneva, 2013.

22. Il dato è riportato da Fuest, Flach, Dorn, Scheckenhofer, 2022.

mappature assumeranno un'importanza ancora maggiore in connessione alle politiche tariffarie dell'attuale presidente degli Stati Uniti che assegnano centralità al calcolo dei costi dell'origine doganale del prodotto (si pensi ai prodotti in relazione ai quali viene punita con dazi decisamente maggiorati la loro classificazione come *unknown origin*). Né, infine, è da attendersi un esteso reshoring bensì piuttosto una maggior diversificazione dei canali di approvvigionamento e, quindi, nel linguaggio aziendalistico, un'estensione ancora maggiore del raggio d'azione della logica imprenditoriale.

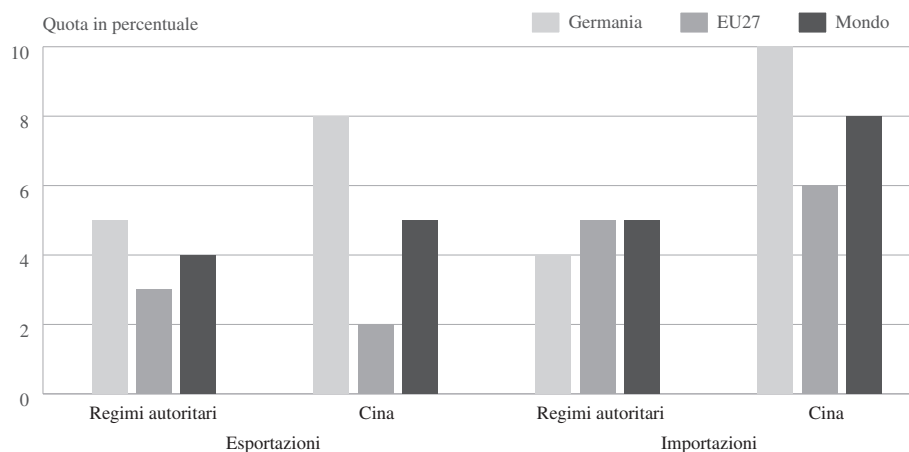
Tornando alle terre rare, al contrario di quello che comunemente si pensa, non è vero che questi elementi chimici siano scarsamente presenti sulla terra. Vero è, invece, che risulta estremamente difficile estrarli in quantità sufficiente perché essi sono dispersi e, comunque, mescolati tra altri metalli, anche quelli radioattivi come l'uranio e il torio. In poche parole, l'estrazione di questi metalli produce scarti che oltre ad essere acidi e tossici spesso sono anche radioattivi. Sono soprattutto gli Stati Uniti, la Cina, l'Australia e il Brasile a disporre degli spazi – lontani dai luoghi più antropizzati – necessari per estrarre e raffinare le terre rare. La provincia dello *Jiangxi* in Cina è uno dei simboli mondiali di queste pericolose lavorazioni che ormai sono svolte in modo profittevole solo da imprese cinesi²³, che peraltro negli anni più recenti hanno delocalizzato massicciamente la loro produzione in *Myanmar*.

Questo stato delle cose, qui evocato in modo solo schematico, che caratterizza tutta l'UE, rappresenta l'esito storico di una pluralità di cause, tra le quali gioca un ruolo di primo piano una divisione globale del lavoro che è ispirata, oltre che dalla specializzazione produttiva, dal costo delle singole componenti produttive. Perciò si suole dire che la catena di fornitura è composta di anelli dal valore – anche molto – differenziato tra loro. Nel perseguire l'obiettivo d'includere anelli a basso costo, il sistema produttivo adotta anche logiche geopolitiche valorizzando il fatto che determinati Stati, pur essendo riconosciuti come tali dal diritto internazionale, non perseguono politiche di miglioramento dei lavoratori e delle lavoratrici. Siamo in genere oltre il livello minimo che fa scattare la qualificazione dello Stato come fallito oppure, secondo altre alternative teoriche, *collapsed*, *weak* o *war-torn*²⁴. Mi riferisco, ad esempio, alla delocalizzazione della produzione delle automobili in Stati come il Marocco oppure dell'industria del mobile in Tunisia. Un altro esempio è fornito dal fatto che la certificazione delle piantagioni di caffè è resa difficile in Etiopia dallo stato di costante guerra che caratterizza quel paese. Più in generale, possiamo affermare che i regimi autoritari sono tendenzialmente molto meno protettivi nei confronti dei lavoratori e delle lavoratrici subordinate di quelli democratici.

23. Nel 2005, l'autorità regolatoria statunitense vietò l'acquisto della *Molycorp's Mountain Pass Mine* da parte di acquirenti cinesi ma la società americana fallì poi dieci anni dopo. Il colosso australiano *Lynas Corporation's Mount Weld Mine* aumenta costantemente la produzione ma diminuiscono progressivamente i suoi profitti per via dei costi dell'intero processo di lavorazione.

24. Call, 2008.

Fig. 1 – Quota del commercio estero con Stati autocratici – esportazioni e importazioni tedesche, europee e mondiali per gruppi di Paesi



Fonte: IFO INSTITUT, 2019, rielaborato da Jn

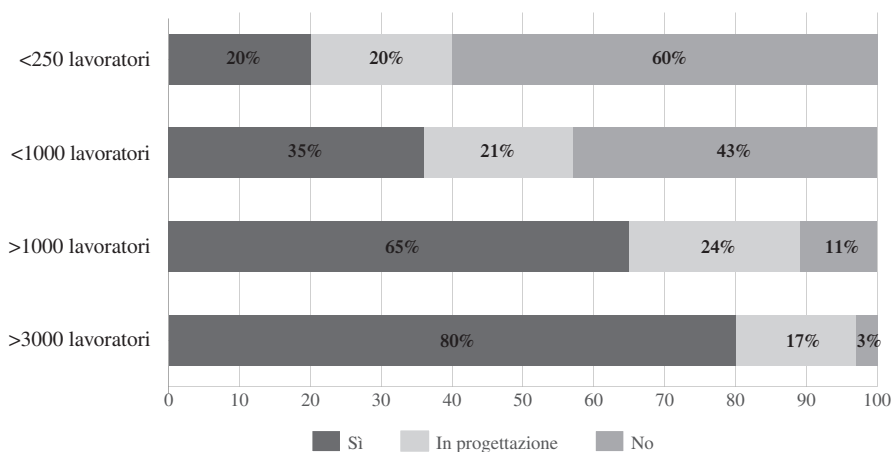
Dalla Fig. 1 emerge che “le relazioni commerciali con le autocrazie rivestono per la Germania un ruolo significativamente superiore alla media in Europa, sia per quanto riguarda le importazioni che le esportazioni”; secondo le simulazioni condotte da uno dei cinque istituti di ricerca che fungono da consiglieri del governo tedesco emerge che “nazionalizzare le catene di approvvigionamento sarebbe la strada sbagliata. È invece necessaria una maggiore diversificazione, per rendersi indipendenti da singoli mercati – cioè, più fornitori per beni importanti e più mercati di sbocco”²⁵. Invero, le catene di approvvigionamento globali non si sono affermate solo per ragioni di costi, ma anche di efficienza organizzativa e di specializzazione produttiva. Proprio per questo la Germania e l’Europa debbono perseguire l’obiettivo di rendere tali catene sostenibili sia dal punto di vista sociale che ambientale. Vero è anche che l’accelerazione della circolazione delle informazioni sulle violazioni dei diritti umani del lavoro presso le imprese fornitrici, causata dalla digitalizzazione delle informazioni stesse, ha contribuito a creare un vero e proprio rischio reputazionale.

25. Fuest, Flach, Dorn, Scheckenhöfer, 2022. Questo studio, così come la figura 1, per determinare i regimi autoritari utilizza la definizione di Stati autocratici fornita dalla *Economist Intelligence Unit* (2021), secondo la quale i Paesi vengono classificati in quattro gruppi in base al loro sistema politico: democrazia piena (*full democracy*), democrazia imperfetta (*flawed democracy*), regime ibrido (*hybrid regime*) e regime autoritario (*authoritarian regime*). Secondo questa definizione, si considerano Stati autocratici quei Paesi che non possiedono, o possiedono solo in misura fortemente limitata, un pluralismo politico, non tengono elezioni libere ed eque, non dispongono di una giustizia indipendente e nei quali vengono ignorati gli abusi e le violazioni delle libertà civili, i media sono controllati e la censura è onnipotente.

Nei casi che saranno illustrati nell'*Allegato I*, indipendentemente dall'esistenza dell'autorità pubblica di controllo regolata dalla LkSG (v. *infra* § 4), l'opinione pubblica tedesca, che ancora crede nell'informazione pubblica²⁶, ha spesso esercitato pressioni nella direzione del porre rimedio alla violazione, quasi sempre extraterritoriale, dei diritti umani sul lavoro. D'altra parte, deve essere anche osservato che nei confronti di eventuali effetti extraterritoriali di normative occidentali, e nel caso specifico statunitensi, la Cina ha reagito adottando un pacchetto di norme – *Regulation on the Unreliable Entities List* del 19. 09. 2020; MOFCOM Order n. 1 on *Counteracting Unjustified Extraterritorial Application of Foreign Legislation and Other Measures* del 9. 01. 2021; *Anti-Foreign Sanction Law* del 10. 06. 2021 – che pone il dilemma se l'impresa interessata debba infine cessare la relazione con il partner cinese oppure sia considerata slegata da obblighi non eseguibili²⁷.

Secondo uno studio molto citato alla domanda: state attualmente conducendo un'analisi approfondita della sostenibilità dei vostri fornitori? Sono state fornite le risposte in *Fig. 2*.

Fig. 2



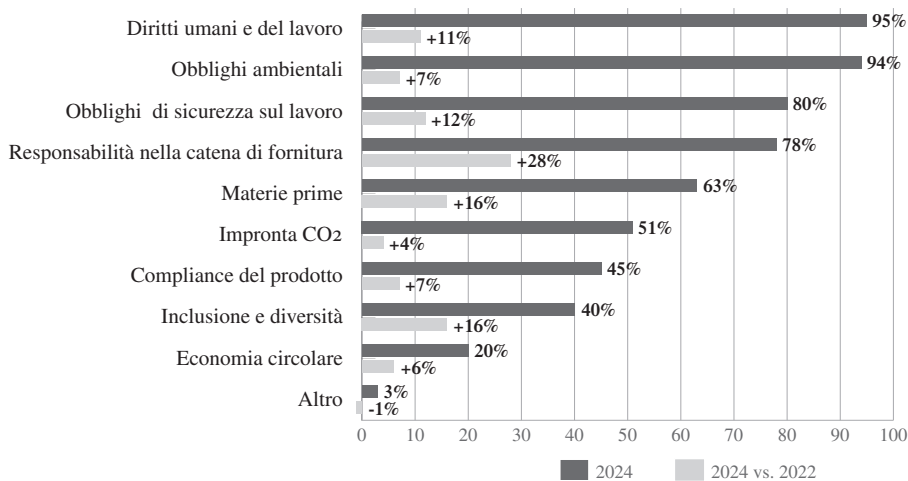
Fonte: BME 2025 rielaborata da Jn

La *Fig. 3* restituisce l'esito dell'ulteriore domanda: quali temi coprono le vostre analisi di sostenibilità?

26. Schnee, 2025, che parla di quella privata come di "limitata credibilità".

27. Il tema è trattato da Grabosch, 2021.

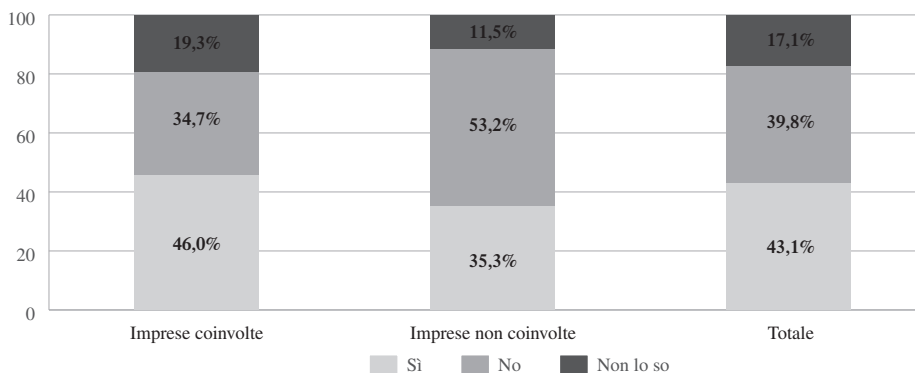
Fig. 3



Fonte: BME, 2025

Da un'indagine empirica condotta somministrando questionari ai consigli aziendali delle imprese che rientrano nel campo di applicazione LkSG emerge che poco meno della metà delle imprese tedesche che praticano la codeterminazione ha negli ultimi due anni adottato modifiche dovute alla possibile violazione di diritti umani da parte delle imprese fornitrici.

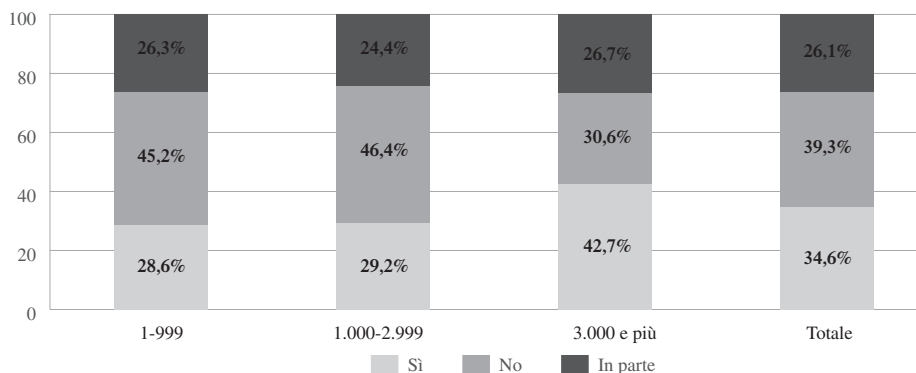
Fig. 4 – Imprese dove viene praticata la codeterminazione che hanno intrapreso modifiche dovute alla violazione di diritti umani sul lavoro presso fornitori



Fonte: Sondaggio (2023) dei consigli aziendali e dei consigli di rappresentanza dei lavori del settore pubblico condotto dall'istituto di ricerca WSI.

Tuttavia, solo una percentuale limitata di tali modifiche sarebbe dovuta all'entrata in vigore della LkSG.

Fig. 5 – Modifiche dovute all'entrata in vigore della LkSG



Fonte: Sondaggio (2023) dei consigli aziendali e dei consigli di rappresentanza dei lavori del settore pubblico condotto dall'istituto di ricerca

Dalla Fig. 5 si evince anche che i consigli aziendali classificano una certa percentuale di imprese appartenenti alla classe dimensionale alla quale si applica la LkSG come “non interessata”, “il che è indicativo della carenza di informazioni ma presumibilmente anche di un certo deficit nell’attuazione della LkSG. Una possibile causa di questo deficit potrebbe essere rappresentata da una mancanza di risorse da destinare a tal fine”²⁸.

2. Fine vita della *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*. Scampato pericolo per le imprese italiane?

Nel mentre scrivo questo saggio (estate del 2025) nessuno è in grado di dare una risposta circostanziata su come evolverà la normativa tedesca in tema di prevenzione delle violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo le catene globali di fornitura. La LkSG ha rotto gli indugi indicando una strada nuova e proprio per questo è stata oggetto di critiche, anche veementi, sia da destra che da sinistra; entrambe sono ben riassunte nella stigmatizzazione della legge come contenente “molti obblighi e poche responsabilità”²⁹. Gli uni hanno messo l’accento sul notevole carico burocratico³⁰, gli altri sull’assenza di meccanismi di *enforcement* giudiziale.

28. Blank, Brehmer, 2024, 852.

29. Wagner, 2021.

30. Sia prima della sua approvazione che, a maggior ragione dopo, il più autorevole quotidiana-

Ora, come già detto, l'obiettivo degli obblighi previsti dalla LkSG è prevenire o ridurre al minimo i rischi di violazione dei diritti umani sul lavoro e di alcuni obblighi ambientali e, nei casi più gravi, porre fine a eventuali violazioni (§ 3, c. 1, frase 1). I problemi attuativi nascono dal fatto che alcune formulazioni prescelte dal legislatore presuppongono un ampio spazio valutativo in fase applicativa. Si prescrive a tal proposito che l'esatta focalizzazione dell'obbligo prescritto per il singolo caso abbia luogo servendosi dei principi d'adeguatezza (§ 4, c. 1, ma anche §§ 5 e ss.) e d'efficacia.

Il *criterio dell'adeguatezza* implica ai sensi del § 3, c. 2, la valutazione: a) della natura e della portata dell'attività economica dell'impresa; b) della sua capacità di influenza del fornitore; c) della gravità, della reversibilità e della probabilità delle violazioni degli obblighi previsti dalla LkSG stessa; d) del tipo di contributo causale dell'impresa alla violazione. In tal modo gli obblighi non sono uguali per tutte le imprese ma dipendono dal contesto concreto dell'attività aziendale: quanto maggiore è il potere d'influenza di un'impresa e quanto più elevati sono i rischi per i diritti umani connessi alla sua attività, tanto maggiori sono – di norma – gli sforzi richiesti. Questa attività di valutazione costa tempo e richiede risorse e tale aggravio è stato, per così dire, "cavalcato" dai partiti di centro destra.

Al principio di adeguatezza si affianca poi quello *d'efficacia*, sancito nel § 4, c. 2. Secondo tale disposizione, l'efficacia delle misure adottate si valuta sulla base del loro contributo effettivo al raggiungimento dell'obiettivo della legge, ossia: ridurre i rischi per i diritti umani e prevenire, mitigare e porre fine a violazioni dei diritti umani. Anche su questo fronte, non è dunque sufficiente un *box ticking exercise* e cioè un'azione eseguita al mero fine di soddisfare il requisito richiesto, senza un reale impegno o comprensione del suo scopo o valore. Occorre che le misure adottate siano concretamente in grado di ridurre concretamente i rischi per i diritti umani. Non basta prescrivere che le misure siano efficaci: le imprese sono tenute a verificarne l'efficacia tramite indicatori di performance quantitativi e qualitativi (§ 6, c. 5, § 7, c. 4 e § 8, c. 5). Non si arriva comunque al punto di affermare che non siano mere obbligazioni di mezzi bensì di risultato (del risultato). Infine, l'efficacia delle misure di prevenzione e di rimedio, così come quella della procedura di reclamo istituita, deve essere verificata annualmente o in caso di necessità, ai sensi del § 6, c. 5, § 7, c. 4 e § 8, c. 5.

Si è molto criticato il fatto che la mappatura dei rischi includa anche i fornitori indiretti. In realtà, nei confronti di questi ultimi il contenuto degli obblighi è esiguo e di tipo sostanzialmente (non preventivo ma) reattivo. Ai sensi del § 9, un'impresa è, infatti, tenuta ad adottare misure nei confronti dei fornitori indiretti solo allorché sia in possesso di conoscenze circostanziate su possibi-

no e sito d'informazioni tedesco dell'area conservatrice (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) ha elevato la legge sulla violazione dei diritti umani sul lavoro a simbolo delle vessazioni burocratiche nei confronti delle imprese tedesche.

li violazioni dei diritti umani (§ 9, c. 3)³¹ ovvero sia disponga di indizi concreti che rendono verosimile tale violazione. La relativa informazione deve essere verificabile e credibile³², benché essa non debba necessariamente riferirsi a un fornitore specifico o a una violazione concreta dei diritti umani. La conoscenza prescritta dalla LkSG può limitarsi anche alla situazione dei diritti umani in una determinata regione in cui opera un fornitore³³ e, quindi, è circostanziata anche solo se, in base al profilo di rischio del fornitore, appare possibile (anche solo in futuro) la violazione di un obbligo relativo ai diritti umani ai sensi del § 2, c. 4.

Quando sussiste tale grado di conoscenza, l'impresa è tenuta a condurre un'analisi del rischio e adottare misure adeguate di prevenzione o di rimedio oltre, eventualmente, ad aggiornare la propria dichiarazione di principi in base alla nuova situazione di rischio. Per quanto riguarda le misure da adottare, si applicano in modo analogo le disposizioni già descritte per i §§ 3 e seguenti della LkSG. Se il fornitore indiretto è contrattualmente vincolato al rispetto di un codice di condotta che contiene clausole cd. di trasmissione³⁴ (art. 18 della direttiva UE 2024/1760) l'impresa può esercitare – eventualmente per il tramite dei fornitori diretti – i propri diritti di controllo contrattuali e così influire in modo significativo sulla tutela dei diritti umani presso i fornitori. In assenza di vincoli contrattuali, l'impresa dovrebbe cercare di ampliare le proprie possibilità di influenza in un altro modo. Il § 9, c. 3, n. 2 fa riferimento, in questo senso, a misure di supporto, ad esempio: partecipazione a iniziative settoriali (v. *infra*), oppure sostegno mirato e a lungo termine a determinati fornitori indiretti strategicamente rilevanti, per renderli partner stabili dell'azienda. Anche il sostegno a progetti sociali in una regione può contribuire a rafforzare diritti specifici, come ad esempio la libertà sindacale.

Se, dunque, è sufficiente la conoscenza di rischi astratti per attivare gli obblighi del § 9, c. 3, ne consegue che l'impresa non può sottrarsi alle proprie responsabilità sostenendo di non conoscere affatto i propri fornitori indiretti.

31. Fanno eccezione solo i casi in cui le relazioni con i fornitori diretti sono abusive o costituiscono una manovra elusiva al fine di evitare l'applicazione degli obblighi nei confronti di un fornitore diretto. In tali casi, i fornitori indiretti sono considerati fornitori diretti, e di conseguenza diventa necessario un approccio proattivo (§ 5 c. 1 seconda frase, § 7, c. 1, seconda frase).

32. Tali informazioni possono derivare, in particolare, da segnalazioni o reclami ricevuti attraverso il meccanismo di reclamo che le imprese sono tenute a istituire ai sensi del § 8. Questo meccanismo di reclamo, ai sensi del § 9, c. 1, deve infatti essere accessibile anche a persone colpite e segnalanti legati a fornitori indiretti.

33. Lo stesso vale per i rischi connessi a un settore industriale o a un prodotto, qualora un fornitore appartenga al settore in questione o estragga, produca o approvvigioni un prodotto ad alto rischio (ad esempio, certi minerali provenienti da zone di conflitto). Ciò si desume dalla relazione illustrativa del § 9, c. 3, in cui si afferma che sono da considerare come indizi di una violazione dei diritti umani anche: rapporti sulla difficile situazione dei diritti umani nella regione di produzione; l'appartenenza di un fornitore indiretto a un settore ad alto rischio in materia di diritti umani; nonché precedenti episodi negativi presso un fornitore indiretto.

34. A differenza della direttiva, la LkSG non vi dedica alcuna disposizione. Il tema è ben trattato da Holtz, Passas, 2023.

In tal caso, l'analisi del rischio deve comprendere anche un esame volto a ricostruire la catena di fornitura (cosiddetto *tracing*), almeno in relazione ai fornitori potenzialmente interessati. Anche gli obblighi nei confronti dei fornitori indiretti non sono comunque di risultato (del risultato) bensì di mezzi: se i rapporti indiretti con i fornitori non possono essere chiariti, ad esempio perché l'accesso alle informazioni viene negato per motivi di segreto industriale, ciò non può essere imputato all'impresa, a condizione che essa possa dimostrare di aver fatto seri tentativi per ottenere tali informazioni.

Ciò detto in ordine alle più rilevanti critiche sollevate nei confronti della LkSG, pur avendo contribuito in modo decisivo alla sua approvazione ai tempi dell'ultimo governo guidato da Angela Merkel, la coalizione tra CDU-CSU ha poi abbracciato, con il nuovo segretario generale della CDU Merz, l'ideologia della "legge meramente burocratica", presentandosi alle elezioni con un programma abrogativo della stessa. Anche la *Bundesbank* ha, invero, sostenuto che la crisi tedesca ("le quote di mercato delle esportazioni tedesche sono in calo dal 2017 e, rispetto ad altre economie avanzate, sono rimaste sempre più indietro a partire dal 2021. Queste perdite di quote di mercato hanno quindi contribuito in modo significativo alla debolezza della crescita economica tedesca") non è dovuta al tipo di prodotti realizzati in Germania, bensì a debolezze dell'offerta quali la chiusura nei confronti della manodopera straniera, l'eccessiva attività burocratica connessa alla produzione e la mancanza di incentivi fiscali per gli investimenti³⁵. La nuova coalizione CDU-CSU-SPD è però nata solo dall'esito delle elezioni politiche anticipate del 2025 ed ha solo parzialmente accolto nel suo programma i desiderata di politiche di deregulation che erano stati inseriti nei programmi della CDU e della CSU. Ecco il testo del passaggio dell'accordo di coalizione che interessa il tema qui indagato:

Inoltre, aboliamo la LkSG. Essa sarà sostituita da una legge sulla responsabilità internazionale delle imprese, che attuerà la direttiva europea sulla catena di fornitura (CSDDD) in modo snello e favorevole all'applicazione. L'obbligo di rendicontazione previsto dalla LkSG sarà abolito immediatamente e verrà eliminato del tutto. Gli obblighi di diligenza previsti dalla normativa vigente non saranno sanzionati fino all'entrata in vigore della nuova legge, ad eccezione delle gravi violazioni dei diritti umani. Sosteniamo l'"Omnibus" della Commissione per ridurre significativamente e posticipare nel tempo i complessi requisiti della rendicontazione sulla sostenibilità dell'UE, in particolare per le piccole e medie imprese.

Come si vede, al posto dell'abrogazione della LkSG si parla di *sostituzione* della legge stessa con una normativa meno stringente che prenderà il titolo di "legge sulla responsabilità internazionale delle imprese" (*Gesetz über die*

35. È ciò che emerge dal suo Monatsbericht – Juli 2025, 77. Jahrgang, n. 7, disponibile su: publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/monatsbericht-juli-2025-960336?article=was-steckt-hinter-dem-mehrjaehrigen-rueckgang-der-deutschen-exportmarktanteile--960342.

internationale Unternehmensverantwortung) e che realizzerà il recepimento nel diritto nazionale della direttiva UE 2024/1760 (modificata dalla direttiva UE 2025/794). Questo è stato il punto di caduta del compromesso con la SPD. Nel settembre del 2025 il governo ha presentato il seguente disegno di legge di modifica della LkSG:

Articolo 1 – Modifica della LkSG

La LkSG del 16.7.2021 è modificata come segue:

1. All'art. 3, c. 1, seconda frase, n. 9, l'indicazione “(§ 10 comma 1) e la relazione (§ 10 comma 2)” è sostituita dall'indicazione “(§ 10)”.
2. L'art. 10 è così modificato:
 - a) Nel titolo, l'indicazione “Obbligo di documentazione e di relazione” è sostituita da “Obbligo di documentazione”.
 - b) Al c. 1, l'indicazione “(1)” è soppressa.
 - c) I commi da 2 a 4 sono soppressi.
3. La Sez. 4 è così modificata:
 - a) La sottosezione 1 è soppressa.
 - b) Le precedenti sottosezioni 2 e 3 diventano sottosezioni 1 e 2.
4. All'art. 21, c. 2, è soppressa l'indicazione “nonché un'analisi delle relazioni aziendali presentate ai sensi dell'articolo 12, senza indicare le imprese interessate”.
5. L'art. 22, c. 2, seconda frase, è modificato come segue:
 - a) Il numero 1 è soppresso.
 - b) I precedenti n. 2 e 3 diventano n. 1 e 2.
6. L'art. 24 è così modificato:
 - a) I commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:
 - 1) Commette un illecito amministrativo chi, con dolo o colpa:
 1. In violazione dell'art. 6, c. 1, non adotta o non adotta tempestivamente una misura preventiva in relazione a un rischio per i diritti umani ai sensi dell'art. 2, c. 2,
 2. In violazione dell'art. 7, c. 1, frase 1, non adotta o non adotta tempestivamente una misura correttiva in relazione a un rischio per i diritti umani ai sensi dell'art. 2, c. 2,
 3. In violazione di
 - a. art. 7, c. 2, frase 1, oppure
 - b. art. 9, c. 3, n. 3, non elabora o non attua tempestivamente un piano in relazione a un rischio per i diritti umani ai sensi dell'art. 2, comma 2,
 4. In violazione dell'art. 8, c. 1, frase 1, anche in combinazione con l'art. 9, c. 1, non garantisce che sia istituita una procedura di reclamo.
 - 2) L'illecito amministrativo può essere punito con una sanzione pecuniaria fino a 800.000 euro. Si applica l'art. 30, c. 2, frase 3 della legge sugli illeciti amministrativi.
 - b) All'art. 24, c. 3, frase 1, l'indicazione “in combinazione con frase 1 numero 1 lettera b, un illecito amministrativo ai sensi del comma 1 numero 6 o 7 lettera a” è sostituita con “un illecito amministrativo ai sensi del comma 1 numero 2 o 3 lettera a”.

Articolo 2 – Entrata in vigore

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione, fatte salve le disposizioni della seconda frase. L'articolo 1, numeri da 1 a 4, entra in vigore con effetto dall'1.1.2023³⁶.

In sostanza, come si legge nella presentazione del disegno di legge, “l'obbligo di rendicontazione sul rispetto dei doveri di diligenza viene eliminato. Tuttavia, i doveri di diligenza previsti dalla LkSG rimangono in vigore. La violazione di tali obblighi sarà però sanzionata solo in caso di infrazioni gravi”. La modifica viene giustificata dal governo con l'obiettivo di non penalizzare le imprese soggette alla LkSG fino all'approvazione ed entrata in vigore delle disposizioni euro-unitarie di modifica della direttiva europea.

Il Governo è stato indotto ad agire da una serie di iniziative tra cui, anzitutto, la discussione al Bundestag del 5.6.2025 provocata da una proposta di legge del gruppo parlamentare del partito di estrema destra *Alternative für Deutschland* (AfD) di abrogazione della legge³⁷ e da una mozione dello stesso partito intitolata *Iniziare la svolta burocratica – Abolire rapidamente la direttiva UE sulle catene di fornitura*³⁸ che mirava ad impegnare il governo ad adoperarsi per abrogare anche la direttiva UE. Entrambe le proposte sono state rinviate per ulteriori discussioni alla Commissione Lavoro e Affari Sociali, incaricata del fascicolo. L'AfD aveva richiesto che la commissione competente fosse quella per l'Economia e l'Energia, ma non è riuscita a imporsi contro gli altri gruppi parlamentari: CDU/CSU e SPD si sono espresse per la commissione Lavoro e Affari Sociali.

In secondo luogo, pesa il giudizio della più forte confederazione di associazioni datoriali, il *Bundesverband der Deutschen Industrie*³⁹:

Sarebbe stato meglio procedere con un'abrogazione immediata e senza sostituzione della LkSG, fino a quando la nuova direttiva UE non richieda obbligatoriamente l'introduzione di nuove regole. In questo contesto, le imprese tedesche continueranno a essere svantaggiate per molti anni all'interno del mercato unico europeo rispetto a quelle di altri Stati membri. Molto positivo è, invece, che gli obblighi di rendicontazione secondo il § 10, c. 2 della LkSG vengano immediatamente abrogati e che alcune disposizioni sanzionatorie vengano modificate, il che comporta un alleggerimento burocratico per le imprese. Decisiva è l'intenzione di attuare la nuova

36. Per la traduzione in italiano del testo della LkSG, v. *retro* nt. 2.

37. Proposta di legge di abrogazione della *Lieferkettensorgfaltspflichtenabschaffungsgesetz*: documento 21/329. Nelle motivazioni della proposta si riporta che secondo la Camera di Commercio e Industria tedesca (DIHK), già nel 2023 il 23% delle grandi imprese (oltre 3.000 dipendenti) aveva dichiarato di ritirarsi o pianificare il ritiro da Paesi a rischio. Nel 2024 il dato era, invece, del 15%.

38. Documento 21/340.

39. “Verantwortung für Deutschland” – Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. Bewertung der BDA 10.4.2025, disponibile su: [arbeitgeber.de/wp-content/uploads/2025/04/bda-arbeitgeber-stellungnahme-bewertung_koalitionsvertrag_cdu_csu_spd-2025_04_10.pdf](https://www.arbeitgeber.de/wp-content/uploads/2025/04/bda-arbeitgeber-stellungnahme-bewertung_koalitionsvertrag_cdu_csu_spd-2025_04_10.pdf).

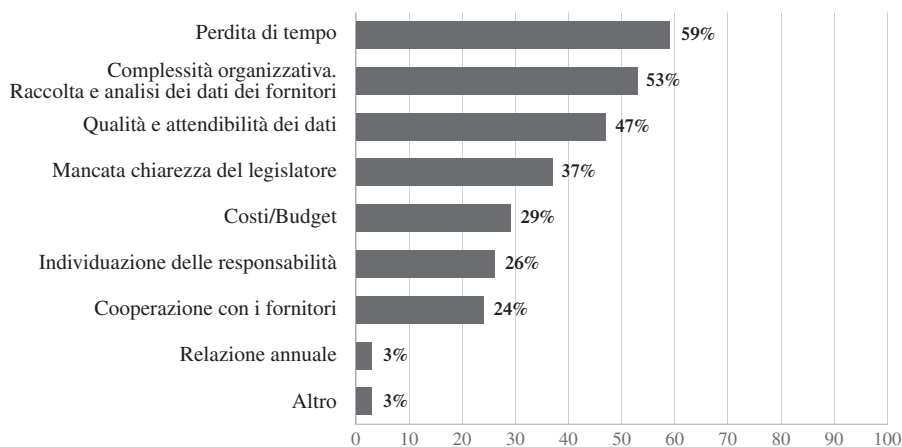
direttiva in Germania in modo snello dal punto di vista burocratico e favorevole all'applicazione pratica. In questo contesto, è importante che il nuovo governo federale si impegni per una rapida ed efficace adozione della proposta europea "Omnibus IV", al fine di garantire un alleggerimento su più livelli.

La *direttiva Omnibus*, i cui contenuti non sono ancora stati completamente negoziati, offre l'opportunità di correggere carenze esistenti, in particolare della *Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)* e della *CSDDD*, rendendole meno burocratiche e più orientate alla prassi. Il nuovo governo federale dovrebbe quindi impegnarsi con decisione nel Consiglio dei ministri a favore di questo obiettivo. Inoltre, è fondamentale che il nuovo atto delegato sui nuovi standard di rendicontazione della sostenibilità dell'UE venga strutturato in modo proporzionato, giuridicamente sicuro e praticabile. A tal fine, il numero di requisiti di divulgazione negli standard deve essere ridotto e corretto al livello effettivamente richiesto dalla CSRD. Anche l'ambito di applicazione della CSRD deve essere ridotto.

Per quanto riguarda la revisione del Regolamento sulla Tassonomia (TAX-VO), l'ambito di applicazione dovrebbe essere allineato a quello della CSDDD. Inoltre, devono essere abolite le norme minime di protezione sociale stabilite negli articoli 3 e 18, per le quali non esistono requisiti vincolanti e praticabili a livello aziendale.

Interessante è comunque sia l'esito di un sondaggio, molto attendibile, sulla domanda: quali sono state le principali sfide nell'attuazione della LkSG? (Fig. 6).

Fig. 6



Fonte: Sondaggio (2023) dei consigli aziendali e dei consigli di rappresentanza dei lavori del settore pubblico condotto dall'istituto di ricerca

La vera partita verrà giocata nell'autunno del 2025 a livello europeo: se la LkSG è entrata in vigore l'1.1.2024 per le aziende con almeno 1.000 dipendenti, la direttiva UE, approvata nel 2024, doveva entrare in vigore nel 2027 ma poi, come già detto, la Commissione Europea ha deciso di posticipare l'entra-

ta in vigore al 26.6.2028. Nel frattempo, saranno però decise delle modifiche. La Commissione Europea ha, come noto, a tal fine incluso una propria proposta nel pacchetto che prende il nome di *omnibus* sul quale già si è espresso il Consiglio che vorrebbe limitare la futura normativa, indirizzata ai soli settori maggiormente esposti ai rischi che s'intendono prevenire, alle imprese con più di 5000 dipendenti e 1,5 miliardi di fatturato. Il numero di imprese con sede in Germania soggette alla normativa di prevenzione scenderebbe da 1489 a 276. Ma sul punto deve ancora pronunciarsi il Parlamento. Pare che il relatore, l'europarlamentare svedese Jörgen Warbon si sia espresso nel senso di includere le imprese con più di 3000 dipendenti e con un fatturato annuale di almeno 450 milioni.

Per completezza d'informazione debbo soggiungere che, mentre si discute di un possibile "alleggerimento" della LkSG e della direttiva europea 2024/1760, in altri ambiti gli obblighi di prevenzione nelle catene di fornitura vengono notevolmente rafforzati e estesi anche alle piccole e medie imprese: a) per stagno, tantalio, tungsteno, i loro minerali e l'oro, si applica già oggi il regolamento UE sui minerali provenienti da zone di conflitto; b) a partire dal 18.8.2025, entreranno in vigore gli obblighi di prevenzione previsti dal regolamento UE sulle batterie; c) dal 30.12.2025, le prime imprese dovranno osservare il regolamento UE 2023/1115 sulla deforestazione, che contiene rigidi requisiti per evitare il disboscamento illegale a meno che non venga adottata la proposta formulata dalla Commissione il 23 settembre del 2025 di spostare l'entrata in vigore di un anno e quindi al 30.12.2026. Il governo tedesco vorrebbe introdurre una nuova categoria di "Paesi a rischio zero", per i quali non varrebbero obblighi di prevenzione ma una proposta simile è stata bocciata solo pochi mesi fa dal Parlamento dell'UE; d) dal 14.12.2027, entrerà in vigore il regolamento UE sul lavoro forzato, che proibisce la commercializzazione di prodotti realizzati con lavoro forzato⁴⁰. Queste normative non sono menzionate nell'iniziativa *omnibus* della Commissione UE. In un parere redatto su commissione della coalizione di associazioni *Initiative Lieferkettengesetz*, si afferma giustamente che esse dimostrano come le imprese debbano comunque sia valutare le loro catene di fornitura e che sarebbe auspicabile che la Commissione, al posto di modificare la direttiva UE, proponesse iniziative di coordinamento tra tutte le fonti di obblighi di prevenzione dei rischi lungo le catene di fornitura⁴¹.

Sempre secondo il citato accordo di coalizione, fino all'entrata in vigore della legge sostitutiva, gli obblighi di prevenzione previsti dalla LkSG rimarranno in vigore, ma saranno sanzionati solo in caso di *grave* violazione dei diritti umani. Non vengono però forniti chiarimenti sul modo in cui debba essere inteso il termine elastico *grave*. L'accordo fa comunque riferimento solo ai diritti umani e, quindi – ragiona il fronte *pro business* – verranno eliminati gli obblighi di prevenzione relativi al mercurio, alle sostanze organiche persisten-

40. Il tema è trattato in questo stesso volume da Chiara Cristofolini.

41. Schönfelder, 2025.

ti e ai rifiuti pericolosi. Sulla stampa è stata riportata la notizia che “un parere legale commissionato dalle ONG *Germanwatch* e *Oxfam* è giunto a luglio alla conclusione che una riduzione del numero di aziende tedesche coinvolte nell’adattamento della legge tedesca alle norme dell’UE violerebbe il diritto europeo. Infatti, quest’ultimo stabilisce che il livello di protezione già esistente non possa essere abbassato. Una portavoce del Ministero federale del Lavoro non ha voluto commentare la questione. L’attuazione della direttiva avverrebbe “in conformità con il diritto europeo”⁴².

Invero, debbo anche aggiungere che ad oggi la Germania non ha ancora trasposto nel proprio ordinamento la direttiva (UE) 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità. Il termine era peraltro già spirato il 6.7.2024 e, quindi, il procedimento per la mancata attuazione è, in realtà, in gran parte imputabile al governo della scorsa legislatura. Tant’è che il nuovo Ministro della giustizia ha già presentato al Bundestag un progetto di legge di trasposizione, per così dire, “uno ad uno” della direttiva del 2022 che entrerebbe in vigore nel 2026. Uno dei punti più discussi riguarda l’adozione alternativa tra due soluzioni. La prima prende il nome di *Aufstellungslösung* (“soluzione della redazione”) e prevede che l’impresa soddisfi l’obbligo non appena redige il documento, ad esempio la Dichiarazione non finanziaria, anche se esso non è ancora stato pubblicato o reso disponibile al pubblico. La seconda viene denominata *Offenlegungslösung* (soluzione della pubblicazione) e prevede che l’impresa soddisfi l’obbligo solo quando rende pubblica la dichiarazione, ad esempio pubblicandola nel bilancio o sul sito. La seconda soluzione è decisamente più trasparente nei confronti degli stakeholder e maggiormente coerente con i principi di accountability e trasparenza.

L’ultimo indizio attualmente disponibile sull’atteggiamento del nuovo governo tedesco consiste nel fatto che il suo Ministro per l’agricoltura Alois Rainer (CSU) non ha sottoscritto la lettera firmata da altri 18 suoi colleghi che chiede alla Commissione europea una decisa semplificazione del Regolamento (UE) n. 995/2010, entrato in vigore nel 2013 e che tenta di contrastare il commercio di legname tagliato illegalmente e dei prodotti derivati all’interno del mercato europeo. Questo regolamento dovrebbe essere abrogato dal già citato regolamento (UE) 2023/1115⁴³. La disposizione centrale di tale regolamento è rappresentata dall’art. 4, § 1, secondo cui è vietata qualsiasi immissione sul mercato di legno o prodotti derivati ottenuti illegalmente. Il criterio per stabilire la legalità dell’abbattimento del legno sono le normative nazionali (anche quelle di tutela del lavoro) del Paese di origine del taglio. Secondo l’art. 3 del regolamento, è considerato legale anche il legno certificato in base a regolamenti UE precedenti. Per garantire il rispetto del divieto di importazione di legno tagliato illegalmente, l’art. 6 del regolamento stesso prevede, infine, un sistema di obblighi di prevenzione che è articolato in tre fasi. Innanzitutto: a)

42. Rinsum, 2024.

43. Su cui cfr. Cristallo, 2025, 185 ss.

devono essere raccolte informazioni specifiche, come la provenienza, la quantità del legno (o dei prodotti derivati!) e l'identità dei fornitori e degli acquirenti. In particolare, è necessario ottenere prove del rispetto delle normative vigenti nel Paese d'origine del taglio. Questo obbligo si estende all'intera catena di approvvigionamento. Successivamente, b) le informazioni raccolte devono essere oggetto di una valutazione del rischio, al fine di determinare la probabilità che il legno (o il prodotto derivato) da importare provenga da un taglio illegale. Ad esempio, se il legno proviene da un Paese dove sono già stati segnalati casi di disboscamento illegale, oppure se si tratta di una specie legnosa frequentemente soggetta a taglio illegale, si presume un rischio elevato; c) se l'analisi completa delle informazioni dimostra che il rischio è trascurabile, non è richiesto l'adempimento di ulteriori obblighi. In caso contrario, l'operatore di mercato è tenuto a ridurre i rischi identificati, qualora intenda comunque importare il legno o il prodotto derivato nell'UE. Misure per la mitigazione del rischio possono includere, ad esempio: la definizione e l'applicazione di requisiti specifici per i fornitori; oppure l'organizzazione di controlli regolari da parte di parti terze.

Coloro i quali non importano direttamente legno o prodotti derivati nel territorio dell'UE, ma commercializzano prodotti già immessi sul mercato, sono soggetti all'obbligo di tenuta dei registri ai sensi dell'art. 5 del Regolamento n. 995/2010, per garantire la tracciabilità dei prodotti. La catena di fornitura deve essere ricostruita sia a monte (chi ha fornito il legno o prodotto derivato) che a valle (chi lo ha ricevuto). Si pensi ai costruttori di yacht o di case in legno. Queste informazioni devono essere conservate per almeno cinque anni e messe a disposizione, su richiesta, all'autorità competente.

Per quanto riguarda l'applicazione e le sanzioni, il legislatore europeo – e in attuazione di quest'ultimo anche il legislatore tedesco – si affida a strumenti e autorità di diritto pubblico. L'applicazione del regolamento è affidata alle autorità nazionali competenti, designate dagli Stati membri (art. 7), nonché alle organizzazioni di controllo riconosciute dalla Commissione europea (art. 8).

Ora, il citato Ministro del nuovo Governo Merz aveva, tra l'altro, affermato pubblicamente di condividere in particolare la richiesta, contenuta anche nell'accordo di coalizione, di introdurre una clausola (probabilmente discriminatoria) a favore degli Stati appartenente alla "categoria a zero-rischio" che nei desiderata del governo tedesco verrebbero esentati da obblighi di introdurre qualsiasi tipo di rendicontazione. Vero è che la posizione governativa nei confronti dell'Unione europea deve su tale argomento essere il frutto di un accordo con il ministro dell'ambiente Carsten Schneider (SPD) e che la richiesta dei ministri dell'agricoltura va ben oltre l'introduzione di una clausola siffatta. Il regolamento – che riguarda tutti i prodotti derivati dal legno, dal cacao, dal caffè, dall'olio di palma, dalla carne bovina, dal cuoio e dalla gomma (caucciù) fino ai mobili – viene osteggiato con forza dall'associazione degli artigiani (*Zentralverband des deutschen Handwerks*) che rappresenta i panettieri (cacao) ed i falegnami (legno) ed è oggetto di critiche pubbliche anche da parte dall'as-

sociazione degli industriali (*Deutsche Industrie- und Handelskammer*). Infine, la *lobby* della clausola sulla “categoria a zero-rischio” viene, per così dire, smentita dai toni ultimativi delle critiche che provengono dall’associazione tedesca dei proprietari dei boschi (*Verband der Waldeigentümer*) che annuncia conseguenze catastrofiche per il segmento dell’economia tedesca presidiato dai suoi associati.

In realtà, molti dei temi fin qui considerati sono entrati di forza anche nell’agenda degli accordi commerciali interstatali e in particolare di quello rilevantisimo con gli Stati Uniti. Pare, anzi, che sia già stato trovato un accordo sulla posticipazione di un (altro) anno dell’entrata in vigore del regolamento sulla deforestazione⁴⁴.

3. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: perché è improprio parlare di obbligo di *due diligence*

Sarebbero circa 2.900 i soggetti giuridici⁴⁵ con sede in Germania che ricadono nell’ambito di applicazione della LkSG⁴⁶. A questi se ne aggiungono circa altri 1.900 fuori dal territorio tedesco, sicché la cifra complessiva sarebbe di 4.800⁴⁷. Di qui l’interesse che la legge ha suscitato soprattutto nei paesi economicamente più integrati con la realtà tedesca come possono essere, ad esempio, l’Austria⁴⁸ ma anche l’Italia⁴⁹.

Vediamo però più da vicino il campo di applicazione della LkSG. In base al § 1, c. 1, frase 2, si ricade nel suo ambito di applicazione se l’impresa con sede all’estero è dotata in Germania di una succursale (*Zweigniederlassung*) ai sensi del § 13d del codice del diritto commerciale tedesco (HGB) e, quindi, un’unità operativa dell’impresa geograficamente separata dalla sede principale, che esercita attività economiche proprie per un certo periodo di tempo, con una certa autonomia organizzativa, materiale e di personale⁵⁰. Si tenga, inoltre, presente che “per qualificare una sede come succursale, distinguendola da una semplice unità operativa priva di autonomia, sono soprattutto le condizioni effettive a essere determinanti. L’iscrizione della succursale nel registro delle imprese ai sensi del § 13d dell’HGB, invece, non è decisiva, poiché ha solo effetto

44. Lo scrive il *Wall Street Journal* del 21.6.2025.

45. Come osservano, Altenschmidt, Helling, 2022, 180 “la legge non distingue tra persone giuridiche di diritto privato, persone giuridiche di diritto privato a maggioranza detenute da enti pubblici e persone giuridiche di diritto pubblico”.

46. Così nella relazione di accompagnamento della legge: Begr RegE LkSG, BT-Drucks 19/28649, p. 26.

47. Grabosch in Grabosch (Hrsg), Das neue LkSG (2021), § 3, Rz 3.

48. Brunk, 2023; Wagner, 2021.

49. Riporta le voci preoccupate del mondo imprenditoriale: Vesentini, 2023.

50. Schaal, Weis in Haublein, Hoffmann-Theinert, Beck OGG HGB § 13d Rz 30 (Stand 15. 11. 2023, beck-online.de).

dichiarativo”⁵¹. Comunque sia, siccome la succursale non è dotata di una propria soggettività giuridica, il soggetto degli obblighi previsti dalla legge tedesca è l’impresa con sede all’estero. Il richiamo alla *Zweigniederlassung* consente alle piattaforme per il commercio online, specie a quelle cinesi (con in testa Temu e Shein)⁵², di non considerarsi vincolate alle disposizioni della legge. Qui entra in campo il *Digital Services Act* (DSA) il quale impone a tali soggetti economici di valutare adeguatamente il rischio di distribuzione di prodotti illegali. Nel luglio del 2025, la Commissione Europea ha avviato un procedimento formale contro Temu per presunte violazioni del DSA, accertando preliminarmente la vendita di prodotti illegali come giocattoli e dispositivi elettronici non conformi. Temu è accusata di non aver valutato adeguatamente e mitigato i rischi associati a questi prodotti non sicuri, rischi che potrebbero includere sostanze chimiche illegali, esplosioni o pericolo di soffocamento per i bambini. Viene ipotizzata una multa del 6% del fatturato e cioè di circa 430 milioni di euro. Con l’entrata in vigore del citato regolamento UE sul lavoro forzato potranno essere considerate anche le violazioni di alcuni diritti umani sul lavoro.

Qualora un’impresa straniera rientri, invece, nel campo di applicazione della legge ai sensi dell’§ 1, c. 1, frase 2, essa è tenuta ad adempiere agli obblighi previsti agli §§ 3 ss. non solo a livello della succursale o limitatamente al territorio tedesco. Al contrario, tutte le attività commerciali dell’impresa, sia in Germania che all’estero, sono soggette alla normativa (§ 2, c. 6, frase 2), incluse le attività delle società controllate, qualora queste ultime siano attribuibili all’ambito operativo della società madre in base all’§ 2, c. 6, frase 3. In modo analogo, si apre un altro scenario quando l’impresa straniera non possiede una succursale in Germania, ma svolge la propria attività commerciale tramite società controllate. Infatti, le società controllate costituiscono dei soggetti giuridici autonomi, con propri diritti e obblighi, per cui l’applicabilità della LkSG deve, ai sensi del § 1, c. 1, frase 1, essere valutata separatamente. Non avviene alcuna imputazione dei lavoratori di una controllata tedesca alla sua società madre straniera (e viceversa), nemmeno in virtù del § 1, c. 3. Sicché, ad esempio, le imprese italiane possono eludere l’applicazione della LkSG trasferendo le attività commerciali delle loro succursali tedesche in società controllate. In questo ambito esiste dunque una lacuna nella LkSG.

Quella fin qui illustrata sarebbe un’applicazione diretta della legge tedesca ad imprese italiane. A ciò si aggiungono gli effetti indiretti esercitati dalla legge tedesca. In base a quanto sopra, l’applicabilità diretta della LkSG alle imprese italiane è possibile solo in presenza dei requisiti ristretti previsti dal § 1, c. 1, frase 2. Tuttavia, le imprese italiane sono spesso colpite indirettamente dagli effetti giuridici della LkSG, poiché le imprese direttamente obbligate, ai sensi del § 3, c. 1, devono rispettare gli obblighi di cura in materia di diritti umani e ambiente “nelle loro catene di fornitura”, e a tal fine dipendono dalla collabora-

51. Wagner, 2021, 41.

52. Si lamenta di questo la società KiK in FAZ del 29.8.2024, p. 24.

zione con le imprese coinvolte nella loro *supply chain*. Secondo la definizione contenuta nel § 2, c. 5, la catena di fornitura riguarda tutti i prodotti e servizi di un'impresa. Essa comprende tutte le fasi, sia in Germania che all'estero, necessarie alla produzione dei beni o all'erogazione dei servizi, partendo dall'estrazione delle materie prime fino alla consegna al cliente finale.

In conclusione, le imprese italiane rientrano direttamente nel campo di applicazione della legge tedesca solo in ipotesi eccezionali previste dal § 1 c. 1 frase 2. Più frequentemente, sono destinatarie indirette degli effetti giuridici della legge o come società controllate ai sensi del § 2 c. 6 frase 3, oppure in quanto fornitori all'interno della catena di fornitura di un'impresa soggetta alla legge. In queste due ultime ipotesi, esse devono rispettare gli obblighi di prevenzione in materia di diritti umani solo se e nella misura in cui esiste un vincolo societario o contrattuale che lo imponga.

4. La LkSG *in action*: i primi esiti applicativi

Una, o forse *la* questione centrale della LkSG, ma in fondo anche della legge francese, consiste nel *grado di certezza giuridica che essa riesce a garantire alle imprese che sono soggette al suo ambito di applicazione*. A tal fine la legge tedesca evita in tutti i modi di prevedere l'applicazione diretta della normativa di diritto internazionale pubblico sui diritti umani. È vero che un apposito allegato alla legge contiene l'elenco rilevante dei relativi accordi internazionali, ma solo in pochi casi le disposizioni della LkSG vi fanno espresso riferimento (ossia nei § 2, c. 2, n. 12, § 4, c. 4, § 7, c. 3, frase 1 n. 1, e § 11 c. 1). Il legislatore ha evitato un rinvio aperto agli accordi internazionali in materia di diritti umani e degli obblighi ambientali per timore dell'eccessiva vaghezza con la quale essi vengono generalmente redatti per venire incontro alle cospicue differenziazioni che caratterizzano gli Stati nel contesto globale⁵³.

La certezza viene perseguita dalla legge tedesca utilizzando quali punti centrali di riferimento degli obblighi materiali di prevenzione (cfr. § 3, c. 1) i concetti di *rischio* relativo ai diritti umani o all'ambiente (§ 2, c. 2 e 3) e di violazione di obblighi relativi ai diritti umani o all'ambiente (§ 2, c. 4). Per definirli, i §§ 2, c. 2 e 3 elencano in modo tassativo singoli divieti, i quali si desumono dagli accordi sui diritti umani e ambientali elencati nell'allegato alla legge. In questo contesto, sono soprattutto i diritti umani legati al lavoro, previsti dalle convenzioni fondamentali dell'OIL, a essere ampiamente coperti, mentre le ulteriori posizioni giuridiche contenute nei due Patti delle Nazioni Unite sui dirit-

53. Critiche vengono comunque espresse sul fatto che la fattispecie prevista dal § 2, c. 2, n. 12 sia stata formulata con termini elastici: Weigel in Ghassemi-Tabar, 2024, 36 che ne ipotizza l'incostituzionalità. Peraltro si è anche osservato che i tre termini elastici ("idoneo in modo immediato", "in modo gravoso" e "evidente") vengono utilizzati tutti e tre per limitare gli obblighi datoriali: Johann in Johann, Sangi, 2023, 121.

ti umani (Patto sui diritti civili e politici e Patto sui diritti economici, sociali e culturali) sono considerate in modo solo parziale.

In relazione alla violazione dei diritti umani sul lavoro la LkSG adotta un approccio *inside-out*, che parte dall'analisi degli impatti che l'impresa genera sull'esterno, e non invece l'approccio *outside-in* che parte dall'analisi dei rischi che l'ambiente esterno può rappresentare per l'impresa stessa. L'approccio adottato è difficilmente traducibile in un dato matematico perché non riguarda i danni potenziali per l'impresa ma quelli che attengono ai danni patiti dai lavoratori e dall'ambiente⁵⁴. D'altra parte, si osserva criticamente che la legge non sostiene l'acquisizione "di una conoscenza approfondita" dei rischi sussistenti presso i fornitori indiretti che avrebbe richiesto un loro pieno coinvolgimento perché solo in tal modo si va oltre ciò che è già di dominio pubblico. La legge incentiverebbe anzi "a chiudere gli occhi di fronte a possibili violazioni per non dover intervenire. Infatti, meno un'azienda è a conoscenza dei possibili rischi nella catena di fornitura, minori sono gli obblighi di adottare misure preventive o correttive"⁵⁵. Anche la definizione di rischio per i diritti umani come "violazione" imminente "con sufficiente probabilità sulla base di circostanze effettive" (§ 2, c. 2) è oggetto di critiche perché troppo restrittiva e perché contraddice l'idea-base di prevenzione, proclamata dalla legge, come semplice probabilità di una violazione⁵⁶.

Un concetto ampliato di rischio, che tiene conto delle diverse modalità di considerazione dei rischi nella prospettiva *outside-in* e *inside-out*, è seguito dagli standard europei per la rendicontazione di sostenibilità⁵⁷. Non appena questi standard diventeranno vincolanti, tutte le imprese coinvolte dovranno adeguare i propri sistemi di gestione del rischio, anche oltre quanto previsto dalla LkSG, in modo da considerare entrambe le prospettive nella valutazione dei rischi. Non a caso

secondo quanto riportato nei loro bilanci, quasi tutte le aziende quotate nell'indice DAX40⁵⁸ erano dotate già prima dell'entrata in vigore della LkSG di un sistema di gestione dei rischi che includeva i rischi nella catena di fornitura, oppure erano in procinto di crearne uno, spesso con riferimento esplicito alla LkSG. Solo tre aziende DAX40 non hanno fornito alcuna informazione al riguardo. Più della metà delle imprese quotate nell'indice MDAX⁵⁹ (il 34% del campione totale) non fornisce al-

54. Beile, Vitols, 2024, 51.

55. La citazione è ripresa da *liniziative Lieferkettengesetz*, 2021, 77.

56. Beile, Vitols, 2024, 37.

57. Ivi, 52-53.

58. Il DAX, o *Deutsche Aktienindex*, è il maggior indice azionario della Borsa di Francoforte che sintetizza l'andamento dei 40 titoli azionari più importanti in termini di capitalizzazione e liquidità. In realtà, dalla sua creazione nel 1988 con un valore base di 1000 punti, il DAX ha sempre compreso non più di 30 titoli. Tuttavia, dal 24.11.2020, la *Deutsche Börse*, durante una delle sue periodiche revisioni, ha introdotto 10 ulteriori componenti con il fine ultimo di avere un campione più rappresentativo dell'economia tedesca.

59. L'indice MDAX® replica 50 titoli azionari di società tedesche a media capitalizzazione. L'indice MDAX pondera i propri componenti in base alla capitalizzazione di mercato indicata dal flottante.

cuna informazione su un sistema di gestione dei rischi che includa i rischi relativi ai diritti umani e all'ambiente nella catena di fornitura. La portata della rendicontazione varia notevolmente⁶⁰.

In totale,

oltre la metà delle aziende non riporta rischi ambientali nell'ambito dell'analisi dei rischi lungo la catena di fornitura. Il 44% delle aziende che fornisce informazioni in merito si limita in parte a menzionare il concetto di rischi ambientali, senza fornire ulteriori dettagli⁶¹.

Come *best practice*, viene citato il gruppo *Telefónica Deutschland Holding AG* che conduce ogni anno un'analisi dei rischi in materia di diritti umani, nell'ambito del proprio *risk management*. La valutazione svolta nel 2021 non ha rilevato rischi significativi in materia di diritti umani per il Gruppo, il che sarebbe in particolare attribuibile all'efficiente sistema di gestione e alle linee guida e misure di mitigazione del rischio adottate. Inoltre, il Gruppo conduce regolarmente *Impact Assessments* (valutazioni d'impatto) sia a livello globale che nazionale, le ultime delle quali si sono svolte nel 2013 e nel 2018. In questi processi vengono coinvolti anche esperti esterni, ad esempio delle organizzazioni "*Business for Social Responsibility*" o "*Business and Human Rights*".

Un altro esempio virtuoso di presa in carico dell'implementazione della LkSG è rappresentato da *Siemens AG*.

Nella strategia interna, vengono identificati sistematicamente quei fornitori con potenziali rischi che sono stati trattati nell'ambito del nostro processo di qualificazione dei fornitori e dei nostri audit regolari sulla qualità dei fornitori. I fornitori i cui risultati si collocano al di sotto di una soglia prestabilita vengono automaticamente inseriti in un elenco di fornitori con potenziale rischio elevato. L'elenco viene trasmesso alle unità acquisti competenti delle divisioni, affinché possano avviare i successivi passi nel processo di chiarimento. Per identificare i rischi vengono utilizzate anche fonti esterne, ad esempio banche dati di organizzazioni non governative, articoli di stampa o informazioni ricevute tramite il nostro *Ombudsman* o la hotline *Tell Us*. Le segnalazioni di potenziali violazioni del Codice di Condotta per i fornitori Siemens vengono sottoposte a un processo di chiarimento, nel quale si decide come procedere, ad esempio con un'ispezione basata sull'incidente. Per una valutazione completa dei rischi del nostro portafoglio acquisti è stato sviluppato, basandosi su dati esterni, un framework di confronto dei rischi, che consiste in una classificazione dei rischi per Paese e per gruppo merceologico⁶².

60. Beile, Vitols, 2024, 50.

61. Ivi, 56. Il corsivo è mio.

62. Siemens (2023), *Lieferantenüberprüfung mit System*, www.siemens.com/de/de/unternehmen/konzern/konzernfunktionen/supply-chain-management/sustainability-in-the-supply-chain/detectionmodule.html.

Ai sensi del § 3, c. 1, frase 2, l'obbligo che viene per lo più (impropriamente) evocato con il termine inglese *due diligence* si compone dei seguenti obblighi specifici:

1. istituzione di un sistema di gestione del rischio (§ 4, c. 1);
2. designazione di una responsabilità interna all'azienda (§ 4, c. 3)⁶³;
3. svolgimento regolare di analisi dei rischi (§ 5);
4. pubblicazione di una dichiarazione di principio (§ 6, c. 2);
5. implementazione di misure preventive nel proprio ambito operativo (§ 6, c. 1 e 3) e nei confronti dei fornitori diretti (§ 6, c. 4);
6. adozione di misure correttive (§ 7, c. 1-3);
7. istituzione di una procedura per i reclami (§ 8);
8. attuazione degli obblighi di diligenza in relazione ai rischi presso fornitori indiretti (§ 9);
9. documentazione (§ 10, c. 1) e rendicontazione (§ 10, c. 2).

A ciò si aggiunge la verifica annuale o in caso di necessità dell'efficacia delle misure adottate, che – a differenza del Principio Guida ONU su Imprese e Diritti Umani 20 – non costituisce un obbligo autonomo, ma è incorporata negli obblighi relativi alla prevenzione e alla correzione (§ 6, c. 5, § 7, c. 4 e § 8, c. 5).

Ora, rispetto a questi obblighi o si parla di obblighi di cura oppure si prende atto che

il concetto di *due diligence* è stato ampliato rispetto alla precedente accezione, intesa come procedura per la valutazione dei rischi per l'impresa, includendo anche i rischi per i diritti umani di terzi, dando così origine a un obbligo sostanziale di diligenza volto alla loro tutela. La *due diligence*, in questo senso, non rappresenta quindi solo un obbligo procedurale o di impegno, ma un obbligo di risultato graduato, che deve essere adempiuto, se del caso, attraverso l'ottimizzazione delle misure adottate⁶⁴.

63. In Fresenius (2022), *Geschäftsbericht 2021*, www.fresenius.com/sites/default/files/2022-03/Fresenius_Geschaeftsbericht_2021.pdf (consultato il 15.8.2023), 194-195 si legge che nel 2019, la società Fresenius ha, ad esempio, istituito un *Human Rights Council* (Consiglio per i Diritti Umani) per promuovere l'attuazione e lo sviluppo del proprio programma sui diritti umani a livello di gruppo. Il Consiglio per i Diritti Umani è composto da circa 20 membri e include rappresentanti delle aree Compliance, Legale, Sostenibilità, Comunicazione, Acquisti, Risorse Umane e Medicina, al fine di coprire le diverse prospettive relative al rispetto dei diritti umani. Il consiglio si riunisce trimestralmente per confrontarsi su temi attuali relativi ai diritti umani in tutti i settori aziendali. I partecipanti discutono, ad esempio, iniziative a livello di gruppo e presentano nuovi concetti e metodi. Inoltre, il Consiglio per i Diritti Umani, con il supporto dei sistemi di gestione della compliance (CMS), promuove corsi di formazione su specifici aspetti dei diritti umani all'interno del gruppo e informa i dipendenti su come reagire in caso di comportamenti scorretti e come segnalare eventuali violazioni. Cfr. Beile, Vitols, 2024, 61-62.

64. Spießhofer in Spießhofer, Späth, 2024, 49-50.

È noto che fin dalla prima volta si è sviluppata una polemica sull'improprietà del ricorso al termine *due diligence*⁶⁵ per obblighi che sono sia procedurali che

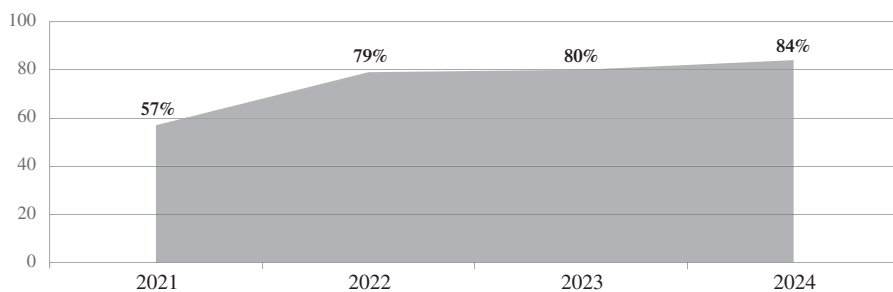
uno *standard of expected behavior* con l'obiettivo orientato al risultato di prevenire, ridurre o eliminare rischi e violazioni dei diritti umani. Questa incertezza dogmatica nella concezione degli obblighi di diligenza contenuta nei Principi Guida ONU è stata recepita nel LkSG senza una riflessione critica e ulteriormente aggravata dal fatto che, nella motivazione della legge, si afferma che tali obblighi di diligenza costituirebbero meri obblighi di mezzi⁶⁶.

In realtà, dal contenuto della LkSG emerge con chiarezza che gli obblighi che vengono riportati sotto l'impropria etichetta di *due diligence*

non si esauriscano nello sforzo di adempiere a requisiti procedurali o in un generico impegno, ma, in linea di principio conformemente ai Principi Guida ONU, richiedano anche l'effettivo adempimento degli obblighi e, in forma graduata e dinamica, il raggiungimento di risultati concreti. A sostegno di ciò vi è, tra l'altro, il fatto che l'efficacia e il conseguimento degli obiettivi delle misure adottate devono essere verificati regolarmente. In caso di inefficacia delle misure adottate ne derivano effetti precisi che incidono sulle misure future da porre in essere⁶⁷.

La Fig. 7 restituisce le risposte alla domanda delle imprese con più di 250 dipendenti: avete implementato o pianificato un sistema di gestione del rischio per identificare i rischi legati alla sostenibilità nella vostra catena di fornitura?

Fig. 7



Fonte: BME 2025.

65. Cfr. Bonniticha, McCorquodale, 2017, e la replica di Ruggie, Sherman, 2017.

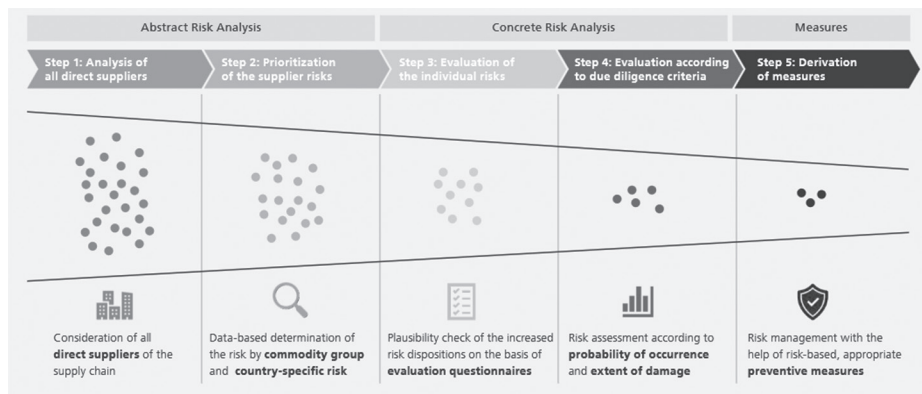
66. Spießhofer in Spießhofer, Späth, 2024, 287.

67. Così sempre Spießhofer in Spießhofer, Späth, 2024, 287 le quali soggiungono che si tratta di obblighi che “costituiscono, da un lato, prescrizioni procedurali da adempiere e, dall’altro, obblighi sostanziali graduati e dinamici volti a perseguire e raggiungere determinati risultati. Essi costituiscono un sistema *sui generis* imposto alle imprese, che non ha precedenti in questa forma nel diritto tedesco e la cui qualificazione dogmatica risulta quindi problematica”.

La dichiarazione di principio viene messa a disposizione dei dipendenti tramite l'intranet aziendale e può essere consultata da soggetti esterni attraverso il sito web dell'azienda⁶⁸. In quella virtuosa della Commerzbank A.G. (*la quarta più grande banca della Germania*) si legge:

Nel nostro *Code of Conduct* definiamo per i nostri partner commerciali in tutto il mondo la concezione della Commerzbank in materia di diritti umani e il nostro impegno a rispettarli. Il rispetto degli standard sui diritti umani da parte di fornitori e prestatori di servizi rappresenta anche una parte integrante delle nostre direttive di acquisto e approvvigionamento. [...] Tutti i fornitori e prestatori di servizi che intrattengono rapporti commerciali con noi devono garantire il rispetto dei requisiti specifici in materia di diritti umani e ambientali previsti da questo regolamento, e devono a loro volta obbligare i propri fornitori e partner commerciali a fare altrettanto. [...] Violazioni di questi standard da parte di un partner commerciale possono portare fino alla cessazione del rapporto d'affari⁶⁹.

Fig. 8 – Fasi dell'analisi dei rischi



Fonte: www.fraunhofer.de/en/about-fraunhofer/sustainability/responsible-corporate-governance/sustainable-supply-chains/german-act-on-corporate-due-diligence-obligations-in-supply-chains.html.

La dichiarazione di principio dovrebbe, invero, contenere i rischi in materia di diritti umani e ambientali identificati sulla base dell'analisi dei rischi. Tuttavia, nella pratica solo raramente tali rischi vengono effettivamente menzionati nelle dichiarazioni di principi. *In alcuni casi, le dichiarazioni vengono, anzi,*

68. Beile, Vitols, 2024, 46-47.

69. Commerzbank (2023b): Grundsatzklärung der Commerzbank AG zu menschenrechts- und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten, www.commerzbank.de/media/konzern_1/comp/Grundsatzklärung_LkSG.pdf (consultato il 15.8.2023). Il testo è ripreso da Beile, Vitols, 2024, 47-48.

adottate addirittura prima che un'analisi dei rischi sia stata effettuata, nonostante dovrebbero in realtà basarsi sui risultati di tale analisi.

Un'eccezione è rappresentata dalla dichiarazione di principi della società Thyssenkrupp, che descrive i campi di rischio e i singoli rischi emersi dall'analisi dei rischi dell'azienda⁷⁰.

Sempre Beile, Vitols⁷¹, che rappresenta la fonte principale di questa parte della mia rassegna, segnalano poi che “nella rendicontazione 2021 delle società prese in considerazione dal DAX e dal MDAX, anche se prive di un obbligo legale, si trovano in alcuni casi obiettivi basati su indicatori numerici relativi ai diritti umani o all'ambiente nella catena di fornitura. Il 18% delle aziende ha formulato obiettivi misurabili legati ad aspetti dei diritti umani e/o ambientali nella catena di fornitura”. Tra gli obiettivi citati figurano, ad esempio: il numero di fornitori che firmano il codice di condotta o una clausola equivalente (ad es. Beiersdorf, Aurubis, Siemens Energy); la quota degli acquisti soggetta a valutazioni di sostenibilità (ad es. multinazionale tedesca che produce prodotti per la cura della persona Beiersdorf A.G., Siemens Energy A.G.); oppure la percentuale delle materie prime a rischio elevato di violazioni dei diritti umani che sono state controllate (ad es. Mercedes-Benz Group). Volkswagen AG, ad esempio, indica come obiettivo la percentuale di fornitori formati e sensibilizzati sui temi della sostenibilità.

Un già citato esempio di buona prassi è rappresentato da Telefónica, che si impegna a integrare i criteri di sostenibilità nei processi di approvvigionamento e a promuovere standard ecologici, sociali e soprattutto in materia di diritti umani nella propria catena di fornitura. In tal senso, il rispetto del dovere di diligenza in materia di diritti umani è considerato uno strumento essenziale per rafforzare una gestione aziendale sostenibile.

Nel suo Responsible Business Plan 2025, Telefónica ha definito una serie di obiettivi relativi alla catena di fornitura, indicando anche il grado di realizzazione al momento della rendicontazione (Telefónica 2022, p. 125 e segg.): sviluppo di processi e strutture aziendali per garantire la conformità alla LkSG; redazione della procedura relativa alla politica sui diritti umani (entro fine 2022) e implementazione (entro fine 2023); redazione della procedura relativa alla Supply Chain Sustainability Policy (SCSP) (entro fine 2022) e implementazione (entro fine 2023); analisi dei rischi in materia di diritti umani, da effettuarsi in modo continuativo; misure attuative in base ai risultati dell'analisi dei rischi in materia di diritti umani; armonizzazione dei requisiti di sostenibilità contenuti nella SCSP entro fine 2023; accettazione della SCSP da parte del 100% dei fornitori coinvolti negli acquisti entro fine 2023; valutazione esterna della sostenibilità da parte di EcoVadis per quasi il 100% dei fornitori ad alto rischio entro fine 2024.

70. Thyssenkrupp (2022a): 2021/2022 Geschäftsbericht, d2zo35mdb530wx.cloudfront.net/_binary/UCPthyssenkruppAG/92e33ec7-1cf5-4aaf-b05f-7442c2747c43/Geschäftsbericht2021_2022-thyssenkrupp-AG.pdf (consultato il 15.8.2023).

71. Beile, Vitols, 2024, 99-100.

Ora, il punto forse più discusso della LkSG è rappresentato dalla forte differenziazione tra il contenuto degli obblighi da assolvere all'interno del proprio ambito operativo e nei confronti dei fornitori diretti e il contenuto degli obblighi nei confronti dei fornitori indiretti. Si osserva a tal proposito che “la distinzione legale tra fornitori diretti e indiretti contraddice l’approccio basato sul rischio dei Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani (Principi ONU), e per questo motivo non è appropriata. Non è infatti sensato che l’azienda obbligata debba controllare *a fondo* tutti i suoi fornitori diretti, mentre nei confronti dei fornitori indiretti – presso i quali, di regola, si annidano rischi maggiori per i diritti umani e l’ambiente – debba adempiere solo obblighi di prevenzione attenuati. Il conseguente carico burocratico per le aziende non è solo considerevole, ma soprattutto inadeguato, poiché contribuisce poco al raggiungimento dell’obiettivo di tutela previsto dalla legge⁷². Il dato sarebbe aggravato dalla constatazione che le violazioni più gravi dei diritti umani si verificano spesso nei livelli più profondi della catena di fornitura⁷³. La Confederazione unitaria dei sindacati tedeschi (DGB) sostiene che “la distinzione tra fornitori diretti e indiretti dovrebbe essere eliminata, poiché la DGB teme che i fornitori indiretti non vengano sistematicamente coinvolti nei processi di adempimento degli obblighi di prevenzione. Almeno nell’analisi dei rischi, l’intera catena del valore dovrebbe costituire il punto di riferimento, poiché, come osserva la DGB, i diritti umani sono spesso violati in modo più grave ai livelli più bassi della catena di fornitura⁷⁴”.

Nonostante le critiche, sono emerse alcune buone prassi. Nella più volte citata ricerca di Beile e Vitols si afferma che “tutte le aziende da noi esaminate dispongono di un codice di condotta per i propri dipendenti, e l’88% ha anche un codice di condotta per i fornitori, che comprende aspetti relativi ai diritti umani o all’ambiente. La nostra indagine ha mostrato che, di norma, le aziende sviluppano autonomamente il contenuto dei codici. Solo poche imprese utilizzano codici di condotta preconfezionati forniti da iniziative standard. Ciononostante, i codici sono simili tra loro e presentano sovrapposizioni nei contenuti⁷⁵”. Si cita come particolarmente virtuoso il codice in uso presso il gruppo chimico belga Solvay.

Nel Codice di condotta per i propri dipendenti, il *Solvay Code of Business Integrity*, sono elencati standard e quadri di riferimento relativi ai diritti umani, nonché singoli diritti umani. Si prevede che i fornitori applichino principi equivalenti. Inoltre, il Codice stabilisce che i fornitori devono essere supportati da Solvay nell’attuazione di tali principi. Nella sezione domande e risposte del Codice di condotta, viene affrontato esplicitamente l’esempio di un potenziale fornitore che presenta un’offerta

72. Brunk; Kritisch daher auch *Mittwoch/Bremenkamp* in *Kaltenborn/Krajewski/Ruhl/Saage-Maas*, LkSG § 2 Rz 874; vgl auch *Brunk*, Menschenrechtscompliance 468.

73. Hoffmann *et al.*, 2020, 58-59.

74. Beile, Vitols, 2024, 36.

75. Ivi, 70.

economica vantaggiosa, ma ottiene una valutazione negativa per quanto riguarda le condizioni di lavoro. In merito, Solvay chiarisce che il prezzo dell'offerta è solo uno dei criteri di selezione, e che in questo caso le prestazioni del fornitore in materia di sostenibilità devono essere considerate più rilevanti. Viene inoltre spiegato che condizioni di lavoro scadenti possono comportare costi imprevisti, ad esempio a causa di incidenti, scioperi, ecc. Il Codice di condotta per i dipendenti è stato elaborato congiuntamente alle rappresentanze dei lavoratori dell'azienda⁷⁶.

Complessivamente, “è evidente che solo pochi codici di condotta contengono descrizioni dettagliate dei singoli aspetti relativi ai diritti umani o all'ambiente. In parte, questi aspetti vengono menzionati solo come parole chiave oppure trattati in poche frasi”⁷⁷. Un esempio più virtuoso è rappresentato dal primo produttore di aerei civili al mondo Airbus s.a.s.

Airbus basa il proprio codice di condotta per i fornitori su un modello fornito dal codice di condotta dell'*International Forum on Business Ethical Conduct* (IFBEC), integrandolo con valori e principi propri (Airbus 2021). Il *Forum on Business Ethical Conduct* (IFBEC) è stato fondato da aziende membri della *Aerospace Industries Association of America* (AIA) e della *AeroSpace and Defence Industries Association of Europe* (ASD) e ha la funzione di elaborare un *International Forum on Business Ethical Conduct* (IFBEC) come piattaforma per lo scambio di informazioni e buone pratiche nel campo delle pratiche aziendali etiche⁷⁸. Il codice di condotta di Airbus include numerose aspettative nei confronti dei fornitori, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani e la tutela ambientale. Tra queste rientrano: il divieto di lavoro minorile e forzato, il divieto di molestie, mobbing e discriminazione e indicazioni sul dialogo sociale e sulla libertà di associazione. Nella sezione “Salari e benefici sociali”, il codice specifica che i fornitori devono garantire ai lavoratori almeno il salario minimo legale e tutte le prestazioni sociali obbligatorie. Inoltre, le ore straordinarie devono essere retribuite, e non sono ammessi trattenute salariali come misura disciplinare. Per quanto riguarda salute e sicurezza sul lavoro, ci si aspetta che i fornitori adottino un adeguato sistema di gestione della salute e sicurezza, ad esempio conforme allo standard ISO 45001 o equivalente. Analogamente, per la protezione ambientale, è richiesto l'uso di un sistema di gestione ambientale, come ISO 14001 o standard simile. I fornitori sono incoraggiati a svolgere processi di due diligence lungo le proprie catene di fornitura in relazione a questi aspetti. Inoltre, devono disporre di un meccanismo di reclamo attraverso il quale dipendenti e soggetti esterni possano segnalare violazioni. Airbus si riserva il diritto di interrompere il rapporto con un fornitore qualora le misure correttive adottate in seguito a una violazione risultino inefficaci. I potenziali fornitori devono accettare formalmente i requisiti del codice di condotta e firmarlo prima dell'instaurazione del rapporto contrattuale⁷⁹.

76. Ivi, 69.

77. Ivi, 2024, 72.

78. www.ifbec.info/about.

79. Beile, Vitols, 2024, 73.

Che ruolo gioca la *Mitbestimmung*? Sul piano della codeterminazione “la BetrVG prevede una serie di ambiti di competenza per i consigli aziendali che spesso sono anche parte integrante delle prestazioni di sostenibilità aziendale. Tra questi figurano, ad esempio, le pari opportunità e le misure per l’attuazione della parità di trattamento, la qualificazione dei dipendenti e le questioni relative alla protezione ambientale aziendale (*betrieblichen Umweltschutzes*)”⁸⁰. Sul piano della cogestione, invece, viene in considerazione soprattutto l’ancoraggio delle retribuzioni dei managers alla sostenibilità. L’IG Metall ha commissionato un parere nel quale si sostiene che il comitato economico e i membri del consiglio di sorveglianza o del comitato di revisione devono essere informati in merito alla dichiarazione di principio. Il consiglio aziendale avrebbe invece il diritto a ricevere la bozza della dichiarazione di principio⁸¹.

Salvo rare eccezioni, le rappresentanze dei lavoratori non sono state coinvolte nelle analisi dei rischi. Fa eccezione la società Daimler Truck che ha coinvolto il proprio consiglio aziendale mondiale (*Weltbetriebsrat*)⁸².

Daimler Truck ha adottato e pubblicato una dichiarazione di principio nel novembre 2022, ispirandosi alla dichiarazione del precedente gruppo madre Daimler AG del 2002, ma dal punto di vista della rappresentanza dei lavoratori, la nuova dichiarazione descrive in modo ancora più chiaro i diritti umani. Come per Daimler AG, anche in questo caso la rappresentanza dei lavoratori ha sottoscritto la dichiarazione. Oltre al presidente e al vicepresidente del Consiglio Europeo dei Lavoratori e del Consiglio Mondiale dei Lavoratori, ha firmato anche il segretario generale di IndustriAll.

Nell’ambito della dichiarazione, Daimler Truck si impegna a rispettare diversi standard internazionali, tra cui la Dichiarazione universale dei diritti umani, la Dichiarazione OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e le Linee guida OCSE per le imprese multinazionali. La dichiarazione include, oltre all’elenco di vari diritti umani, anche una clausola sul rispetto dei diritti umani da parte delle forze di sicurezza proprie o incaricate per la protezione degli stabilimenti, e menziona il diritto delle comunità locali e dei popoli indigeni. Anche la protezione dei dati e gli obblighi di due diligence ambientale sono parte integrante della dichiarazione. La dichiarazione deve essere riesaminata e aggiornata regolarmente e in occasioni specifiche, ad esempio quando si effettua un’analisi dei rischi in relazione a una nuova attività o a un nuovo rapporto con fornitori, prima di decisioni strategiche o in caso di cambiamenti nelle attività aziendali. (Fonte: Caso aziendale Daimler Truck, Appendice I, in questo volume p. 293 ss.)⁸³.

Nella pratica, le aziende utilizzano autodichiarazioni e *audit* per verificare i propri fornitori⁸⁴. Nel caso delle autodichiarazioni, i fornitori valutano auto-

80. Ivi, 20.

81. Zimmer, 2023.

82. Ivi, 57.

83. Ivi, 43-44.

84. Däubler, 2023 osserva che “i sindacati possono riprendere contatto o (per la prima volta) instaurare contatti con le rappresentanze degli interessi in altri Paesi e contribuire, attraverso uno

nomamente, rispondendo a un questionario, il grado di conformità ai requisiti richiesti.

Gli audit sono invece verifiche in loco, svolte direttamente presso l'azienda del fornitore. Essi possono essere eseguiti: dall'azienda committente stessa oppure da soggetti terzi indipendenti (i cosiddetti *third-party assurance*)⁸⁵. Esistono diverse forme comuni di *assessment* o *audit* nelle catene di fornitura, sviluppate da aziende appartenenti a uno stesso settore o da altri attori⁸⁶: amfori BSCI (*Business Social Compliance Initiative*)⁸⁷, SA 8000⁸⁸, RBA (*Responsible Business Alliance*)⁸⁹, TfS (v. retro § 1), EcoVadis Scorecards⁹⁰ e il Bangladesh Accord⁹¹.

Questi *assessment* promettono generalmente la verifica del rispetto di criteri sociali minimi, in particolare quelli delle convenzioni fondamentali dell'OIL. Tuttavia, variano per contenuto e ampiezza della verifica⁹². Le modalità di svolgimento delle verifiche sono regolate dalle linee guida degli enti o delle iniziative che le propongono. Tali linee guida sugli audit includono: i criteri di valutazione, i documenti di riferimento richiesti, i requisiti per la selezione dei soggetti da intervistare in loco, e indicazioni sulla qualificazione necessaria degli auditor. Le linee guida degli audit raramente sono accessibili al pubblico.

Sofferamoci, infine, sulla procedura di reclamo regolata dal § 8, c. 2 che obbliga le imprese a pubblicare un vero e proprio regolamento scritto. Inoltre, l'impresa deve rendere pubblicamente accessibili in modo chiaro e comprensibile informazioni sull'accessibilità, le responsabilità e lo svolgimento della procedura di reclamo. Nella propria guida operativa, l'Ufficio federale per l'economia e il controllo delle esportazioni⁹³ specifica che il regolamento della procedura dovrebbe includere:

1. l'ambito di applicazione della procedura, ovvero il tipo di reclami per cui essa può essere utilizzata (cioè i rischi relativi ai diritti umani e all'ambiente indicati nella legge);

scambio di informazioni appropriato, al rispetto della legge. Anche in questo modo si può, in linea di principio, prevenire che società di consulenza aziendale 'di manica larga' rilascino certificati secondo cui i diritti umani e la tutela dell'ambiente sarebbero 'pienamente rispettati' nelle rispettive catene di fornitura – cosa che potrebbe offrire protezione contro sanzioni pecuniarie anche se in seguito si scoprisse che la realtà era fin dall'inizio ben lontana da quanto certificato”.

85. Tonelli, 2025, indaga questo nuovo settore che sta vivendo una grande diffusione.

86. Starmanns, Barthel, Mosel, 2021, 36.

87. www.amfori.org/content/amfori-bsci.

88. sa-intl.org/programs/sa8000/.

89. www.responsiblebusiness.org/.

90. resources.ecovadis.com/ecovadis-solution-materials/ecovadis-scorecard-example-en.

91. bangladeshaccord.org/.

92. Starmanns, Barthel, Mosel, 2021, 15.

93. BAFA, 2023, 8.

2. i canali di segnalazione, attraverso i quali possono essere inoltrate le segnalazioni o i reclami (es. numeri di telefono, orari di reperibilità, eventuali costi, link a un modulo online, referenti locali);
3. la procedura dettagliata, compresi i tempi previsti per ciascuna fase del processo;
4. i referenti per i segnalanti e i reparti aziendali competenti per la gestione della procedura di reclamo;
5. la descrizione delle misure a tutela dei segnalanti, per garantire un'effettiva protezione contro rappresaglie o svantaggi in seguito alla presentazione di una segnalazione.

Inoltre, il regolamento della procedura dovrebbe essere pubblicato in un luogo facilmente accessibile.

Dall'analisi di Beile, Vitols, 2024, 97 risulta che il 53% delle aziende descrive, almeno in parte, la procedura di reclamo nella propria comunicazione aziendale. Spesso viene adottato il formato "domande e risposte". La Volkswagen AG, un conglomerato di 120 società e 90.000 fornitori, afferma nella propria relazione (§10, c. 3) relativa all'anno 2023 che

Sono pervenute 104 segnalazioni che sono state valutate come rilevanti ai sensi della LkSG. Il 10% di queste riguardava possibili violazioni all'interno della propria area aziendale, mentre il 90% dei casi si riferiva a possibili violazioni nella catena di fornitura. In totale, 37 casi sono stati conclusi. In ciascuno dei due ambiti – area aziendale e catena di fornitura – è stata accertata una violazione. La durata media di elaborazione (dall'arrivo alla conclusione dell'esame del reclamo) dei casi conclusi è stata di 130 giorni.

Quali temi sono stati oggetto dei reclami? Divieto di lavoro minorile, divieto di lavoro forzato e di tutte le forme di schiavitù, violazioni della sicurezza sul lavoro e pericoli per la salute legati all'attività lavorativa, violazione della libertà di associazione – libertà sindacale e diritto alla contrattazione collettiva, divieto di discriminazione sul lavoro, divieto di negare una retribuzione adeguata, distruzione delle basi naturali della vita a causa di inquinamenti ambientali, violazione illegittima dei diritti fondiari, divieto di incaricare o utilizzare forze di sicurezza private/pubbliche che, per mancanza di formazione o controllo, possono causare interferenze, altri rischi per i diritti umani ai sensi del § 2, comma 2, numero 12 della LkSG (clausola residuale) – "Presunta carestia tra i dipendenti di un fornitore", Produzione e/o uso vietato di sostanze nell'ambito di applicazione della Convenzione di Stoccolma (POP) e gestione non ecocompatibile dei rifiuti contenenti POP.

Sempre dall'analisi empirica di Beile e Vitols (2024, 97) risulta che solo il 17% delle aziende fornisce, secondo le informazioni disponibili sul proprio sito web relativo alla procedura di reclamo, una conferma di ricezione alla persona segnalante. A tal fine, le aziende utilizzano quasi esclusivamente cassette postali digitali, che consentono anche l'invio anonimo dei reclami.

5. Il ruolo decisivo dell'Ufficio federale per l'economia e il controllo delle esportazioni

L'applicazione della LkSG è incentrata su una strategia di *public enforcement*, di norma di controllo *ex ante* ma anche reattiva se attivata da segnalazioni, che spetta principalmente ad un'autorità amministrativa che rientra nel *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* (Ufficio federale per l'economia e il controllo delle esportazioni; d'ora in poi: BAFA), che agisce come autorità competente ai sensi del § 19⁹⁴. Rispetto ai fornitori interni, si parla di una specie di "super autorità di tutela dell'ambiente e del lavoro" la cui attività può comportare problemi non banali di sovrapposizione rispetto ad altre autorità che agiscono rispetto a fattispecie generalmente più specifiche⁹⁵.

Per l'attuazione di tali compiti, presso la sede esterna del BAFA di Borna⁹⁶ sono stati istituiti otto uffici con una dotazione complessiva di 101 dipendenti: un settore è di coordinamento generale, uno per le procedure relative alle infrazioni amministrative e il monitoraggio e sei di controllo, a cui sono assegnate competenze diversificate a seconda del settore. Centrale è la verifica del rispetto da parte delle imprese dell'obbligo di rendicontazione⁹⁷, l'esame e la gestione delle segnalazioni e reclami per violazioni della LkSG, nonché lo svolgimento di ispezioni (basate sul rischio e su richiesta).

L'attività di controllo è irrelata con quella svolta dall'autorità antitrust (*Bundeskartellamt*). Sovviene a tal proposito il fatto che la nostra Autorità per la concorrenza e il mercato ha reso noto da poco che considera le due società Giorgio Armani Spa e Giorgio Armani Operations Spa come responsabili di pubblicità ingannevole per aver scritto nei propri codici etici dichiarazioni etiche che non sono risultate veritiere alla luce del provvedimento di amministrazione giudiziale preventiva disposto dalla Procura della Repubblica di Milano.

94. Un commento essenziale ma puntuale si trova in Altenschmidt, Helling, 2022, 183 ss.

95. Altenschmidt, Helling, 2022, 204-205, i quali soggiungono che "questo non sorprende e non lo fa neppure il silenzio dottrinale"; la LkSG "fu sin dall'inizio considerata e discussa esclusivamente in relazione al contesto internazionale. Secondo la motivazione del disegno di legge, essa mira a un miglioramento della situazione globale dei diritti umani, coinvolgendo a tal fine le imprese tedesche". Data questa premessa, si potrebbe inferire che "il BAFA è autorizzato ad adottare provvedimenti e misure per accertare, eliminare e prevenire violazioni nazionali degli obblighi di cui ai §§ 3-10 c. 1, solo se tali provvedimenti non rientrano già, in base alla normativa settoriale applicabile, nella competenza delle autorità specificamente responsabili".

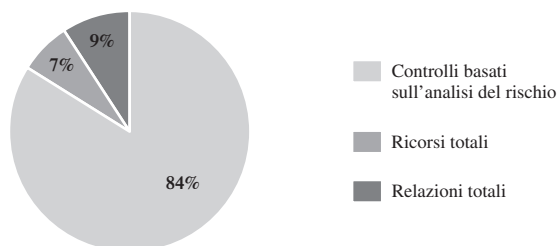
96. Borna è una città situata nello stato federale della Sassonia e si trova a sud (30 km) di Lipsia. È una località di medie dimensioni, conosciuta anche per la sua storia legata all'industria mineraria, in particolare al carbone. Siccome la sede principale del BAFA è situata a Eschborn competente per l'impugnazione giudiziale dei suoi provvedimenti (amministrativi) sarebbe il tribunale amministrativo di tale città (Altenschmidt, Helling, 2022, 208).

97. Nell'ottobre 2024, il BAFA ha annunciato che inizierà a esaminare i rapporti relativi al LkSG a partire dal 1° gennaio 2026. Le aziende che presenteranno i loro rapporti entro il 31 dicembre 2025 non dovranno temere sanzioni. Questo rinvio concede alle imprese più tempo per rivedere e adeguare i propri processi di rendicontazione.

Si pone così fine alla tendenza solo retorica dell'uso dell'armamentario della responsabilità sociale d'impresa. Chi sostiene che la propria catena di fornitura è decarbonizzata oppure, più in generale, che la sostenibilità è parte integrante dell'identità dell'impresa deve essere certo di affermare il vero.

Il compito di verifica del BAFA, sancito dalla legge in quanto autorità competente, si compone da un lato dell'esame dei rapporti formulati dalle società tenute all'applicazione della LkSG ai sensi del § 13 e, dall'altro, dell'intervento dell'autorità previsto dal § 14 (controlli basati sul rischio e verifica dei reclami). L'intervento dell'autorità include i controlli d'ufficio effettuati secondo un margine discrezionale vincolato. Inoltre, il BAFA agisce su richiesta quando la persona richiedente presenta in modo circostanziato l'affermazione di essere stata lesa/o in una posizione giuridicamente tutelata a causa del mancato rispetto di uno degli obblighi previsti dai §§ 3-9, oppure afferma che tale violazione sia imminente.

Fig. 9 – Attività di verifica del BAFA nell'anno 2023



Fonte: BAFA, 2024, 10, rielaborato da Jn

Il BAFA fornisce solo i dati quantitativi relativi alla sua attività di verifica. Tuttavia, nell'*Allegato I* al presente lavoro riferisco di una serie di casi che sono riuscito a ricostruire attingendo ad altre fonti alimentata dai diretti interessati. Nel 2023 solo un numero limitato di imprese (v. fig. 9) era obbligato a presentare il rapporto e, quindi, è d'interesse soprattutto vedere cosa afferma il BAFA in ordine ai reclami ed ai controlli basati su circostanze specifiche che sono stati 86 ed in relazione ai quali il rapporto 2023 fornisce alcune esemplificazioni che saranno riprese nell'illustrazione dei casi che presenterò nel citato *Allegato I*:

Nello sviluppo del modulo online per la presentazione dei reclami da parte delle persone (potenzialmente) interessate, sono stati presi in considerazione i suggerimenti degli attori della società civile. Il modulo è stato regolarmente attivato sul sito web del BAFA il 1.1.2023. Da quel momento è possibile, attraverso questo strumento, presentare una richiesta di intervento al BAFA se una persona richiedente: è direttamente interessata dalla violazione di un obbligo di diligenza aziendale oppure agisce in rappresentanza di una persona interessata (ai sensi del § 14, c. 1, n. 2). In

caso di rappresentanza (ad esempio da parte di una ONG tedesca), la partecipazione alla procedura è regolata dalle disposizioni della Legge sul procedimento amministrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). È inoltre possibile inviare segnalazioni su potenziali violazioni della LkSG. In base a tali segnalazioni, il BAFA può avviare controlli d'ufficio (§ 14, c. 1, n. 1).

[...] Nel 2023, il BAFA ha ricevuto in totale 30 reclami. Poiché alcune segnalazioni menzionavano più imprese contemporaneamente, ne sono derivati 40 procedimenti distinti. Di questi: 20 casi riguardavano aziende non soggette alla LkSG o situazioni non coperte dalla legge; in 2 casi, i dati trasmessi erano errati e non utilizzabili; in 6 casi, sono state contattate 14 aziende (corrispondenti a 14 procedimenti); 1 caso era già stato registrato come controllo basato sul rischio; in 1 caso, il richiedente non era direttamente leso quindi il reclamo è stato trattato solo come segnalazione; 2 casi sono pervenuti a fine anno e non ancora elaborati nel 2023. Fino al 31.12.2023, un solo procedimento è stato completamente concluso: l'azienda coinvolta ha adottato misure immediate e adeguate di prevenzione e rimedio, per ridurre e porre fine a potenziali violazioni presso i suoi fornitori diretti e indiretti. Gli altri procedimenti sono ancora pendenti.

[...] Nel 2023, il BAFA ha condotto complessivamente 492 controlli d'ufficio, di cui 86 su base occasionale (cioè avviati in seguito a circostanze specifiche). 180 controlli sono stati conclusi durante l'anno. Alla data del 31 dicembre 2023, per 15 richieste di informazioni non erano ancora pervenute risposte da parte delle imprese interessate. In 23 casi, le aziende hanno presentato ricorso amministrativo (*Widerspruch*) contro la richiesta di informazioni. In 17 di questi casi, il ricorso è stato accolto entro la fine dell'anno. Nella maggior parte dei casi si trattava di situazioni in cui il BAFA non disponeva inizialmente di informazioni precise sul numero di dipendenti delle aziende. Se, nell'ambito del procedimento di ricorso, le aziende riuscivano a dimostrare di non rientrare nel campo di applicazione della LkSG, il ricorso veniva accolto e la relativa richiesta di informazioni veniva annullata.

[...] Il BAFA ha la possibilità, oltre ai controlli basati sul rischio (che seguono un approccio preventivo), di intervenire anche in presenza di indizi concreti relativi a possibili violazioni delle posizioni giuridiche protette dalla LkSG. Tali indizi derivano spesso dalla copertura mediatica. Costituiscono poi il motivo esterno che porta il BAFA, nell'ambito del proprio potere discrezionale vincolato, ad agire d'ufficio anche in questi casi. Nel corso dell'anno oggetto del rapporto, sono stati effettuati in totale 86 controlli basati su circostanze specifiche.

[...] Nel complesso, nel corso di queste verifiche è emerso un quadro articolato e multilivello: tutte le imprese sottoposte in questo caso a controlli mirati si sono impegnate in modo adeguato a chiarire le accuse, utilizzando le fonti a loro disposizione. Tra le misure adottate vi sono state, ad esempio: indagini sul posto o audit straordinari condotti da partner esterni, che hanno costituito la base per la successiva analisi del rischio mirata alla situazione. In alcuni casi, le accuse non sono state sufficientemente circostanziate, per cui non è emerso alcun obbligo per le aziende di adottare misure di prevenzione o rimedio. In altri casi, i produttori di ortaggi sono stati identificati come fornitori indiretti di imprese soggette alla LkSG, e le accuse sono state confermate. In queste situazioni, le imprese interessate hanno elaborato, in collaborazione con gli intermediari (che fungevano da fornitori diretti), un piano di misure correttive. Il BAFA si è riservato di verificare l'attuazione e l'efficacia di tale piano nell'ambito di un successivo controllo nel 2024.

Il meccanismo di esecuzione si articola in: un controllo amministrativo dei rapporti aziendali ai sensi dei §§ 12 e 13, e misure di vigilanza orientate al rischio ai sensi dei §§ 14 ss. Il BAFA può agire: di propria iniziativa, nell'ambito del proprio potere discrezionale, oppure su istanza, ai sensi del § 14, c. 1 e 2. Per l'esecuzione della sorveglianza e l'attuazione di eventuali provvedimenti correttivi, al BAFA sono attribuite specifiche competenze ai sensi dei §§ 15 e ss., in particolare il potere di impartire ordini, come stabilito nel § 15, frase 2, n. 2 e 3. In caso di violazioni degli obblighi previsti dalla legge, il BAFA è autorizzato a comminare sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi del § 24. Tali sanzioni possono arrivare, per le imprese con un fatturato annuo superiore a 400 milioni di euro, fino al 2% del fatturato medio annuo (§ 24, c. 3). Inoltre, un'impresa che viola le disposizioni del LkSG può essere esclusa dalla partecipazione agli appalti pubblici ai sensi del § 22.

Pubblicamente, il BAFA dichiara soltanto di aver ricevuto complessivamente 38 denunce nel primo anno di applicazione della legge. In molti casi la legge non era applicabile. Fino alla fine del 2023, solo una procedura è stata conclusa: l'impresa in questione ha "agitato immediatamente" per ridurre e porre fine alle potenziali violazioni da parte dei fornitori. In sei di questi casi, finora l'ente ha preso contatto con le aziende coinvolte. Fino ad oggi, l'autorità di controllo ha preferito – invece di sanzionare duramente – iniziare un dialogo con l'impresa coinvolta, il suo atteggiamento è quello tipico della *cooperative compliance*.

Si è tra l'altro osservato che "l'applicazione amministrativa della legge riguarderà regolarmente anche situazioni che si verificano all'estero. Secondo la motivazione del disegno di legge, il controllo e l'attuazione da parte delle autorità dovrebbero avvenire nel rispetto del diritto internazionale vigente. In questo contesto sorgono notevoli problemi di attuazione: in linea di principio, secondo il principio di territorialità del diritto internazionale, nessuno Stato può esercitare potere sovrano sul territorio di un altro Stato senza il suo consenso. Se dunque lo Stato estero si rifiuta di permettere al BAFA di effettuare misure di controllo e attuazione, si porrà inevitabilmente il problema di come il BAFA potrà accertare violazioni degli obblighi di diligenza all'estero. Anche l'osservanza delle misure di attuazione imposte dalle autorità non può essere controllata all'estero tramite provvedimenti amministrativi propri senza la collaborazione dello Stato straniero"⁹⁸.

Invero, un altro meccanismo di semplificazione passerebbe attraverso l'attuazione di un dialogo settoriale, una pratica già perseguita in passato, ad

98. Altenschmidt, Helling, 2022, 176-177 i quali soggiungono che "l'assistenza giudiziaria è possibile sulla base dei principi della cortesia internazionale, motivo per cui anche le rappresentanze consolari e diplomatiche della Germania all'estero possono occuparsi di eventuali richieste di assistenza giudiziaria da parte del BAFA. Ai sensi del § 15, commi 1 e 5, della Legge Consolare (KonsG), i funzionari consolari sono, ad esempio, autorizzati a condurre interrogatori e audizioni su richiesta di tribunali e autorità tedeschi. Tuttavia, l'interrogatorio di testimoni è limitato ai cittadini tedeschi, a meno che il diritto dello Stato ricevente non disponga diversamente".

esempio, dall'iniziativa *Together for Sustainability* (TfS)⁹⁹ che fu istituita fin dal 2011 (v. *Allegato I*) da imprese del settore chimico – come BASF, Bayer, Evonik, Henkel, Lanxess e Solvay – con l'obiettivo di sviluppare un programma globale per il coinvolgimento dei fornitori e migliorare le pratiche di approvvigionamento in linea con il *Global Compact* delle Nazioni Unite. Fin dal gennaio del 2015, TfS divenne un'associazione internazionale senza scopo di lucro regolata dal diritto belga. TfS valuta i fornitori tramite *audit* o autovalutazioni, combinando informazioni fornite dalle aziende e dati pubblicamente disponibili, in collaborazione con l'impresa di certificazione *EcoVadis*. Gli *audit* coprono criteri relativi a: gestione, ambiente, salute e sicurezza, lavoro e diritti umani. A tale ultimo proposito vengono esaminati aspetti come: lavoro minorile, salari, orari di lavoro, discriminazione, molestie e libertà di associazione. Durante le ispezioni in loco si conducono anche colloqui con i lavoratori. L'iniziativa propone inoltre webinar e formazioni sulla sostenibilità. I membri TfS versano un contributo annuo e si fanno carico dei costi per l'utilizzo della piattaforma. I costi specifici per gli *assessment* e gli *audit* sono invece a carico dei fornitori. Secondo TfS, sono già stati raccolti dati da oltre 11.000 *assessment*.

Nel comparto dell'industria farmaceutica si è sviluppata la *Pharmaceutical Supply Chain Initiative*. Fondata nel 2006 da sei aziende, è diventata un ente giuridico senza scopo di lucro negli USA nel 2013. Tra le imprese tedesche del settore figurano le multinazionali Bayer e Merck che è anche membro di TfS. La metodologia di valutazione e il processo di analisi dei rischi per i fornitori si basano sui dati e *rating* forniti da queste iniziative e dai fornitori di servizi esterni¹⁰⁰.

Altri dialoghi settoriali hanno avuto luogo nel settore automobilistico e in quello dell'energia. Tutti i dialoghi hanno dato luogo alla pubblicazione di “linee guida operative su cinque punti fondamentali della *due diligence* in materia di diritti umani: dichiarazione di principio, analisi dei rischi, misure correttive, rendicontazione e meccanismo di reclamo”¹⁰¹. Nel settore automobilistico è stato inoltre realizzato il Progetto pilota consistente in un meccanismo di reclamo in Messico¹⁰² dove hanno messo piede con loro succursali tantissime multinazionali tedesche del settore metalmeccanico, le quali hanno contribuito al fatto che negli ultimi trent'anni l'interscambio tra Messico e Stati Uniti è quasi decuplicato facendo di questo paese confinante il primo socio commerciale degli Stati Uniti stessi. Al meccanismo di reclamo hanno aderito le tre multinazionali BMW, Mercedes-Benz e ZF Friedrichshafen che produce componenti per il settore dell'automotive, dell'automazione industriale e del settore marino. Esso è nato nell'ambito del dialogo settoriale del Piano d'Azione Nazionale, a seguito

99. Informazioni al riguardo si possono trarre da www.tfs-initiative.com.

100. Beile, Vitols, 2024, 59-60.

101. Ivi, 38.

102. Dal sito ministeriale (www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/Branchendialoge/handlungsanleitung-beschwerdemechanismus.pdf?__blob=publicationFile) è possibile scaricare un Manuale che spiega come va implementato il sistema di reclami. Sul contesto cfr. anche il ricco studio empirico di Bensusan, Gonzales Velasco, Lucero Gil, 2024.

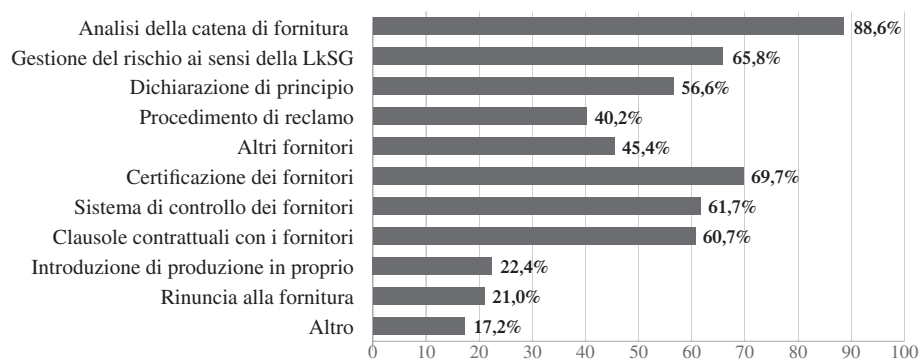
di un processo di sviluppo durato quattro anni. Il Messico rappresenta un paese strategico per l'industria automobilistica tedesca, sia in termini di produzione, sia per quanto riguarda la catena di fornitura a monte.

Comunque sia, alla domanda specifica: “quali misure preventive o correttive avete adottato finora in relazione ai rischi legati ai fornitori?” solo il 4% delle imprese con più di 1.000 dipendenti rispondono: prendendo parte ad un'iniziativa settoriale¹⁰³.

6. Conclusioni (provvisorie)

L'associazione *Bundesverbands Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V.* (BME) ha commissionato uno studio indipendente sui primi due anni di applicazione della LkSG, dal quale emerge un quadro diverso da quello diffuso dal fronte politico di centro-destra tedesco. Le imprese coinvolte affermano in larga maggioranza che la legge ha aumentato la trasparenza delle filiere di fornitura (79%) e contribuito così alla prevenzione dei rischi (68%) creando per le imprese tedesche vantaggi competitivi rispetto alla futura implementazione della direttiva UE (80%): “la LkSG può essere uno strumento efficace per ottenere progressi in aree come l'analisi dei rischi, la trasparenza e le misure preventive – ma solo se le aziende ricevono il necessario supporto. I risultati evidenziano che è necessaria una cornice giuridica chiara per avviare un cambiamento reale. In particolare, il legislatore deve fornire linee guida chiare, standard vincolanti e risorse adeguate fin da subito per garantire l'attuazione pratica”¹⁰⁴.

Fig. 10 – Percentuali di società che hanno intrapreso modificazioni nella loro catena di fornitura



Fonte: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung.

103. BME, 2025.

104. *Ibidem*.

La Fig. 10 conferma il fatto che un numero considerevole delle società coinvolte afferma che ha apportato modifiche alla propria catena di fornitura dopo l'approvazione della LkSG. Più precisamente il 35% risponde affermativamente, mentre un quarto (26%) risponde con "in parte/sì e no". Si osservano chiare differenze in base alla dimensione dell'impresa. Ciò significa che una quota significativa delle aziende con un consiglio di fabbrica ha apportato modifiche alla propria catena di fornitura negli ultimi due anni. Queste modifiche comprendono spesso misure di analisi e monitoraggio, e in misura minore – ma comunque rilevante – anche interventi più sostanziali. Tuttavia, tali modifiche non sono state necessariamente una risposta diretta alla LkSG¹⁰⁵.

Dal già più volte citato sondaggio BME emerge che i maggiori problemi verso la trasparenza delle catene di fornitura sono legate:

1. alla complessità della catena di fornitura (mancanza di conoscenza sulle fonti di approvvigionamento e sulle dipendenze nei livelli inferiori della catena, difficoltà di tracciabilità e numero elevato di fornitori indiretti);
2. alla disponibilità e qualità dei dati (reperimento delle informazioni complesso. I dati necessari sono spesso inesistenti, incompleti o mal strutturati);
3. alla scarsa disponibilità alla trasparenza da parte dei fornitori (tutela dei segreti commerciali, ritenzione intenzionale di informazioni, scarso interesse o mancanza di comprensione da parte dei fornitori);
4. alle risorse interne insufficienti (carenza di personale e di tempo per la raccolta e la verifica dei dati, elevato impegno richiesto ai reparti coinvolti).

Le ONG *Inkota* e *Clean Clothes Campaign* (CCC) hanno analizzato i rapporti di sette aziende di moda: Adidas, Kik, NKD, Otto, Zalando, Witt e Takko. È emerso che tutte e sette le aziende hanno aggiornato le analisi dei rischi e ampliato i meccanismi di reclamo per i lavoratori nelle loro catene di fornitura. Dai rapporti analizzati delle multinazionali coinvolte è però emerso che raramente le loro relazioni affrontino in modo sistematico il tema della libertà sindacale.

Un altro parere commissionato dalla *Iniziativa Lieferkettengesetz*, che è sostenuta da oltre 90 organizzazioni per i diritti umani, associazioni ambientaliste, sindacati, organizzazioni religiose e di cooperazione allo sviluppo, si dilunga, quindi, nel descrivere quel che si potrebbe chiamare come "effetto Germania" e cioè le opportunità che la LkSG offre ai lavoratori che prestano il lavoro in altri territori di richiamarsi alla legge tedesca per migliorare le proprie condizioni di lavoro. Ecco un passo significativo del parere:

Nelle fabbriche cinesi si verificano ripetutamente abusi, come ad esempio straordinari eccessivi, insufficiente protezione sul lavoro, salari che non bastano a garantire un'esistenza dignitosa o anche l'uso improprio delle forze di sicurezza. Ciò viola spesso sia il diritto del lavoro cinese sia i diritti a condizioni di lavoro eque tutelati

105. Blank, Brehmer, 2024, 851.

dalla LkSG. Il fatto che molte aziende tedesche si riforniscano da fornitori in Cina viene sfruttato dalla *ONG China Labour Bulletin* per migliorare le condizioni di lavoro in loco: essa segnala alle aziende tedesche le violazioni presso i loro fornitori e avvia indagini e misure. Anche in questo caso, la legge sulla responsabilità nelle catene di fornitura, combinata con il meccanismo di reclamo previsto dal § 8, ha creato un importante e nuovo meccanismo di tutela.

È chiaro che si tratta di piccoli se non piccolissimi passi nella giusta direzione. Nelle imprese del Sud globale, le violazioni dei diritti umani si riscontrano in particolare nei mercati del lavoro informali, che producono per il mercato interno o per clienti al di fuori dell'Europa¹⁰⁶. Le condizioni di lavoro precarie sono diffuse soprattutto nel lavoro stagionale, migrante e interinale. Anche nel settore formale esiste un elevato rischio di lavoro minorile. È probabile che la LkSG contribuisca solo in misura limitata ad affrontare le sfide del settore informale.

Comunque sia, concludo lo scritto riportando gli utilissimi suggerimenti elaborati dalla già citata *Initiative Lieferkettengesetz*:

Gli approcci già esistenti, volti a rafforzare il ruolo di supporto dello Stato come partner nell'attuazione della LkSG, dovrebbero essere stabilizzati e potenziati.

Già ora, numerose offerte di supporto e strumenti aiutano le aziende a implementare i loro obblighi di diligenza, come l'approccio basato sul dialogo dell'Ufficio federale per l'economia e il controllo delle esportazioni (BAFA) e altri formati di dialogo. Ad esempio: il CSR Risk-Check¹⁰⁷, il BHR-Navigator¹⁰⁸, il KMU-Kompass¹⁰⁹, il Kompass Nachhaltigkeit¹¹⁰ o le panoramiche paese di Germany Trade & Invest relative alla LkSG¹¹¹.

Tuttavia, ancora troppo spesso le aziende devono sviluppare o acquistare da sole dati e strumenti di cui tutte avrebbero bisogno. Qui lo Stato può offrire un supporto migliore, ad esempio:

- mettere a disposizione i dati in modo centralizzato: espandere strategicamente il CSR RiskCheck in un *one stop shop* facile da usare con i dati fondamentali per l'analisi dei rischi in base a paese, settore o prodotto, e rendere i dati più facilmente utilizzabili grazie a interfacce per l'elaborazione automatizzate;
- rendere disponibili pubblicamente i dati sui salari dignitosi per tutti i paesi e le regioni in modo accessibile e *user-friendly*;
- creare una banca dati statale per i dati di rischio centrali delle imprese, oppure sviluppare ulteriormente progetti correlati come l'*Open Supply Hub*;
- promuovere e rendere possibili le cooperazioni, ad esempio continuando a sostenere in modo mirato le associazioni di categoria nello sviluppo di misure e strumenti comuni, come: approcci cooperativi nella raccolta di informazioni,

106. Institut für Weltwirtschaft, 2021, 25-26.

107. www.mvorisicochecker.nl/de/ueberpruefen-sie-ihre-risiken/csr-risiko-check.

108. bhr-navigator.unglobalcompact.org/?lang=de.

109. kompass.wirtschaft-entwicklung.de.

110. www.kompass-nachhaltigkeit.de.

111. www.gtai.de/de/trade/specials/lksg.

- dialoghi con i titolari di diritti, misure comuni o meccanismi di reclamo uniformi;
- fornire questionari modello per settori specifici, relativi a scenari di rischio settoriali, in formato Excel, con istruzioni per la valutazione;
 - introdurre chiarimenti nel diritto antitrust, per facilitare le cooperazioni nel campo della sostenibilità e offrire certezza giuridica.

Riferimenti bibliografici

- Altenschmidt S., Helling D. (Hrsg.) (2022). *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Kurzkomentar*. Berlin: Berliner Kommentare.
- Aufleger C. (2024). *Auftraggeberhaftung in der Lieferkette*. Frankfurt am Main: Nomos.
- BAFA (2024). *Rechenschaftsbericht 2023 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*. In: www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2023.html?nn=1469788.
- Beile J., Vitols K. (2020). *Nachhaltigkeit und CSR: Ökonomische, soziale und ökologische Ziele verfolgen*. HansBöckler-Stiftung, Institut für Mitbestimmung und Unternehmensführung, Mitbestimmungs-Portal. In: www.mitbestimmung.de/assets/downloads/Nachhaltigkeit_und_CSR.pdf.
- Beile J., Vitols K. (2024). *Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Einfluss und Auswirkungen von Mitbestimmung auf Due Diligence in der Lieferkette*. Forschungsförderung. Working Paper Nr. 320, Düsseldorf.
- Bensusan G., Gonzales Velasco A., Lucero Gil A. (2024). *Die Lieferkettensorgfaltspflicht in der mexikanischen Automobilindustrie. Der Fall von 5 deutschen Unternehmen und ihren Zulieferern. Kurzfassung*. In: library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/21730-20250206.pdf.
- Berg D., Kramme M., Hrsg (2023). *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), Kommentar*. München: Beck'sche Kompakt-Kommentare.
- Blank F., Brehmer W. (2024). Das Lieferkettengesetz in der Praxis: Einschätzungen durch Betriebsräte. *Wirtschaftsdienst*, 104, 849 ss.
- Bonnitcha J., McCorquodale R. (2017). The Concept of “Due Diligence” in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *European Journal of International Law*, 28, 899 ss.
- Brunk B. (2023). Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und seine Auswirkungen auf österreichische Unternehmen. In: Passas J.T., Holtz R.A. (eds.), *Die Gestaltung von LkSGCompliance-Klauseln in Lieferbeziehungen. Betriebsberater*, 387 ss.
- Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. (BME) in collaborazione con Integrity Next, *Studie Zwei Jahre deutsches Lieferkettengesetz*. In: web.integritynext.com/de/ressourcen/whitepaper/zwei-jahre-deutsches-lieferkettengesetz-erkenntnisse-fazit-ausblick.
- Burchardi S. (2022). Lieferkettensorgfaltspflichten: Risiken für die Unternehmensleitung. *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*, 1467 ss.
- Call C. (2008). The Fallacy of the “Failed State”. *Third World Quarterly*, 29(8).
- Colwell C. (2024). *So Much Stuff: How Humans Discovered Tools, Invented Meaning and Made More Everything*. University of Chicago Press: Chicago.
- Conway M. (2015). A New Duty of Care? Tort Liability from Voluntary Human Rights Due Diligence in Global Supply Chains. *Queen's Law Journal*, 40, 741 ss.
- Cristallo D. (2025). *Mercati agricoli e diritto transnazionale*. Giappichelli: Torino.

- Däubler W. (2023). Unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten. In: Däubler W., Klebe T., Wedde P. (Hrsg.). *BetrVG Betriebsverfassungsgesetz Mit Wahlordnung und EBR-Gesetz*. Frankfurt am Main: Bund Verlag, 81 ss.
- Fleischer H. (2022a). Grundstrukturen der lieferkettenrechtlichen Sorgfaltspflichten. *Corporate-Compliance-Zeitschrift*, 205 ss.
- Fleischer H. (2022b). Zivilrechtliche Haftung im Halbschatten des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes. *Der Betrieb*, 920 ss.
- Fleischer H., Mankowski P. (Hrsg.) (2024). *LkSG. Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz): Kommentar*. München: Beck-Online Bucher.
- Frincke A.E. (2023). Das Lieferkettenschutzgesetz – Zivilrechtliche Haftungsverhältnisse für Unternehmen bei Menschenrechtsverletzungen. In: Schall A. (Hrsg.), *Dogmatische Fragen des Lieferkettengesetzes*. Baden-Baden: Nomos, 103 ss.
- Fuest C., Flach L., Dorn F., Scheckenhofer L. (2022). *Geopolitische Herausforderungen und ihre Folgen für das deutsche Wirtschaftsmodell*, ifo Studie im Auftrag der vbw, ifo Institut, München.
- Gehling C., Lüneborg C. (2021). Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Umsetzung in der Unternehmenspraxis. *Corporate-Compliance-Zeitschrift*, 230 ss.
- Gehling C., Ott N. (2022). *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), Kommentar*. Köln: Otto Schmidt.
- Ghassemi-Tabar N. (2024). *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: LkSG. Kommentar*. München: Beck.
- Giesberts L. (2022). Sorgfaltspflichten für die Lieferkette, Das deutsche Gesetz und der EU-Richtlinienentwurf. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1497 ss.
- Grabosch R. (2024). *Die EU-Lieferkettenrichtlinie, Weltweiter Schutz für Mensch und Umwelt*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Grabosch R. (Hrsg.) (2021). *Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)*. Baden-Baden: Nomos.
- Guarriello F., Nogler L. (a cura di) (2024). *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro*. Milano: FrancoAngeli.
- Holtz R.A., Passas J.T. (2023). Die Gestaltung von LkSG-Compliance-Klauseln in Lieferbeziehungen. *Der Betriebs-Berater*, 8, 387 ss.
- Johann C., Sangi R. (Hrsg.) (2023). *LkSG: Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Handkommentar, erschienen im Nomos-Verlag*. Baden-Baden: Nomos.
- Kieninger E.M. (2024). Zivilrechtliche Haftung für Sorgfaltspflichtverletzungen nach Lieferkettengesetz und Sustainability-Richtlinie. *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1037 ss.
- KikTextilien(2022). *Non-FoodGmbHVerhaltenskodex, CoC deutsch_updated_09.11.15final*. In: unternehmen.kik.de/fileadmin/user_upload/CoC-deutsch_09.11.15.pdf.
- Koch R. (2022). Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz Compliance, Sorgfaltspflichten und zivilrechtliche Haftung. *Monatsschrift für Deutsches Recht*, 1 ss.
- Nogler L. (2022). *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti. DLRI*, 1 ss.
- Nogler L. (2023). La violazione extraterritoriale dei diritti umani sul lavoro: verso un nuovo rischio imprenditoriale? In: Anniballi V. et al. (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. O Direito do trabalho na era digital*. Roma: Università Mercatorum Press, 21 ss.
- Peer M. (2025). *Arbeiterinnen hoffen auf deutsches Lieferkettengesetz*, 20.02.2025.
- Ruggie J.G., Sherman J.F. (2017). The Concept of “Due Diligence” in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale. *European Journal of International Law*, 28, 921 ss.
- Ruhl G., Knauer C. (2022). Zivilrechtlicher Menschenrechtsschutz? Das deutsche

- Lieferkettengesetz und die Hoffnung auf den europäischen Gesetzgeber. *Juristische Zeitung*, 77, 105 ss.
- Sagan A., Schmidt A. (2022). Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Ein Überblick aus der Perspektive des Arbeitsrechts. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. Rechtsprechungs-Report Arbeitsrecht*, 281 ss.
- Schall A. (2021). Die erhöhten Haftungsrisiken für Menschenrechtsverletzungen nach King Okpabi v Royal Dutch Shell – und die überraschende Enthaltungswirkung des Lieferkettengesetzes. *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1241 ss.
- Schnee T. (2025). Costruire l'opinione pubblica tedesca. *Le Monde diplomatique. Il Manifesto*, 18 luglio.
- Schneider B. (2019). Menschenrechtsbezogene Verkehrspflichten in der Lieferkette und ihr problematisches Verhältnis zu vertraglichen Haftungsgrundlagen. *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*, 1369 ss.
- Schneider B. (2022). Deliktische “Lieferkettenhaftung” unter Geltung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG), Zur genauen Bedeutung des missglückten § 3 Abs. 3 LkSG. *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 407 ss., 2022.
- Schönfelder D. (2025). Lieferkettengesetz: Weniger Aufwand, mehr Wirkung. Vorschläge aus der Praxis Ein Kurzgutachten, 14.3.2025. In: lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2025/03/250320_Kurzgutachten_LkSG_Schoenfelder.pdf.
- Spießhofer B., Späth P. (Hrsg.) (2024). *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – unter Berücksichtigung AGB-rechtlicher Besonderheiten. Kommentar*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Starmanns M., Barthel M., Mosel H. (2021). Sozial-Audits als Instrument zur Überprüfung von Arbeitsbedingungen: Diskussion und Empfehlungen im Kontext der öffentlichen Beschaffung. BSD Consulting, Studie im Auftrag des Beschaffungsamtes des BML. In: www.bescha.bund.de/SharedDocs/Downloads/Wissenswertes/2021/Studie%20zu%20Sozial-Audits.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (consultato il 15.08.2023).
- Tschape P., Trefzger D. (2023). Die Sorgfaltspflicht des Lieferkettengesetzes – Rechtsnatur, Inhalt und Haftung. *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht*, 423 ss.
- van Rinsum L. (2024). Ein Schritt vor, einer zurück. In: *Tageszeitung*, 23 ottobre.
- Vesentini I. (2023). Imprese, indotto della Germania in allarme sulle forniture green. Obblighi per la supply chain più stringenti su ambiente e condizioni di lavoro. Timori in Emilia-Romagna dove la Germania è il primo partner estero delle imprese. *Il sole 24ore*, 29 giugno.
- Vicari A. (2023). Risikoanalyse e Risikomanagement nella LkSG: spunti in tema di assetti adeguati nella “catena di fornitura”. *Giurisprudenza commerciale*, 757 ss.
- Wagner E., Ruttloff M. (2021). Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Eine erste Einordnung. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2145 ss.
- Wagner E., Ruttloff M., Wagner S. (2021). Der Entwurf des “Sorgfaltspflichtengesetzes”. Neue Compliance-Herausforderungen für Unternehmen in der Lieferkette. *Compliance-Berater*, 89 ss.
- Wagner E., Ruttloff M., Wagner S. (2022). *Das neue Sorgfaltspflichtengesetz in der Unternehmenspraxis*. München.
- Wagner G. (2021). Das Lieferkettengesetz: Viele Pflichten, keine Haftung. In: Tolle A., Benedict J., Klawitter S. (Hrsg.), *Selbstbestimmung: Freiheit und Grenzen. Festschrift für Reinhard Singer zum 70. Geburtstag*, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 693 ss.
- Wagner G. (2025). Die Lieferkette braucht das Haftungsrecht. *FAZ*, 27 luglio, 16.
- Zimmer R. (2024). Gewerkschaften als Akteure zur Durchsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. *Arbeit und Recht*, 139 ss.

Il riconoscimento dei rappresentanti dei lavoratori come parti interessate dal diritto europeo in materia di dovere di vigilanza

di Isabelle Daugareilh*

Premessa

La direttiva del 13 giugno 2024¹ pone finalmente fine a un paradosso: l'invisibilità del lavoro, dei lavoratori e dei loro rappresentanti nell'attuazione del dovere di vigilanza delle imprese!

Sebbene le violazioni dei diritti dei lavoratori nel contesto della globalizzazione dell'economia siano state innegabilmente all'origine del processo di giuridicizzazione della responsabilità sociale delle imprese (CSR) realizzato con l'introduzione del dovere di vigilanza nell'ordinamento giuridico francese, esse non sono esplicitamente al centro della legge francese del 2017. Da un punto di vista semantico, i termini lavoro o lavoratore non compaiono nella legge. Si parla invece di diritti umani e libertà fondamentali, di salute e sicurezza delle persone e dell'ambiente. Si è quindi realizzata, a livello lessicale, una forma di invisibilità del lavoro e dei diritti ad esso relativi. Inoltre, la legge francese ricorre al concetto di "parti interessate" senza definire o elencare chi siano² per l'elaborazione del piano di vigilanza da un lato e, dall'altro, a quello di "persona avente un interesse" per quanto riguarda i titolari del diritto di agire in giudizio. Si parla di sindacati rappresentativi solo in relazione ai meccanismi di allerta: è questo l'unico punto esplicito di collegamento del testo di legge al mondo del lavoro e ai suoi attori. Da un punto di vista formale, la legge del 2017 non è stata codificata nel Codice del lavoro ma nel Codice di commercio; essa si rivolge alle società madri e alle imprese committenti e non all'impresa in quanto datore di lavoro. Non si tratta quindi né di una legge sul lavoro né di una legge che riguarda il lavoro. In assenza di un obbligo

* Direttrice di ricerca emerita del CNRS; Comptrasec – Università di Bordeaux.

1. Direttiva 2024/1760 del 13 giugno 2024 sul dovere di vigilanza delle imprese in materia di sostenibilità e che modifica la direttiva 2019/1937 e il regolamento UE 2923/2859, GUUE serie L del 5 luglio 2024.

2. Cosa che invece fa la direttiva europea sul dovere di vigilanza delle imprese in materia di sostenibilità 2024/1760 del 13 giugno 2024.

specifico, il ricorso ad essa da parte dei lavoratori e delle loro organizzazioni a livello nazionale non ha potuto che essere altalenante, lento e disomogeneo. I sindacati hanno dovuto “forzare la mano” alle imprese per essere ammessi a partecipare al processo di coregolamentazione, utilizzando i mezzi offerti dal legislatore francese e, in modo inaspettato e creativo, mobilitando in modo combinato la legge francese sul dovere di vigilanza e le norme internazionali sulla RSI (§ 1).

La situazione dovrebbe cambiare con il recepimento della direttiva europea sul dovere di vigilanza, a meno che la direttiva Omnibus³ non smantelli un testo adottato democraticamente il 13 giugno 2024⁴ e parzialmente rimesso in discussione nei primi mesi del secondo mandato di Von der Leyen nel gennaio 2025. Il testo offre infatti la possibilità di superare gli effetti della frammentazione dell’impresa transnazionale sulla rappresentanza dei lavoratori e di fondare la sua responsabilità anche se tecnicamente non è il datore di lavoro. Il legislatore europeo, prendendo atto delle lacune della legge francese, riconosce che i rappresentanti dei lavoratori non sono parti interessate come le altre; non possono essere diluiti e confusi con qualsiasi altra parte interessata perché svolgono un ruolo particolare all’interno dell’impresa; sono titolari di diritti e di attribuzioni, da un lato. D’altra parte, hanno interessi particolari da difendere nell’ambito del dovere di vigilanza derivanti dalla loro doppia posizione di parte costituente e di contro-potere dell’impresa. La direttiva sul dovere di vigilanza sembra aver tenuto conto di questa loro posizione. Ne risulta un nuovo campo d’azione e di attribuzioni, che dota l’impresa transnazionale di ciò che finora le mancava dal punto di vista giuridico: un interlocutore interno ed esterno che rappresenti i lavoratori al livello appropriato (impresa e catena di attività) per identificare, valutare, gerarchizzare, correggere e riparare i rischi di violazione dei diritti umani, del lavoro e dell’ambiente. Tuttavia, le organizzazioni sindacali internazionali dovranno condividere queste nuove funzioni con i rappresentanti dei lavoratori dell’azienda madre e/o committente, ai quali il legislatore europeo ha riconosciuto un ruolo privilegiato (§ 2).

1. La pressione dei sindacati sul dovere di vigilanza nel quadro della legge francese

La legge francese ha portato a una doppia diluizione del ruolo dei rappresentanti dei lavoratori, ricorrendo al concetto vago di parti interessate derivante dalla RSI, che non ha né definito né identificato, e utilizzando una terminologia

3. Direttiva che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a partire dalle quali gli Stati membri devono applicare determinati obblighi relativi alla pubblicazione di informazioni in materia di sostenibilità da parte delle imprese e al dovere di vigilanza delle imprese in materia di sostenibilità – 2025/0044 (COD).

4. Ivi.

insolita per quanto riguarda il loro ruolo nell'attuazione del dovere di vigilanza nel diritto del lavoro, cosa che i sindacati nazionali e internazionali hanno cercato di chiarire facendo ricorso al giudice (§ 1.1). In modo meno evidente, la legge francese ha potuto essere utilizzata in combinazione con le Linee guida dell'OCSE come possibile leva per lo sviluppo o il rafforzamento della contrattazione collettiva transnazionale, fornendo così una prima base giuridica agli accordi quadro internazionali, sinora privi di un quadro giuridico di riferimento. Questa strada è stata intrapresa dal sindacato internazionale Uni Global Union per sostenere l'avvio di una contrattazione collettiva transnazionale globale che includesse il dovere di vigilanza (§1.2).

1.1. La diluizione dei rappresentanti dei lavoratori tra le parti interessate

La legge francese è molto vaga sulle condizioni di adozione del piano di vigilanza, che “deve essere elaborato in collaborazione con le parti interessate della società” (art. L.225-102-4-I, comma 4 del Codice di commercio). Malgrado la legge sia invece molto esplicita circa l'obbligo di consultare i sindacati rappresentativi sulla scelta dei meccanismi di allerta, raccolta e monitoraggio delle segnalazioni, è difficile misurare l'efficacia della disposizione legale poiché non è previsto alcun obbligo per l'azienda di menzionare formalmente tale consultazione nel piano di vigilanza⁵.

Nel caso La Poste⁶ si trattava di chiarire il significato delle espressioni “in associazione con le parti interessate” e “in concertazione con i sindacati”. Questa decisione, la prima emessa nel merito, apporta nuovi elementi per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori alla coregolamentazione del dovere di vigilanza, sebbene non abbia imposto alcuna sanzione⁷.

Pertanto, secondo il giudice, la concertazione deve essere intesa come “la volontà di elaborare una misura o una decisione di comune accordo, che non può limitarsi alla semplice raccolta di un parere su un dispositivo già definito”. Di conseguenza, la società deve dimostrare “di essersi sforzata di costruire, in collaborazione con le organizzazioni rappresentative, un meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni adeguato ai diversi livelli della catena del valore”. Per il giudice, un semplice parere non è sufficiente. Sono necessari veri e propri scambi sull'argomento a monte di ciò che verrà presentato agli organismi rappresentativi del personale per il loro parere e *infine* adottato come piano di vigilanza. Ciò presuppone informazioni, discussioni durante le riunioni che danno luogo a resoconti o addirittura verbali che riportano il contenuto di tali scambi, poiché il giudice di Parigi insiste sul fatto che, in caso di controversia,

5. Piano di Carrefour (2019 e 2020) e quello di Vinci (2019), cfr. Radar del dovere di vigilanza: plan-vigilance.org/recherche.

6. TJ Paris, SUD PTT c/ La Poste, 5 dicembre 2023, n. RG 21/15827.

7. Il giudice ha rifiutato di condannare La Poste al pagamento di una penale.

la società deve dimostrare che tali scambi hanno effettivamente avuto luogo e sono stati seriamente organizzati dall'azienda.

Per quanto riguarda invece il coinvolgimento delle parti interessate nell'elaborazione del piano e durante tutta la sua esecuzione, il giudice rimane più vago, senza specificare in cosa consista tale coinvolgimento. Nel corso dell'esame di ciascuna delle richieste, oscilla tra concertazione e coinvolgimento, sottolineando la necessità di una "concertazione con le parti interessate per identificare e analizzare il potenziale impatto delle attività dell'impresa sui diritti fondamentali delle persone, sulla loro salute e sicurezza o sull'ambiente"⁸. Egli sostiene quindi la richiesta del sindacato di coinvolgere realmente le istituzioni rappresentative del personale quando risponde a La Poste che non ha comunicato "alcun resoconto che riporti le posizioni espresse da tutte le parti interessate durante la fase di elaborazione, cosicché non è possibile trarre alcuna conclusione sulla posizione espressa in tale occasione dall'una o dall'altra parte". Questa fase iniziale di elaborazione del piano presuppone quindi un reale scambio di opinioni che dia luogo a comunicazioni scritte da entrambe le parti con gli organi di rappresentanza del personale. In definitiva, il giudice ricorda che le parti interessate devono essere coinvolte nell'elaborazione di ciascuno degli elementi del piano di vigilanza e che ciò presuppone discussioni e scambi reali in tutte le fasi del piano, rendendo la partecipazione delle parti interessate una condizione *sine qua non* per la validità del piano di vigilanza e l'efficacia dell'approccio.

Detto questo, il giudice si è astenuto dall'utilizzare i termini "informazione" e "consultazione", ben noti nel diritto del lavoro. Poteva farlo, considerando che il testo non è una legge sul lavoro e utilizza il concetto molto elastico di parti interessate, che comprende molto più degli organismi di rappresentanza del personale, i quali non dispongono a priori di diritti come questi ultimi? Il sindacato Uni Global Union, da parte sua, ha saputo trarre vantaggio dalla vaghezza della legge per articolare il dovere di vigilanza e gli accordi quadro internazionali e farsi riconoscere un ruolo nell'attuazione del dovere di vigilanza che va ben oltre la previsione legale francese sui sindacati e la soluzione fornita dal giudice nel caso La Poste.

1.2. L'utilizzo della legge francese da parte del sindacato internazionale Uni Global Union

Le debolezze della legge francese e il suo carattere marcatamente giudiziario hanno portato le organizzazioni sindacali a elaborare una strategia originale in due fasi successive, che consiste nel combinare e articolare norme nazionali/internazionali e poi norme internazionali/transnazionali con un ritorno in forma riflessiva sulle norme nazionali. Tale uso del dovere di vigilanza è stato spri-

8. TJ Paris, 5 dicembre La Poste, punto 1.1, § 2, p. 9.

mentato dal sindacato Uni Global Union nell'ambito del caso Téléperformance (1.2.1). Questa strategia ha avuto il duplice vantaggio di creare un circolo virtuoso e fecondo per i diritti individuali e collettivi dei lavoratori a livello nazionale e transnazionale grazie a un dialogo sociale transnazionale che si inserisce in una prospettiva di integrazione nazionale (1.2.2).

1.2.1. Il caso Téléperformance

Il gruppo francese Téléperformance, uno dei maggiori fornitori mondiali di servizi in outsourcing per clienti come Apple, Google e Amazon, è tra le aziende citate in giudizio nel luglio 2019⁹ dall'Ong Sherpa¹⁰ in associazione e su invito del sindacato internazionale Uni Global Union. Il gruppo è stato accusato di non aver identificato i rischi di gravi violazioni nei paesi in cui opera, come Colombia, Messico, India e Filippine. L'azienda ha risposto con un piano di vigilanza insoddisfacente e ha continuato a violare i diritti dei lavoratori, in particolare in materia di salute e sicurezza sul lavoro durante il periodo del Covid.

Le organizzazioni sindacali Uni Global Union e quattro sindacati francesi¹¹ hanno quindi deciso di avviare un'azione stragiudiziale di mediazione internazionale contro Téléperformance. Il 17 aprile 2020, la coalizione sindacale ha presentato una denuncia al PCN francese, ai sensi delle linee guida dell'OCSE destinate alle multinazionali, contro l'azienda francese Téléperformance.

Nella sua decisione del giugno 2021, il PCN ha constatato che Téléperformance e Uni Global Union non hanno raggiunto un accordo nell'ambito dei buoni uffici da esso condotti. Il PCN raccomanda a Téléperformance di rafforzare il proprio dovere di diligenza e il proprio impegno nei confronti delle parti interessate che rappresentano i lavoratori al fine di garantire il rispetto del diritto di associazione e di contrattazione collettiva dei lavoratori, come previsto dalle Linee guida dell'OCSE, assicurando un monitoraggio di Téléperformance nei successivi 12 mesi¹². Nel marzo 2022, il sindacato Uni Global Union ha pubblicato un rapporto in cui accusava Téléperformance di *socialwashing*, utilizzando l'etichetta "*Great place to work*" per nascondere condizioni di lavoro tra le peggiori al mondo. Un articolo della rivista Time sulle condizioni di lavoro dei moderatori di Tiktok in Colombia, pubblicato il 20 ottobre 2022, ha finito per avere la meglio sulla resistenza di Téléperformance alle denunce stragiudiziali e giudiziali presentate dai sindacati locali e da Uni Global Union. Sulla

9. *Teleperformance in France and the world*, 26 giugno 2020. www.pcn-france.fr.

10. Rapporto dell'Ong Sherpa, *Le radar du devoir de vigilance* (Il radar del dovere di vigilanza). Edizione 2020, 6.

11. Si tratta della CFDT – Federazione della Comunicazione, consulenza, cultura, della CGT FAPT, della CGT Federazione dei centri studi e della FO-FEC.

12. Ivi. Le raccomandazioni in caso di fallimento della mediazione e il loro follow-up da parte dei PCN fanno parte dei miglioramenti apportati alla procedura dalla revisione dei Principi nel giugno 2023. Cfr. OECD Watch I principi guida dell'OCSE – Uno strumento per una condotta responsabile delle imprese, 2024, 6. www.oecdwatch.org.

scia di questi avvenimenti, il 10 novembre il ministro del lavoro colombiano ha annunciato sui social media che avrebbe avviato un'indagine sulle condizioni di lavoro dei 42.000 dipendenti (moderatori) del gruppo in Colombia, provocando un vertiginoso calo del 35% del valore di borsa delle azioni di Téléperformance (pari a 5 miliardi di euro persi in poche ore)¹³. Téléperformance ha quindi invitato Uni Global Union a sedersi al tavolo delle trattative. È così che nel gennaio 2023 Uni Global Union e Téléperformance hanno annunciato la conclusione di un accordo quadro internazionale, obiettivo perseguito da molti anni dal sindacato internazionale.

L'accordo, che costituisce una fonte transnazionale, è frutto della mobilitazione congiunta dei Principi dell'OCSE, della legislazione nazionale francese e della mediatizzazione delle violazioni dei diritti dei lavoratori in Colombia¹⁴. Il contenuto del TCA (*Transnational Company Agreement*) rappresenta una sorta di sincretismo normativo, una sintesi originale che integra le disposizioni sui diritti sociali fondamentali, solitamente tratte dal dialogo sociale internazionale condotto da Uni Global Union, le clausole che interpretano la legge francese sulle competenze attribuite alle parti interessate e la loro identificazione da parte dei firmatari dell'accordo, nonché le disposizioni sul controllo del rispetto del dovere di vigilanza delle imprese multinazionali in materia sociale. Il contenuto di questo TCA presenta alcune peculiarità che derivano sia dal processo e dal contesto negoziale, sia da una combinazione originale tra clausole "classiche" dei TCAs firmati da Uni Global Union e clausole particolarmente innovative sotto tre aspetti.

In primo luogo, l'accordo fa espressamente riferimento alla legge francese sul dovere di vigilanza; stabilisce che il sindacato Uni Global Union è una parte interessata ai sensi della legge del 2017 per quanto riguarda i diritti dei lavoratori; in quanto tale, deve essere consultato per la mappatura dei rischi, i mezzi per porvi rimedio e le modalità di risarcimento in caso di violazione dei diritti. Va sottolineato che non si tratta di una semplice operazione di copia-incolla della legge, né della sua rigorosa applicazione (consultazione dei sindacati sui meccanismi di allerta), ma piuttosto della creazione di nuovi diritti collettivi. L'accordo utilizza innanzitutto il termine "consultazione", che rientra nella grammatica dei diritti collettivi del lavoro e non nel linguaggio del legislatore. In secondo luogo, l'accordo aggiunge alla legge una precisazione sulla mappatura dei rischi e introduce espressamente la presenza dell'organizzazione sindacale sulla definizione dei mezzi rimediali e di riparazione. Si tratta di precisazioni che non esistono nella legge francese e che consacrano e rendono sistematico l'intervento del sindacato internazionale nell'intero processo di vigilanza pres-

13. La Colombia è il terzo Paese in cui Téléperformance è presente dopo l'India e le Filippine, con 420.000 dipendenti. Da due anni il sindacato nazionale Ultraclaro cercava di insediarsi nell'azienda ed era fatto oggetto di repressione da parte delle guardie di sicurezza, anche negli spazi pubblici durante la distribuzione di volantini.

14. Cfr. tesi di dottorato di Staelens, 1997.

so Téléperformance (mappare, rimediare, allertare e riparare). L'accordo testimonia la creatività delle parti sociali e la loro capacità di trarre insegnamento dalle cause all'origine della diffida iniziale ai sensi della legge francese. Il TCA muove nella stessa direzione della decisione La Poste, con una sfumatura. Solo il sindacato internazionale è qualificato come parte interessata; non figurano né i sindacati nazionali che erano all'origine della diffida e del ricorso al PCN, né gli organismi di rappresentanza del personale nazionali o europei. È vero che Uni Global Union in cambio ha rinunciato ad esprimersi con terzi su questioni sindacali o occupazionali senza aver informato preventivamente Téléperformance e senza aver concesso all'azienda un termine ragionevole per rispondere. Il sindacato internazionale alle stesse condizioni rinuncia all'azione legale. Si impegna, inoltre, a una sorta di dovere di riservatezza nelle sue comunicazioni.

In secondo luogo, il TCA fa seguito a molteplici e gravi violazioni della libertà sindacale e del diritto alla salute e sicurezza sul lavoro in numerosi siti di Téléperformance in America centrale e latina e nell'Europa orientale. L'accordo prevede numerose clausole su questi due argomenti (creazione di comitati sanitari e formazione dei loro membri, elaborazione di piani per identificare e porre rimedio ai rischi per la salute e alle molestie). Tiene inoltre conto della situazione dei lavoratori a distanza (telelavoro) e stabilisce tre principi-base in materia di sorveglianza e gestione algoritmica dei lavoratori (informazione dei lavoratori, principio di proporzionalità e rispetto del diritto alla vita privata). L'accordo non si limita ad affermazioni di principio sul piano globale: stabilisce, infatti, che su questi temi il negoziato deve essere ripreso a livello nazionale per portare alla firma di accordi nei paesi in cui sono state commesse violazioni di tali diritti. Il TCA organizza così la sua trasposizione normativa in norme nazionali che sono fonti di diritto e hanno quindi forza vincolante, cosa che in generale manca ai TCA, ad eccezione di quello concluso con Téléperformance.

Infatti, in terzo luogo, i firmatari del TCA Téléperformance dichiarano espressamente che esso costituisce una fonte di diritti per i lavoratori dell'impresa transnazionale allo stesso titolo della legge locale e dei contratti collettivi di lavoro applicabili all'impresa. Il TCA prevede meccanismi di risoluzione delle controversie, tra cui la mediazione e, in ultima istanza, il ricorso all'arbitrato internazionale in conformità con il Regolamento di arbitrato e conciliazione della Corte permanente di arbitrato dell'Aia in materia di lavoro (*ILAC Rules*), la cui decisione avrà carattere vincolante. Detto regolamento, pubblicato nel luglio 2021, ha lo scopo specifico di risolvere le controversie derivanti dagli accordi conclusi tra imprese multinazionali e sindacati mondiali e/o Ong. Esso trae origine dalle controversie insorte sull'accordo Bangladesh nel 2016-2017, sottoposte ad arbitrato nell'ambito del regolamento dell'UNCITRAL. Concepito per attori economici e controversie di natura pecuniaria e non relative ai diritti e alla sicurezza dei lavoratori, l'arbitrato economico internazionale si rivela del tutto inadeguato alle controversie in materia di diritti umani e diritti dei lavoratori. Un primo miglioramento è stato apportato dal regolamento arbitrale dell'Aia per le controversie riguardanti commercio e diritti umani, com-

presi i diritti del lavoro, nel 2019¹⁵. Il Regolamento internazionale di arbitrato e conciliazione in materia di lavoro del 2021 si basa su quello del 2019 sui diritti umani, con alcune modifiche per adattarlo alle controversie di lavoro. Si tratta quindi di un meccanismo di risoluzione delle controversie sorte in occasione dell'attuazione dei TCA e di altri tipi di contratti che tutelano i diritti dei lavoratori nel commercio internazionale; esso integra e non sostituisce tutti gli altri meccanismi giudiziali e stragiudiziali istituiti dagli Stati. Risponde alle aspettative del Pilastro III delle Linee guida delle Nazioni Unite sui diritti umani e il commercio internazionale e al principio 31 di dette Linee guida.

Il regolamento del 2021 tiene conto di una serie di specificità delle controversie di lavoro derivanti dai TCA. In primo luogo, la necessità di essere risolte rapidamente (entro 180 giorni dall'inizio dell'arbitrato), in modo efficiente e con un costo economico minimo per i sindacati e le Ong; se in linea di principio il costo è a carico della parte soccombente, in questo caso può essere ripartito tra le parti. In caso di mancata produzione dei documenti richiesti dal tribunale arbitrale, il regolamento offre una linea di condotta agli arbitri: essi possono ritenere che tali prove siano sfavorevoli agli interessi della parte tenuta a esibirli, oppure procedere a un ribaltamento dell'onere della prova. Per quanto riguarda la scelta degli esperti, si ritiene che il diritto del lavoro richieda competenze specialistiche, che la conoscenza del contesto culturale sia indispensabile e che sia quindi necessario evitare la scelta di arbitri puramente commerciali. Il regolamento sottolinea inoltre la necessità di proteggere l'identità dei testimoni da qualsiasi tipo di ritorsione. Per procedere all'arbitrato è necessario il consenso di entrambe le parti, sia prima della controversia, che dopo la sua insorgenza. Il TCA *Téléperformance* offre due importanti garanzie prima di dar luogo a una qualsiasi controversia: una clausola che prevede il consenso della multinazionale e di Uni Global Union a ricorrere all'arbitrato (clausola di arbitrato pre-contenzioso) e il carattere vincolante della decisione, la cui esecuzione è tutelata dalla Convenzione di New York per il riconoscimento e l'esecuzione dei lodi arbitrali stranieri. Questo meccanismo di arbitrato specificamente istituito per le controversie derivanti dagli accordi quadro internazionali, che Uni Global Union ha adottato per la prima volta nel suddetto TCA, è un ulteriore strumento a disposizione di sindacati e Ong in caso di controversie di lavoro. Si tratta di una via che rafforza la legalità degli accordi transnazionali e conferisce loro carattere vincolante.

In mancanza di un giudice del lavoro a livello internazionale, liberato dagli elementi che lo rendevano un procedimento inadeguato alla tutela dei diritti dei lavoratori e a fronte di un diritto transnazionale emergente che si prefigge di proteggere i diritti dei lavoratori nelle catene del valore globali formate da norme in rete a vari livelli, internazionale (norme di *soft law*), nazionale (leggi sul

15. Regolamento elaborato da un gruppo di professionisti e accademici internazionali sotto l'egida del Center for International Legal Cooperation (CILC, www/cilc.nl). Cfr. Seatzu, Vargiu, 2023; Daugareilh, 2010; Loquin, 2010.

dovere di vigilanza), europeo (direttiva sul dovere di vigilanza) e transnazionale (accordi quadro transnazionali), il regolamento del 2021 è un nuovo mezzo di ricorso a priori appropriato sotto tre aspetti. Il suo oggetto verte su controversie di lavoro derivanti dagli accordi quadro transnazionali ai quali le convenzioni sui conflitti di legge e di giurisdizione forniscono solo risposte insoddisfacenti, sia per quanto riguarda la determinazione della legge applicabile che del giudice competente, poiché si tratta di una controversia di lavoro transnazionale di tipo nuovo o *sui generis*¹⁶. Dal punto di vista del livello, si tratta di un meccanismo internazionale per parti che sono attori di livello internazionale, un'impresa transnazionale e un sindacato internazionale. È un meccanismo facoltativo e supplementare che non esclude altri mezzi di ricorso per le parti stesse della controversia e che rafforza l'accesso ai diritti e alla giustizia sociale. In questo modo, gli accordi quadro transnazionali vedono così meglio garantita la loro portata giuridica; più in generale, il loro destino giuridico è ormai legato all'integrazione e al proficuo utilizzo del dovere di vigilanza, che può essere un motore fecondo del dialogo sociale transnazionale.

1.2.2. L'integrazione del dovere di vigilanza negli accordi quadro transnazionali

I piani di vigilanza di alcune aziende francesi si basano espressamente sull'accordo quadro transnazionale di cui sono firmatarie per quanto riguarda l'allerta, le segnalazioni e la procedura di esame delle segnalazioni di non conformità già presenti in detti accordi. Anche se questi riferimenti non sono presenti in tutte le imprese francesi che hanno questo tipo di accordo, la legge ha potuto essere utilizzata come leva per aprire la strada alla rinegoziazione di tali accordi o alla negoziazione di nuovi¹⁷. Questa strategia è comune ai sindacati mondiali Uni Global Union e IndustriAll, con alcune sfumature.

Gli accordi globali conclusi da IndustriAll fanno riferimento alla legge sul dovere di vigilanza in modo superficiale, nel senso che essa appare come uno dei riferimenti nel preambolo, allo stesso titolo di quelli relativi alle norme internazionali sulla RSI, sia nell'accordo Engie del 20 gennaio 2022 che in quello EDF del 27 gennaio 2025. Pertanto, tali aziende si impegnano semplicemente a garantire la promozione e il rispetto dell'Accordo quadro globale nell'ambito del piano di vigilanza richiesto dalla legge del 2017. I termini sono talvolta persino sfavorevoli a una strategia di coinvolgimento dei rappresentanti del personale. Nel TCA Engie è espressamente previsto che i meccanismi messi in atto in materia di dovere di vigilanza "non sono oggetto di consultazione o negoziazione preventiva con le parti sociali". La formula relativa ai dispositivi di allerta allude a un possibile contributo delle organizzazioni sindacali internazionali firmatarie. Certo, il piano di vigilanza e il bilancio annuale sono trasmessi ogni anno al forum mondiale, una sorta di comitato aziendale mondiale

16. Pataut, 2017, 833.

17. Daugareilh, 2019, 370.

dell'impresa, e devono essere presentati a livello locale agli organismi di rappresentanza del personale, mentre i risultati della mappatura dei rischi "sono presentati e discussi al forum mondiale prima della loro pubblicazione legale". Sembra che la posizione adottata sia più vicina a un obbligo di presentazione e informazione che ad una vera consultazione. L'approccio adottato nel TCA EDF, firmato nel gennaio 2025, è sulla stessa linea. Il piano di vigilanza non è elaborato con i sindacati firmatari dell'accordo: viene semplicemente presentato e discusso annualmente, prima della pubblicazione, in seno al Comitato mondiale di dialogo sulla responsabilità sociale e ambientale¹⁸.

Al contrario, Uni Global Union fa del dovere di vigilanza il fulcro di una strategia offensiva di sviluppo del dialogo sociale transnazionale e di confronto con le direzioni aziendali, forse cogliendo di sorpresa le istituzioni nazionali o europee. Con l'accordo *Téléperformance*, il sindacato internazionale Uni Global Union conta sei accordi quadro transnazionali firmati con multinazionali francesi in cui viene richiamata e sviluppata la legge sul dovere di vigilanza¹⁹. Tre accordi quadro sono stati firmati con banche (*Crédit Agricole*, *Société Générale* e *BNP Paribas*²⁰), un accordo con il gruppo *Orpea* (case di riposo) e un altro con il gruppo *Partouche* il 2 maggio 2024. In ciascuno di questi accordi, il sindacato internazionale è espressamente riconosciuto come parte interessata nell'elaborazione e nel monitoraggio del piano di vigilanza, il che implica l'obbligo convenzionale di consultarlo per "stabilire la mappatura dei rischi e le misure adottate per evitarli e per definire le modalità di reclamo in caso di violazione dei diritti". Mentre il sindacato aveva mobilitato i diritti sociali fondamentali come vettore di sindacalizzazione delle imprese che rientrano nel suo ambito di attività, sembra che oggi esso utilizzi il dovere di vigilanza per diventare un partner sociale dell'impresa che contribuisce all'intero processo di vigilanza. Due di questi accordi meritano di essere presentati in modo più dettagliato. Il primo perché è stato firmato alla presenza dei sindacati francesi, a differenza dell'accordo *Téléperformance*, il secondo per la precisione degli ambiti di competenza riconosciuti al sindacato internazionale.

L'accordo *Société Générale* del 23 giugno 2023, firmato alla presenza dei sindacati francesi (*CFDT*, *CFTC*, *CGT*, *SNB*), formalizza una pratica di dialogo tra *Société Générale* tramite la sezione risorse umane del piano di vigilanza e il sindacato Uni Global Union. In esso viene precisato che "l'accordo è uno degli strumenti per l'attuazione del piano di vigilanza" e che il sindacato Uni Global Union è parte integrante del piano di vigilanza per la sezione risorse

18. Questo comitato è composto da rappresentanti del gruppo EDF, dal segretario del CAE, da un rappresentante di ciascuna federazione sindacale internazionale firmataria (*IndustriAll*, *PSI*) e da rappresentanti dei dipendenti designati dai sindacati dei paesi in cui il gruppo è presente.

19. uniglobalunion.org/fr/workers-rights/global-agreements/.

20. *BNP Paribas* è stata diffidata dall'Ong *Sherpa* per aver sostenuto le operazioni di deforestazione del gruppo *Casino* in Brasile.

umane. L'accordo prevede "almeno una concertazione con Uni sulle misure per identificare e prevenire i rischi". Esso ricorda che dal 2021 la Société Générale ha partecipato ad alcuni progetti con Uni per definire più precisamente il ruolo del sindacato come parte integrante del processo di vigilanza. Alla luce di questi progetti sperimentali, è stato concordato che Uni rileggerà la parte relativa alle risorse umane del piano prima che sia trasmessa al Consiglio di amministrazione, sapendo che è possibile (ma non obbligatorio) che le proposte di integrazione avanzate dal sindacato Uni vengano prese in considerazione prima della revisione del progetto da parte del Consiglio di amministrazione. È stato inoltre concordato di approfondire, nell'ambito di gruppi di lavoro, l'analisi dei rischi residui. È espressamente stabilito che l'obiettivo perseguito dalle parti è che "il dovere di vigilanza diventi un elemento strutturante del dialogo sociale nell'impresa multinazionale".

L'accordo firmato il 9 ottobre 2023 tra Uni Global Union e Crédit Agricole (il primo accordo era stato firmato nel 2019) comprende un paragrafo VII sul dovere di vigilanza in cui sono elencati i settori di vigilanza considerati particolarmente a rischio per il gruppo: salute e sicurezza sul lavoro, protezione sociale, discriminazioni e dialogo sociale. Uni Global Union è espressamente riconosciuta dall'impresa Crédit Agricole per la sua competenza in materia di diritti umani, diritti fondamentali del lavoro, libertà di associazione, contrattazione collettiva e dialogo sociale. L'accordo prevede una riunione specifica all'anno con Uni Global Union sulle modalità di elaborazione del piano di vigilanza e sulla sua attuazione, in particolare sui temi elencati come oggetto di rischio sopra indicati. In tale occasione, Uni Global Union può formulare osservazioni che potranno essere prese in considerazione. Il sistema di segnalazione e raccolta delle segnalazioni è centralizzato.

La strategia di Uni Global Union ha iniziato ad estendersi fuori dei confini francesi con la firma di un accordo il 29 febbraio 2024 con la società spagnola di giochi da casinò Cirsa, in cui un paragrafo è dedicato al dovere di vigilanza. Vi figurano gli elementi essenziali della strategia: la partecipazione di Uni Global Union alla mappatura dei rischi, all'attuazione di misure correttive se necessario e alla definizione dei mezzi di reclamo in caso di violazione dei diritti fondamentali e di impatto ambientale. Il TCA Cirsa comprende clausole sulla risoluzione delle controversie sorte in relazione all'accordo e specifica in particolare che, di comune accordo, le parti potranno richiedere una risoluzione definitiva e vincolante ricorrendo all'arbitrato internazionale sul lavoro (di cui alle norme ILAC sopra menzionate).

Sette anni dopo la promulgazione della legge francese sul dovere di vigilanza, l'ipotesi secondo cui il testo legislativo rappresenta un'opportunità per la contrattazione collettiva transnazionale e può servire da base per una giuridicizzazione dei TCA ha visto alcune positive realizzazioni; la loro presenza episodica confina, tuttavia, tali esperimenti ad una marginalità a cui solo il recepimento della direttiva europea sul dovere di vigilanza pare in grado di porre rimedio.

2. La partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al centro dell'attuazione del dovere di vigilanza ai sensi del diritto europeo

Come la direttiva 2022/2464 del 14 dicembre 2022 (nota come Direttiva Reporting o CSRD)²¹, la direttiva 2024/1760 del 13 giugno 2024 sul dovere di vigilanza delle imprese in materia di sostenibilità (nota come Direttiva Vigilanza²² o CSDDD)²³ rivisita il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori sancendo nel diritto europeo il diritto dei lavoratori di partecipare non solo alla regolamentazione ma anche alle decisioni riguardanti le catene globali del valore. Il testo mette espressamente in evidenza il lavoro, i lavoratori, i loro rappresentanti e i sindacati, riconoscendo loro specificamente la qualità di parti interessate. Come la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità, anche quella sulla vigilanza definisce chi sono le parti interessate²⁴ fornendo un elenco in cui figurano espressamente e in ordine di enunciazione: i dipendenti dell'impresa, i dipendenti delle sue controllate, i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori i cui diritti o interessi sono o potrebbero essere influenzati, compresi i dipendenti dei partner commerciali e i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori dei partner commerciali dell'impresa. Inoltre, la direttiva conferisce loro un ampio campo di attribuzioni in virtù della loro qualità di parti interessate non come le altre, sottolineando così la centralità del loro ruolo nell'attuazione del dovere di vigilanza (§2.1). Ciò detto, il testo europeo non dice nulla sui mezzi necessari ai rappresentanti dei lavoratori per assumere queste nuove funzioni e competenze di comprovata complessità. Questo aspetto, lungi dall'essere secondario, in quanto contribuisce all'efficacia dei diritti recentemente sanciti, non potrà essere ignorato dai legislatori degli Stati membri al momento del recepimento della direttiva (2.2).

2.1. La centralità della partecipazione dei lavoratori

La direttiva sul dovere di vigilanza pone la partecipazione dei lavoratori al centro della governance delle imprese organizzate in catene di attività²⁵, pur mantenendo una certa ambiguità semantica sul contenuto sul livello delle com-

21. Direttiva 2022/2464 del 14 dicembre 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014 e le direttive 2004/109/CE, 2006/43/CE e 2013/34/UE per quanto riguarda la pubblicazione di informazioni in materia di sostenibilità da parte delle imprese, GUUE, L. 322/15 del 16-12-2022.

22. Nel testo ufficiale della direttiva la locuzione “due diligence” viene tradotta in francese con “devoir de vigilance”, in italiano con “dovere di diligenza”. In questo articolo l’A. utilizza la nozione francese di dovere di vigilanza. Ovviamente il significato di tali espressioni semantiche varia da un sistema all’altro.

23. Direttiva 2024/1760 del 13 giugno 2024 sul dovere di vigilanza delle imprese in materia di sostenibilità e che modifica la direttiva 2019/1937 e il regolamento UE 2923/2859, GUUE serie L del 5 luglio 2024

24. Cfr. Freeman, Reed, 1983, 91; Freeman, 1984, 46; Trebulle, 2006, 1337; Caillet, 2017, 819.

25. Cfr. Daugareilh, 2025.

petenze loro riconosciute. Ciò ha permesso al legislatore europeo di integrare la disciplina del diritto societario e del diritto commerciale internazionale con approcci di diritto del lavoro, traducendo i suoi concetti e le sue tecniche in materia di partecipazione in un nuovo vocabolario. Questa permeabilità disciplinare necessaria alla regolamentazione dei rapporti di lavoro nelle catene del valore globale presuppone infatti il ricorso a nozioni più ampie ed elastiche, derivate da quelle solitamente utilizzate nella grammatica del diritto del lavoro. Ciò detto, questi nuovi diritti di partecipazione sono propri dei rappresentanti dei lavoratori e dei loro sindacati (1) ovvero condivisi con qualsiasi altra parte interessata (2).

2.1.1. Gli obblighi di consultazione riservati

In linea con la definizione di sostenibilità contenuta nella comunicazione della Commissione del 23 febbraio 2022, la direttiva sulla vigilanza riporta espressamente il lavoro al centro degli obiettivi di sostenibilità. Nelle leggi nazionali e nei testi internazionali sul dovere di vigilanza, il lavoro dignitoso era sommerso dai diritti fondamentali, mentre la partecipazione dei lavoratori era diluita nel precetto del coinvolgimento delle parti interessate nell'attuazione del dovere di vigilanza. La direttiva ne fa un trattamento a sé stante. Attribuisce ai rappresentanti dei lavoratori e ai sindacati competenze specifiche che li rendono parti interessate specifiche.

Pertanto, ai rappresentanti dei lavoratori viene attribuito dall'articolo 7.2 della direttiva un diritto di controllo e di intervento preventivo sulle strategie dell'impresa. Esso dispone che "la politica in materia di dovere di vigilanza è elaborata previa concertazione dei lavoratori dell'impresa e dei loro rappresentanti". Certo, il termine "concertazione" non è definito dal legislatore europeo e non rientra nella grammatica del diritto del lavoro, che conosce invece i concetti di informazione, consultazione o negoziazione. Il dizionario Larousse definisce la concertazione come una pratica che consiste nel far precedere una decisione da una consultazione delle parti interessate²⁶. Essa presuppone uno scambio di argomenti, la presa in considerazione dei diversi punti di vista espressi ed il conseguente emergere di un interesse generale o comune, prima della formulazione di una proposta. Il legislatore francese sul dovere di vigilanza ha fatto ricorso a questa espressione in relazione all'istituzione di meccanismi di allerta stabiliti "in concertazione con le organizzazioni sindacali rappresentative nella suddetta società". Il giudice francese nel caso *La Poste* ha fornito un'interpretazione del termine concertazione che merita di essere sottolineata.

Pertanto, secondo il giudice francese²⁷, la concertazione deve essere intesa

26. Il dizionario dell'Académie française propone una definizione simile: il fatto di riunire, per consultarle, tutte le parti interessate a un problema politico, economico o diplomatico. Conduire una politica di concertazione. Praticare la concertazione.

27. TJ Paris, SUD PTT c/ La Poste, 5 dicembre 2023, n. RG 21/15827.

come “la volontà di elaborare una misura o una decisione di comune accordo e che non può limitarsi alla semplice raccolta di un parere su una decisione già definita”. Di conseguenza, il giudice si aspetta che l’azienda dimostri “di essersi sforzata di costruire, in collaborazione con le organizzazioni rappresentative, un meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni adeguato ai diversi livelli della catena del valore”. Per il giudice, un semplice parere non è sufficiente. Sono necessari veri e propri scambi sul tema prima di definire ciò che sarà presentato per una richiesta di parere agli organismi rappresentativi del personale e *infine* adottato come piano di vigilanza. Ciò presuppone quindi un’informazione, discussioni durante le riunioni che danno luogo a resoconti o addirittura verbali che riportano il contenuto di tali scambi, poiché il giudice di Parigi insiste sul fatto che, in caso di controversia, la società deve dimostrare che tali scambi hanno effettivamente avuto luogo e sono stati seriamente organizzati dall’azienda. Secondo una scala graduata, la concertazione corrisponderebbe quindi come minimo a un’informazione e una consultazione con emissione di un parere e come massimo ad una codeterminazione.

L’articolo 7 si rivolge espressamente ed esclusivamente ai rappresentanti dei lavoratori dell’impresa e riconosce loro una competenza generale sulla politica dell’impresa in materia di vigilanza. Tale competenza è ampia e riguarda il “codice di condotta” che stabilisce le regole generali e i principi applicabili nell’impresa (comprese le sue filiali) e nella sua catena del valore globale (partner commerciali diretti o indiretti), le procedure per declinare il dovere di vigilanza nelle politiche aziendali e, in particolare, le modalità di verifica del rispetto del codice di condotta da parte delle parti sociali. Il tutto deve essere riesaminato periodicamente almeno ogni due anni. Si tratta senza dubbio del consiglio sociale ed economico (o del comitato di gruppo) se si tratta di imprese (o gruppi) francesi. Si tratta quindi di una competenza in più che al momento non figura nel diritto francese, una competenza che comporta un’evoluzione della governance dell’impresa verso una maggiore trasparenza sulle attività svolte nella sua catena di attività.

Per quanto riguarda i sindacati, essi sono espressamente menzionati nell’articolo 14 dedicato ai meccanismi di notifica e alle procedure di reclamo, in cui condividono le loro competenze con i rappresentanti dei lavoratori. La direttiva sulla vigilanza affida loro, così come alle Ong, il ruolo di soggetti legittimati a presentare reclami in rappresentanza delle persone fisiche che lavorano nella catena di attività (dipendenti o meno) vittime di violazioni dei diritti. Sia i sindacati che i rappresentanti dei lavoratori sono informati delle procedure di reclamo. Hanno diritto di seguire il reclamo, di incontrare i rappresentanti dell’impresa a un livello adeguato per discutere delle gravi ripercussioni negative reali o potenziali oggetto del reclamo e dell’eventuale risarcimento; hanno diritto di essere informati sulla valutazione del reclamo da parte dell’impresa (se fondato o meno) e sulle misure adottate, se ritenuto fondato. Come qualsiasi persona giuridica, hanno il diritto di presentare relazioni circostanziate all’autorità di supervisione e controllo istituita dallo Stato membro segnalando le loro

preoccupazioni quando hanno motivo di ritenere, sulla base di circostanze oggettive, che un'impresa non rispetti le disposizioni del diritto nazionale adottato in virtù della direttiva²⁸. Questo diritto di ricorso e di segnalazione può dar luogo all'avvio di un'indagine da parte dell'autorità di controllo. Sia che si tratti di una denuncia o di un ricorso sulla base di una relazione, la direttiva raccomanda la protezione delle persone all'origine delle segnalazioni e delle relazioni. La direttiva, a differenza della legge francese, non obbliga l'impresa a elaborare tali meccanismi e procedure in consultazione con i sindacati. Si tratta di un approccio unilaterale che dà solo luogo a un'informazione. Il legislatore europeo invita tuttavia gli Stati membri a consentire alle imprese di ricorrere a iniziative congiunte multistakeholder o ad accordi quadro globali se i meccanismi e le procedure in essi contenuti soddisfano i requisiti di equità, accessibilità, prevedibilità e trasparenza. Il legislatore europeo riconosce esplicitamente una funzione agli accordi quadro transnazionali nell'attuazione del dovere di vigilanza, laddove tale funzione era rimasta implicita nella legislazione francese.

Il contributo dei sindacati all'efficacia della politica di vigilanza si basa sul loro ruolo di allerta formalizzato negli accordi quadro transnazionali rinegoziati a partire dal 2010²⁹. La direttiva non li considera attori di primo piano come i rappresentanti dei lavoratori. Ai sindacati non viene riconosciuto il diritto di decidere insieme all'impresa la politica di vigilanza né quello di esprimere il proprio parere sui meccanismi di allerta e reclamo quando questi sono stabiliti unilateralmente dall'impresa, il che costituisce uno dei punti di forza della legge francese³⁰.

Ad eccezione di un breve accenno all'esistenza di accordi quadro globali, la direttiva non menziona in alcun punto la possibilità di negoziazioni collettive transnazionali, nonostante in passato la Commissione europea avesse intenzione di regolamentare tali accordi, di cui ha tenuto a lungo il registro. Ciò significa che questo aspetto della partecipazione dei lavoratori non le è sconosciuto e che avrebbe potuto esplicitamente riconoscere un ruolo, tanto più che gli ultimi accordi quadro conclusi da Uni Global Union e IndustriAll integrano il dovere di vigilanza in strategie necessariamente destinate a svilupparsi, se non altro perché le imprese finiranno per trovarvi il loro interesse. È probabile che il dovere di vigilanza diventerà un elemento strutturale del dialogo sociale nelle imprese multinazionali.

Alle competenze attribuite esclusivamente ai rappresentanti dei lavoratori e/o ai sindacati, la direttiva sulla vigilanza aggiunge competenze a beneficio di tutte le parti interessate, tra cui i rappresentanti dei lavoratori e i sindacati. Queste competenze condivise sono, di riflesso, suscettibili di essere strumentalizzate dall'impresa desiderosa di mettere in concorrenza le parti interessate.

28. Articolo 26 della direttiva.

29. Vedi Daugareilh, 2017, 55-78.

30. Daugareilh, 2018; 2017, 55 ss.

2.1.2. Obblighi condivisi di “scambi costruttivi”

La semantica della direttiva sul dovere di vigilanza è fonte di confusione per un giurista del lavoro. Cosa sono i cosiddetti “scambi costruttivi” di cui tratta l’articolo 13 della direttiva? Non si tratta né di informazione, né di consultazione, o negoziazione, di partecipazione o concertazione. Questa strana grammatica è senza dubbio dovuta alla qualità dei destinatari dell’articolo 13, che sono tutte le parti interessate, vale a dire le Ong o anche i rappresentanti dei lavoratori e i sindacati delle filiali o dei fornitori e appaltatori dell’impresa dentro e fuori l’Unione europea per i quali l’impresa non assume la qualifica di datore di lavoro. L’apertura alle parti interessate della catena di attività necessita di concetti e nozioni diversi da quelli del diritto del lavoro, che hanno ispirato e fungono da riferimento per l’interpretazione di questo nuovo linguaggio creato dal diritto del dovere di vigilanza.

Mentre l’articolo 7 riguarda la politica generale di vigilanza dell’impresa a lungo termine, l’articolo 13 specifica le fasi per le quali vengono consultati gli stakeholder. Tali fasi corrispondono a ciascuna delle componenti del dovere di vigilanza, come sviluppato negli articoli da 8 a 12 della direttiva. Si tratta innanzitutto della raccolta e della mappatura degli impatti negativi (artt. 8 e 9), dell’adozione di piani d’azione di prevenzione e correzione e di misure adeguate per porre rimedio agli impatti negativi, nonché dell’elaborazione di indicatori di monitoraggio (artt. 10, 11, 12 e 15). A ciò il legislatore europeo ha aggiunto altre due fasi che, a nostra conoscenza, non figurano nelle legislazioni nazionali sul dovere di vigilanza e che sono doppiamente rilevanti.

La prima è quella di chiedere alle imprese di consultare le parti interessate in caso di decisione di sospendere o rescindere un rapporto commerciale. Alcune ricerche hanno infatti dimostrato l’efficacia delle clausole contrattuali sulla responsabilità delle imprese della catena in materia di RSI, ma con effetti altrettanto perversi di quelli associati alle clausole sociali degli accordi economici di libero scambio³¹. L’introduzione del diritto delle parti interessate di essere consultate riguardo all’attuazione di queste “piccole clausole sociali”³² consente di sottrarre le stesse all’unilateralità, all’opacità e alla discrezionalità. I rappresentanti dei lavoratori e i loro sindacati a livello di impresa, filiali e partner commerciali, compreso il partner commerciale destinatario della sanzione commerciale, dovranno essere consultati e potranno quindi far valere gli interessi dei lavoratori interessati. Si tratta di un diritto molto innovativo, che offre l’opportunità di interrogarsi in modo riflessivo sulla responsabilità dell’impresa nel mancato rispetto dei diritti dei lavoratori da parte dei suoi partner commerciali. La seconda innovazione del legislatore europeo figura ai commi 4 e 5 dell’articolo 13, secondo cui le imprese non possono addurre come pretesto le difficoltà di comunicare con le parti interessate per non cercare informazioni

31. Boy, 2017.

32. Daugareilh, 2009, 499.

disponibili altrove e devono adottare misure per evitare che le parti interessate siano oggetto di ritorsioni. La disposizione può essere interpretata come un invito alle imprese a rivolgersi in questi casi ai sindacati internazionali e alle Ong che dispongono di tali informazioni. A questo proposito, Uni Global Union è riuscita negli ultimi TCA a far inserire il riferimento alle relazioni annuali della Confederazione Sindacale Internazionale sulla situazione dei diritti umani sul lavoro nel mondo³³ come una delle fonti a disposizione dell'impresa firmataria per effettuare la mappatura dei rischi nella sua catena del valore globale.

Pertanto, nonostante il titolo apparentemente vago, l'articolo 13 della direttiva si presenta come una risorsa complementare agli articoli 7 e 14, come uno spazio di dialogo aperto sui tre aspetti della vigilanza e sullo spazio definito dalla catena di attività. Tuttavia, l'articolo 13 mette potenzialmente in concorrenza i livelli e le modalità di rappresentanza dei lavoratori a livello nazionale, europeo e transnazionale da un lato e, dall'altro, mette in concorrenza i rappresentanti dei lavoratori e le Ong. Inoltre, sebbene i rappresentanti dei lavoratori abbiano un ruolo importante nell'attuazione del dovere di vigilanza, i sindacati, pur figurando nell'elenco delle parti interessate, avrebbero potuto essere maggiormente valorizzati in considerazione della loro indiscutibile esperienza e competenza in materia di rischi di violazione dei diritti e delle libertà dei lavoratori e della loro visione globale delle catene del valore. È per questo motivo che sono in grado di fornire risorse necessarie all'esercizio di queste nuove funzioni da parte dei rappresentanti dei lavoratori.

2.2. Le condizioni per l'esercizio delle attribuzioni in materia di vigilanza dei rappresentanti dei lavoratori

I rappresentanti dei lavoratori e i loro sindacati dovranno acquisire le competenze specifiche e condivise che il diritto europeo sul dovere di vigilanza riconosce loro. Ciò presuppone l'acquisizione di nuove conoscenze, senza le quali le nuove disposizioni rimarranno inefficaci. I sindacati internazionali che hanno già acquisito conoscenze in questo campo avranno senza dubbio un ruolo privilegiato da assumere in termini di formazione, competenza e coordinamento. La determinazione delle risorse e dei mezzi necessari all'esercizio di queste nuove attribuzioni può essere realizzata a livello internazionale e nazionale.

A livello nazionale, i rappresentanti dei lavoratori nei consigli sociali ed economici (CSE) vedranno, all'indomani del recepimento della direttiva sul dovere di vigilanza, le loro competenze estese alle politiche di vigilanza dell'impresa e ai meccanismi di reclamo e di allerta in caso di violazioni dei diritti dei lavoratori nella catena di attività, ma anche all'intero processo di attuazione del dovere di vigilanza. Per questo motivo, nel quadro del recepimento della direttiva europea, il legislatore nazionale potrebbe essere indotto a modificare il codice

33. ITUC, Global Rights Index, 2025: www.ituc-csi.org/.

del lavoro per aggiungere alle attribuzioni del CSE (art. L.2312 del codice del lavoro) quelle relative alle politiche e al dovere di vigilanza dell'impresa. Tale competenza in materia di vigilanza dovrà essere declinata nell'ambito di consultazioni ricorrenti e puntuali. Questa missione va ben oltre l'espressione collettiva dei dipendenti dell'impresa e la presa in considerazione dei loro interessi. Infatti, salvo modifiche apportate dalla direttiva Omnibus, sono gli interessi dei lavoratori delle filiali e quelli della catena di attività che devono essere presi in considerazione nelle politiche di vigilanza e nei piani d'azione. La complessità, la tecnicità e l'extraterritorialità di questa nuova missione potrebbero giustificare, come avviene in materia di salute e sicurezza sul lavoro, la creazione di una commissione di vigilanza a cui verrebbe delegata parte delle sue attribuzioni, tra cui quella di istruire le attività del CSE nel campo in questione. La tecnicità e l'ampiezza dei compiti potrebbero anche giustificare il diritto di ricorrere a un esperto, in particolare quando si tratta di esaminare le politiche e le strategie dell'impresa in materia di vigilanza ogni due anni, ai sensi dell'articolo 7 della direttiva. Se queste nuove attribuzioni verranno prese sul serio, esercitarle pienamente richiederà una formazione specifica e congedi adeguati sotto forma di crediti di ore appositamente dedicate. Tali mezzi dovranno essere stabiliti dal legislatore nazionale e saranno posti a carico dell'impresa. Potrebbero anche essere oggetto di negoziazioni collettive a livello nazionale o internazionale negli accordi quadro transnazionali da negoziare o rinegoziare. Alcune aziende francesi, come EDF, hanno istituito un credito di ore per l'organismo incaricato di valutare l'attuazione dell'accordo quadro transnazionale. I mezzi utilizzati per il controllo e la valutazione dell'applicazione degli accordi quadro potrebbero essere utilizzati come risorse messe a disposizione degli organismi di rappresentanza del personale, così come i meccanismi di allerta, reclamo e trattamento delle controversie dei TCA, come suggerito dal legislatore europeo. L'implementazione di queste nuove competenze dei rappresentanti dei lavoratori può costituire un'occasione sia per le direzioni aziendali che per i sindacati internazionali di rinazionalizzare gli accordi quadro transnazionali, che potrebbero così fungere da supporto alla cooperazione tra sindacati internazionali e nazionali attraverso gli organi di rappresentanza del personale dell'azienda soggetta all'obbligo di vigilanza.

A livello internazionale, il 20 marzo 2025, i sindacati internazionali – Uni Global Union e IndustriAll – e i rappresentanti del governo tedesco, in collaborazione con la Fondazione Friedrich Ebert e la Confederazione sindacale tedesca DGB, hanno annunciato la creazione di un Centro risorse (Competence Centre for Human Rights due diligence) sul dovere di vigilanza in materia di diritti umani con sede all'Aia. Il Centro, registrato come fondazione senza scopo di lucro, ha lo scopo di rafforzare le capacità dei sindacati nei paesi che hanno adottato leggi sul dovere di vigilanza in materia di diritti umani, che a termine saranno tutti gli Stati membri dell'Unione europea, al fine di utilizzare efficacemente gli obblighi di diligenza delle imprese per difendere i diritti dei lavoratori; sostenere gli interventi strategici in materia di diritti umani/diritti

dei lavoratori e prevenire le violazioni nelle catene del valore altamente prioritarie; promuovere un'efficace attuazione della dovuta diligenza in materia di diritti umani da parte delle imprese e dei responsabili politici. Il Centro sarà senza dubbio un luogo di condivisione delle pratiche e delle competenze sindacali internazionali e nazionali a livello europeo, di cui potranno avvalersi gli organi di rappresentanza del personale per formarsi ed esercitare le loro nuove competenze.

Per concludere, direttamente o indirettamente le organizzazioni sindacali internazionali diventeranno attori imprescindibili nell'attuazione del dovere di vigilanza, poiché solo loro hanno la capacità di conoscere e difendere gli interessi dei lavoratori delle catene di attività globali, nonché di coordinare gli interventi e le azioni collettive nello spazio transnazionale dell'impresa organizzata in catene di attività. Esse costituiranno senza dubbio una risorsa per i rappresentanti dei lavoratori e i sindacati a livello nazionale, ma anche interlocutori in qualità di parti interessate per le direzioni aziendali in virtù della direttiva europea sul dovere di vigilanza (articoli 13 e 14) e/o in qualità di partner sociali nell'ambito di un dialogo sociale transnazionale già formalizzato da accordi quadro transnazionali o in fase di formalizzazione. La direttiva sul dovere di vigilanza coinvolge attori di diverso livello dotati di competenze specifiche, delineando gli elementi di un dialogo sociale multiscalare nelle imprese organizzate in catene globali del valore. Tuttavia, l'efficacia dei nuovi diritti creati dal diritto europeo dipende, al di là della qualità della loro trasposizione negli Stati membri, dai mezzi e dalle risorse specifiche necessarie ai rappresentanti dei lavoratori e ai loro sindacati per assumere efficacemente queste nuove funzioni.

Riferimenti bibliografici

- Boy L. (2017). Les apports de la certification de la normalisation et de la labellisation à l'effectivité des normes juridiques. In: Daugareilh I. (dir.), *La responsabilité sociale de l'entreprise, vecteur d'un droit de la mondialisation?* Bruxelles: Bruylant.
- Caillet M.C. (2017). Du devoir de vigilance aux plans de vigilance: quelle mise en œuvre? *Droit social*, 819.
- Daugareilh I. (2009). La responsabilità sociale delle imprese, un progetto europeo in stallo. *Sociologia del lavoro*, 499.
- Daugareilh I. (2010). Les modes de règlement para juridictionnels des différends relatifs aux droits sociaux dans les organisations internationales. In: Moreau M.A., Muir Watt H., Rodière P. (dir.), *Justice et mondialisation du droit du travail. De l'intervention judiciaire aux règlements alternatifs des conflits*. Dalloz.
- Daugareilh I. (2017). Enjeux et limites du contrôle des ACI: l'exemple des entreprises françaises. In: Daugareilh I. (dir.), *La responsabilité sociale de l'entreprise, vecteur d'un droit de la mondialisation?* Bruxelles: Bruylant, 55-78.
- Daugareilh I. (2018). Il dovere di vigilanza "alla francese": un'opportunità per gli accordi quadro internazionali? In: Guarriello F., Stanzani C. (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali. Dalla normativa internazionale all'analisi empirica*, Milano: FrancoAngeli.

- Daugareilh I. (2019). El deber de vigilancia “a la francesa”. Una oportunidad para los acuerdos marco internacionales? In: Sanguinetti Raymond W., Vivero Serrano J.B. (dir.), *La construcción del derecho del trabajo de las redes empresariales*. Granada: Ed. Comares, 370.
- Daugareilh I. (2025). La consécration de la participation des travailleurs à la régulation des chaînes de production dans les directives CSRD et C3D. In: Robin Olivier S., Pataut E. (eds.), *Les directives CSRD et CS3D et le droit social. Respecter les droits sociaux dans les chaînes de production mondiales*, Bruxelles: Bruylant, *in corso di pubblicazione*.
- Freeman R.E. (1984). *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Boston: Pitman, 46.
- Freeman R.E., Reed D.L., Stockholders and Stakeholders (1983). A new perspective on corporate governance. *California Management Review*, 25, 91 ss.
- Loquin E. (2010). L’arbitrage comme instrument d’application des droits sociaux fondamentaux. In: Moreau M.A., Muir Watt H., Rodière P. (dir.), *Justice et mondialisation*. LGDJ-Dalloz.
- Pataut E. (2017). Le devoir de vigilance. Aspects de droit international privé. *Droit social*, 833 ss.
- Seatzu F., Vargiu P. (2023). Les règles de la Haye sur l’arbitrage en matière d’entreprises et de droits de l’homme: un succès ou une utopie? *Journal de droit international*, vol. 0, 1 ss.
- Staelens P. (1997). *Droit du travail, intégration économique et “clause sociale” à la lumière de l’expérience nord-américaine*. Université Saint Etienne.
- Trebulle F.G. (2017). Stakeholders Theory et droit des sociétés (1ère partie). *Bulletin Joly Sociétés*, 12, 1337.

L'accordo quadro globale di Inditex: una best practice di applicazione (anticipata) della direttiva sulla due diligence

di Wilfredo Sanguineti Raymond e Rosa María Morato García*

“[...] el necesario reequilibrio mundial en la producción, en el comercio y también en las condiciones de vida tiene ya positivas expresiones. Instrumento decisivo para este reequilibrio son los derechos de los trabajadores del sur, esencialmente los de libertad sindical y negociación colectiva, es decir los derechos [...] para poder decidir los nuevos equilibrios en la distribución de la riqueza que se crea en los países emergentes. Unos derechos que interesan [...] también [...] a los trabajadores del norte, precisamente por este reequilibrio mundial al que contribuyen”.

Isidor Boix, *Por un sindicalismo europeo que asuma su dimensión mundial*, 2012

1. Uno strumento che anticipa e allo stesso tempo sviluppa il modello di due diligence obbligatoria introdotto dalla Direttiva 2024/1760

L'adozione della *Direttiva 2024/1760 sulla due diligence delle imprese in materia di sostenibilità* costituisce un evento di grandissima portata nell'evoluzione delle istituzioni giuridiche dell'Unione Europea. Finalizzata a stabilire “gli obblighi delle imprese per quanto riguarda gli effetti negativi reali e potenziali sui diritti umani e sull'ambiente delle loro operazioni, delle operazioni delle loro filiali e delle operazioni dei loro partner commerciali nelle catene di

* Wilfredo Sanguineti Raymond è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Salamanca; Rosa María Morato García è professoressa ordinaria Diritto del lavoro presso l'Università di Salamanca. Questo articolo raccoglie e sviluppa il contenuto dell'intervento degli autori nel *Blend Intensive Programme “Take due diligence seriously: cases and materials”*, tenuto presso l'Università di Chieti-Pescara dal 24 al 28 marzo 2025, sotto la direzione della professoressa Fausta Guarriello. La sua pubblicazione fa parte delle attività del progetto di ricerca “*La due diligence delle imprese in materia di diritti umani sul lavoro. Impatto della normativa europea e rilevanza per la Spagna*”, finanziato dall'Agenzia Statale di Ricerca del Ministero spagnolo della Scienza, dell'Innovazione e dell'Università e dall'Unione Europea (PID2023-146443NB-I00), di cui sono ricercatori principali i professori Wilfredo Sanguineti Raymond e Juan Bautista Vivero Serrano.

attività di queste imprese”, come afferma l’articolo 1, questa norma rappresenta una vera e propria rivoluzione da diversi punti di vista.

Il primo di questi punti di vista è quello del modo di fare business e di costruire impresa nell’Unione, che non ha più come paradigma la sola ricerca di risultati economici, ma si orienta verso la soddisfazione parallela di obiettivi sociali e ambientali. Bisogna anche tener conto del cambiamento che introduce nella delimitazione dello spazio verso il quale queste preoccupazioni devono essere proiettate, che si estende ora oltre il ristretto perimetro delle operazioni svolte dall’impresa stessa, verso l’ampio spazio occupato da tutti i soggetti con i quali essa intrattiene relazioni societarie o commerciali per lo sviluppo delle proprie attività. L’aspetto più importante, tuttavia, è la trasformazione che comporta per quelle che fino ad allora erano pratiche volontarie di RSI da parte delle grandi imprese, frutto della loro preoccupazione per il rispetto dei diritti umani e la conservazione del pianeta, stimolata dalla pressione dei consumatori o incoraggiata dal lavoro di guida di alcune organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite e l’OCSE. Queste pratiche diventano ora oggetto di obblighi giuridici, il cui mancato rispetto può comportare l’assunzione di responsabilità da parte loro.

Questo carattere innovativo non deve far perdere di vista il fatto che la Direttiva sulla due diligence non è una struttura normativa isolata. Al contrario, essa rappresenta l’espressione più evoluta di un processo di costruzione di strumenti volti a regolamentare le condizioni di base in cui deve svolgersi il lavoro all’interno delle catene di approvvigionamento globali delle grandi imprese, il cui punto di partenza si colloca molto lontano nel tempo.

Tale processo è iniziato a metà degli anni novanta, quando si è diffusa la consapevolezza delle conseguenze negative che la globalizzazione poteva avere sui diritti dei lavoratori, sulla base di decisioni unilaterali delle stesse imprese di promuovere, a fronte delle denunce della società civile, una serie di meccanismi privati, come dichiarazioni unilaterali e codici di condotta, per richiedere ai propri appaltatori e fornitori sparsi per il pianeta il rispetto di una base minima di diritti sul lavoro, in linea con gli standard considerati fondamentali dall’OIL. Questa dinamica proseguirà, vista l’insufficienza di queste iniziative, in molti casi più pubblicitarie che efficaci, con il lancio di una serie di strumenti internazionali volti a promuovere l’attuazione da parte delle imprese di processi di due diligence finalizzati al raggiungimento di questo obiettivo, come i Principi Guida delle Nazioni Unite, le Linee guida dell’OCSE, entrambe del 2011, o la Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell’OIL del 2017, che hanno scelto di estendere il loro campo d’azione a tutti i diritti umani, senza trascurare il ruolo centrale di quelli associati al lavoro. Per arrivare, dopo la tragedia di Rana Plaza del 2013, all’adozione di una serie di norme nazionali che rendono questa raccomandazione un dovere giuridicamente vincolante, come la Legge francese sul dovere di vigilanza del 2017 e la Legge tedesca sulla diligenza nella catena di approvvigionamento del 2021, che sono gli antecedenti immediati e la causa

efficiente dell'avvio del processo che si concluderà con l'adozione di una norma europea ispirata alla stessa idea.

L'effetto di questa evoluzione è stata la progressiva formazione di un sistema di regolazione multilivello del lavoro svolto all'interno delle catene del valore delle grandi imprese, basato sull'interazione di una galassia di strumenti normativi di origine molto diversa – privati e pubblici, nazionali e internazionali, unilaterali e concordati, di *soft law* e *hard law* – tutti orientati al medesimo obiettivo: correggere gli squilibri sociali generati dalla globalizzazione, utilizzando come strumento fondamentale il potere delle stesse imprese sulle loro reti di collaboratori e partner commerciali sparsi in tutto il mondo. Lo scopo di questo sistema non è quindi quello di imporre il rispetto di questi diritti “dall'esterno” in tutti i Paesi attraverso l'applicazione di misure coercitive, ma di utilizzare il potere di mercato delle imprese, e in particolare di quelle a capo di tali reti, per garantirne l'applicazione su scala globale.

In effetti, la *due diligence* è lo strumento tecnico attraverso il quale gli strumenti internazionali e le norme statali e comunitarie cercano, prima di raccomandare e poi di esigere, l'attuazione da parte di queste imprese delle misure necessarie a prevenire o mitigare la manifestazione di impatti negativi sui diritti umani, e in particolare sui diritti del lavoro, nell'intero spazio delle loro operazioni, prodotti o servizi, indipendentemente dal luogo in cui si svolgono e da chi li realizza.

La convinzione di fondo che sta alla base di tale dispositivo normativo è la seguente: non esiste attualmente un potere esterno alle imprese stesse, né statale né internazionale, che sia in grado di riprodurre la struttura delle loro catene di fornitura globali e di sottoporle a una regolamentazione unitaria. È per questo motivo che l'obiettivo degli strumenti di regolazione della *due diligence* non è tanto di disconoscere la dinamica di creazione di strumenti di regolazione di natura privatistica e applicazione transnazionale sviluppati dalle case madri delle grandi imprese negli anni precedenti, quanto di cercare di incanalarla, inizialmente attraverso forme di persuasione e successivamente attraverso una disciplina cogente, verso tutte le attività che generano rischi, offrendo al contempo un insieme di parametri che servano a guidarne l'attuazione.

Detta evoluzione è stata accompagnata da un parallelo arricchimento della progettazione di tali strumenti da parte delle aziende dei settori più esposti al controllo pubblico e, quindi, soggette a un più alto livello di rischio di essere coinvolte in accuse di violazione dei diritti umani dei lavoratori durante la fabbricazione di prodotti che portano il loro marchio. Questo è stato il caso, in particolare, di alcune grandi aziende europee del settore tessile e abbigliamento, dove, sin dal primo decennio del secolo, è stato adottato un sistema di controllo “bottom-up” dei fornitori e appaltatori, in cui i lavoratori delle catene di approvvigionamento e le organizzazioni che li rappresentano a livello locale, nazionale e internazionale svolgono un ruolo importante.

Sebbene si tratti di una pratica che può manifestarsi in modi diversi, essa ha assunto rilievo attraverso l'utilizzo di una figura concepita in linea di principio

per uno scopo diverso, come gli accordi quadro internazionali firmati dalle case madri con le federazioni sindacali globali dei settori di attività. In questo modo, in contrapposizione con l'uso abituale di questi accordi *come* meccanismo volto a stabilire le condizioni di lavoro da rispettare nei gruppi di imprese multinazionali, sono stati negoziati accordi quadro globali per garantire i diritti del lavoro, in particolare di natura collettiva, ai lavoratori impiegati dai fornitori e dagli appaltatori delle imprese che li sottoscrivono.

Sebbene il percorso che ha portato alla creazione di questo strumento innovativo sia stato parallelo al lancio della *due diligence* e alla sua trasformazione in uno standard di comportamento obbligatorio, non è difficile notare l'esistenza di numerosi punti di connessione tra i due processi, sia per i loro obiettivi, in sostanza convergenti, che per le loro modalità di attuazione, sempre sostenute dal potere di mercato delle grandi aziende. Tanto è vero che è possibile sostenere che tali accordi sono in grado di operare come uno strumento particolarmente utile per promuovere un'applicazione efficace dei processi di prevenzione e mitigazione dei rischi e degli impatti negativi che dovranno essere messi in atto dalle imprese, compresi quelli previsti dalla Direttiva sulla due diligence.

Il modo migliore per confermare questa affermazione è guardare all'esperienza che ha portato all'approvazione e all'attuazione del primo di questi strumenti: l'*Accordo quadro globale di Inditex*, la cui prima versione risale al 2007, prima non solo dell'approvazione della direttiva ma anche del lancio dei Principi Guida, nonostante il suo disegno e le sue formule applicative siano pienamente allineate con gli obiettivi di entrambi e possano essere considerate una best practice di applicazione –certamente anticipata– delle disposizioni della norma comunitaria, come si legge nel titolo di questo articolo e come si vedrà di seguito.

2. Le colossali dimensioni di Inditex e il difficile controllo della sua catena di approvvigionamento

Negli ultimi anni, la multinazionale spagnola Inditex è diventata un'azienda leader nel settore della moda a livello mondiale. Lo testimoniano i dati forniti nei suoi successivi rapporti annuali. Basti pensare che nel 2024 ha registrato vendite per un totale di 38.632 milioni di euro in 214 mercati diversi, attraverso 5.563 negozi di sua proprietà, aziende in franchising e canali online, che hanno venduto più di 1.600 milioni di prodotti di abbigliamento appartenenti a otto marchi principali, con un ruolo di primo piano per il marchio Zara, emblema dell'azienda. Un volume di vendite che significa piazzare non meno di un prodotto per ogni cinque abitanti del pianeta¹.

1. Secondo i dati contenuti nel Rapporto Annuale 2018, l'ultimo in cui sono state fornite queste informazioni, tenuto conto dell'aumento del fatturato si può presumere che tale cifra sia cresciuta negli anni successivi. Il rapporto è disponibile su: static.Inditex.com/annual_report_2018/es/.

Gran parte del successo di Inditex si può spiegare grazie al suo particolare modello di business, basato sulla velocità con cui adatta i suoi prodotti alle ultime tendenze della moda e all'evoluzione dei gusti dei clienti, attraverso il costante rinnovamento dei suoi cataloghi e la costante disponibilità di nuovi capi attraverso la sua rete di negozi e punti vendita sparsi in gran parte del mondo. È la cosiddetta *moda veloce* o *fast fashion*. Una formula che, sebbene sia stata replicata da altri grandi marchi, ha il suo principale esponente in Inditex.

I buoni risultati di questa azienda non si spiegano però solo con la sua enorme capacità di adattare il design dei suoi prodotti a una domanda globale sempre più dinamica e mutevole. Altrettanto importante è il fatto che i suoi articoli sono prodotti e commercializzati a prezzi che li rendono accessibili al grande pubblico, mettendo così la moda alla portata di molti.

Come riesce Inditex a produrre moda a prezzi ridotti?

La chiave sta nel sistema di produzione e commercializzazione dei capi di abbigliamento con i suoi marchi. Si tratta di un sistema basato sul mantenimento da parte della multinazionale iberica e delle sue filiali delle fasi a più alto valore aggiunto e a più basso bisogno di personale (in particolare quelle del design e del marketing) e sull'utilizzo di fornitori situati in destinazioni a basso costo di manodopera per le fasi a più basso valore aggiunto e più intensive nell'utilizzo di lavoratori (in particolare quelle relative alla produzione). Ciò comporta che Inditex ha una forza lavoro diretta di 162.083 lavoratori, la maggior parte dei quali è impiegata nei suoi negozi, dato che solo 700 di loro sono designer. Mentre ha una catena di fornitura molto ampia, composta, secondo i dati corrispondenti allo stesso anno, da 1.733 fornitori e produttori che possiedono 6.615 fabbriche situate in più di cinquanta Paesi, per le quali lavorano più di tre milioni di lavoratori, il 50% dei quali è direttamente coinvolto nella fabbricazione dei suoi prodotti. Si tratta di un volume quasi dieci volte superiore a quello del suo personale diretto.

Si tratta di un sistema molto comune nel settore, che consente di ottenere risparmi molto significativi, soprattutto in termini di costo del lavoro. Tuttavia, comporta anche notevoli rischi, non solo di natura logistica. In un contesto globale caratterizzato da una forte concorrenza tra le aziende che si dedicano a questo tipo di attività, la delocalizzazione della produzione in luoghi remoti e meno protetti comporta anche il rischio notevole di una forte concorrenza al ribasso nelle condizioni di lavoro che i fornitori possono offrire ai loro lavoratori, motivata dai prezzi molto bassi che vengono loro proposti, che può portare a notevoli carenze di protezione, se non a situazioni di estremo sfruttamento e di violazione dei più elementari diritti del lavoro, la cui conoscenza da parte dell'opinione pubblica può incidere sulla reputazione delle aziende, oltre che sul loro valore in borsa.

Per questo motivo, nel 2001, in concomitanza con l'avvio della quotazione in borsa, Inditex ha lanciato il suo *Codice di condotta per produttori e officine esterne*, con l'obiettivo di stabilire una serie di standard lavorativi di riferimento, coincidenti con i contenuti delle più importanti convenzioni internazionali

dell'OIL, che si è impegnata a far rispettare a tutti i partner commerciali. La decisione è stata accompagnata da un *Programma di Audit Sociali* volto a verificare il rispetto di tali standard attraverso visite alle fabbriche, che è stato mantenuto e sviluppato da allora e che stabilisce che tutti i fornitori devono essere sottoposti a un audit preventivo e poi a audit periodici, seguiti da piani di azione correttivi se viene rilevata la non conformità, con possibilità che i contratti vengano risolti in casi estremi. Di fatto, ogni anno vengono effettuati circa 6.000 audit di questo tipo.

Inditex si è però resa conto presto dei limiti di questi audit, che offrono solo una "foto fissa" dell'azienda esaminata e non permettono di andare oltre le violazioni puramente formali o più evidenti, nonché si concentrano esclusivamente sui fornitori di primo livello, senza occuparsi di quelli dei livelli restanti, dove il rischio di violazioni è maggiore.

3. Il sindacato come partner strategico per superare i limiti dei tradizionali sistemi di Audit

Le carenze dei sistemi di audit utilizzati da Inditex, così come dalla maggioranza delle aziende multinazionali, diventano ancora più evidente se si tiene conto dell'estrema complessità e della marcata dispersione che caratterizza la composizione della catena di approvvigionamento di questa azienda, così come di molte altre dei più importanti settori dell'economia globale.

In uno scenario così frammentato, la mera riproduzione dei sistemi ispettivi operanti a livello statale non è sufficiente a garantire un controllo ragionevolmente efficace delle performance lavorative dei partner commerciali. In realtà, questo è un risultato che può essere raggiunto solo con la collaborazione di un altro soggetto che sia in grado di replicare la complessa struttura dei processi produttivi articolati intorno alle grandi imprese, coprendo gli spazi e le situazioni che rimangono nascoste alle visite periodiche.

Questo è un ruolo che può essere svolto in modo soddisfacente dal sindacato, data la sua capacità di riunire i lavoratori di tutti gli spazi in cui si trovano le filiere delle grandi imprese. Di conseguenza, si può affermare che uno dei modi più efficaci per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali del lavoro all'interno delle catene è quello di facilitare la partecipazione dei lavoratori coinvolti in esse attraverso le organizzazioni cui aderiscono, poiché sono questi ultimi che, grazie alla loro posizione all'interno delle fabbriche, hanno conoscenza diretta di ciò che accade e possono segnalare situazioni di mancato rispetto dei diritti.

L'organizzazione sindacale è quindi in grado di agire come partner o alleato strategico, in grado di fornire all'azienda informazioni di prima mano, particolarmente utili per verificare il rispetto da parte dei suoi partner commerciali degli standard di lavoro dignitoso riconosciuti a livello globale. Inoltre, queste informazioni possono essere ottenute dall'azienda in tempo reale, data la

presenza costante dei lavoratori sul posto di lavoro. Ciò apre la possibilità di un monitoraggio permanente o continuo che non può essere effettuato in altri modi. Un vantaggio a cui va aggiunta la maggiore credibilità delle misure adottate dall'azienda per il fatto che i rappresentanti dei lavoratori sono stati coinvolti nella loro progettazione e quindi fungono da garanti della loro applicazione. Nessun sistema di verifica, sia esso interno o costruito attraverso organismi specializzati, è in grado di garantire questo doppio effetto.

L'attribuzione di questo ruolo di vigilanza ai sindacati, così come i suoi potenziali effetti positivi, non è sempre stata accettata pacificamente, anche dal movimento sindacale. Da decenni si registrano voci critiche che la rifiutano in quanto significa trasformare i sindacati in strumenti funzionali allo scopo delle imprese multinazionali di mostrare un "volto amichevole" ai consumatori, attribuendo loro poteri limitati. Sebbene tale rischio sia presente, non si può negare la potenzialità della partecipazione sindacale di svolgere, oltre al ruolo di vigilanza che è nell'interesse della multinazionale, ma anche dei lavoratori, un ruolo molto importante nella promozione dell'attecchimento dell'organizzazione sindacale lungo la catena di approvvigionamento, contribuendo a rafforzarne la presenza dove è già insediata. Ma, soprattutto, consentendole di penetrare in territori e aziende dove non esiste.

In ogni caso, per svolgere adeguatamente il suo ruolo, il coinvolgimento dei sindacati nel monitoraggio delle prestazioni di fornitori deve manifestarsi in tre fasi e in tre modi diversi. La prima è legata alla definizione degli impegni assunti dall'azienda. In questo caso, il sindacato deve essere coinvolto nell'identificazione del quadro di diritti che l'azienda si impegna a far rispettare ai propri partner commerciali, di solito attraverso la formulazione di un codice di condotta specificamente rivolto a questi ultimi. Oltre a questo intervento iniziale, un secondo momento di fondamentale importanza riguarda lo sviluppo del monitoraggio. Come sottolineano i documenti prodotti dai protagonisti di questo tipo di esperienze, l'efficacia del monitoraggio è possibile solo se la multinazionale assume una serie di doveri di collaborazione con il sindacato, senza i quali quest'ultimo non può svolgere detta funzione in modo soddisfacente. In particolare, la trasmissione di informazioni sulla composizione della sua catena di approvvigionamento e sui piani e i risultati dell'attuazione dei suoi sistemi di audit, nonché l'accesso ai luoghi di lavoro e la comunicazione diretta con i lavoratori ivi impiegati. Il cerchio si chiude con il coinvolgimento dei sindacati nella definizione e attuazione delle azioni correttive, particolarmente utile per individuare quelle più efficaci, legittimare la loro implementazione e verificare la loro osservanza.

Il coinvolgimento dei sindacati può essere attuato in diversi modi. Tuttavia, la firma di un accordo quadro internazionale è una formula particolarmente adatta, anche in settori come il tessile e l'abbigliamento, caratterizzati da una limitata presenza sindacale e dalla costruzione di reti di fornitori e appaltatori particolarmente estese e disperse. Lo dimostra l'esperienza delle multinazionali spagnole e in particolare quella di Inditex, che è all'origine di questa pratica.

4. Uno strumento rivoluzionario: l'Accordo quadro globale di Inditex

I limiti dei sistemi di audit nel garantire un'effettiva applicazione degli impegni in materia di lavoro dignitoso lungo le catene di approvvigionamento delle imprese multinazionali, di cui sono espressione i numerosi scandali che hanno coinvolto i produttori di grandi marchi mondiali, hanno determinato l'emergere, a partire dall'inizio del secolo, di nuove formule di partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti, volte in primo luogo a fronteggiare questo tipo di situazioni conflittuali e successivamente anche a prevenire la loro apparizione. Come detto, le case madri di diverse aziende spagnole proprietarie di grandi marchi del settore della moda hanno svolto un ruolo importante nel processo di costruzione di queste formule, insieme ai sindacati del Paese e alla federazione sindacale mondiale del ramo di attività che le raggruppa, con un particolare rilievo di Inditex e della Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

Il punto di partenza di questo processo risale al 2002, quando il segretariato di Azione Sindacale della Federazione delle Industrie Tessili-Pelli, Chimiche e Affini di questa confederazione ha deciso, superando la riluttanza di una parte del settore sindacale, di collaborare con Inditex nella soluzione di vari problemi legati all'applicazione del suo Codice di condotta.

Tale decisione è stata presa dall'organizzazione nella convinzione di essere responsabile, in quanto sindacato del Paese in cui l'azienda ha la sede legale, delle condizioni di lavoro applicate dalle aziende integrate nella catena di fornitura della multinazionale. Tali problemi hanno riguardato una serie di appaltatori e fornitori in Paesi diversi come Portogallo, Marocco, Turchia, Cambogia, Perù e Cina. In tutti questi casi, l'intervento dei sindacati è stato un punto di appoggio molto importante, non solo per determinare la reale portata delle violazioni, ma anche per costruire soluzioni che, oltre ad affrontarle in modo appropriato, avessero la credibilità che deriva dall'essere sostenute da un organismo che rappresenta i lavoratori. I casi *Topy Top* (Perù) e *River Rich* (Cambogia), legati alla difesa della libertà di associazione, e *Spectrum* (Bangladesh), legato alla riparazione delle conseguenze del disastro industriale avvenuto nell'omonima fabbrica, meritano una menzione particolare per la loro emblematicità.

La veloce ed efficace soluzione dei problemi sollevati, ottenuta nella maggior parte dei casi grazie all'intervento dei sindacati, è servita a Inditex per dissipare i persistenti dubbi circa la convenienza a istituzionalizzare tale collaborazione attraverso la firma di un accordo quadro, volto non a fissare una serie di standard lavorativi che devono essere rispettati dalle sue filiali, ma a progettare l'attuazione degli impegni di lavoro dignitoso richiesti dal suo codice di condotta ai fornitori che fabbricano i suoi prodotti, utilizzando la partecipazione sindacale come "leva" per raggiungere questo risultato.

Lo strumento corrispondente, firmato nel 2007 con la federazione sindacale globale IndustriAll Global Union in rappresentanza dei lavoratori del settore tessile, ha preso il nome di *Accordo quadro internazionale sui diritti umani*

e fondamentali del lavoro nella catena di produzione di Inditex, rinnovato nel 2014 con il nome di *Accordo quadro globale relativo al rispetto delle norme internazionali del lavoro nella catena di produzione e distribuzione di Inditex* e nel 2019 con il titolo più semplice di *Accordo quadro globale di Inditex*: tale Accordo, oggetto di miglioramenti significativi, risponde chiaramente a questo schema finora inedito.

Il suo punto di partenza risiede nel riconoscimento del “ruolo centrale della libertà di associazione e del diritto alla contrattazione collettiva” e la loro considerazione come “essenziali per lo sviluppo di una compliance sostenibile e a lungo termine nelle fabbriche fornitrici di Inditex” perché “forniscono ai lavoratori i meccanismi per monitorare e far rispettare i loro diritti sul lavoro e, in quanto tali, servono come base per promuovere relazioni industriali mature”. È sulla base di questa valutazione positiva del ruolo che i diritti collettivi possono svolgere all’interno del complesso universo di entità che collaborano con essa, che Inditex “si accorda” con il sindacato firmatario “al fine di utilizzare attivamente la propria influenza per garantire che i fornitori e gli appaltatori” che producono i suoi articoli di abbigliamento “rispettino i diritti umani e, quindi, i diritti del lavoro e sindacali nei luoghi di lavoro della catena di approvvigionamento dell’azienda”.

Si apre così un percorso inedito, incentrato sull’idea che i lavoratori e le loro organizzazioni debbano essere “gli occhi e le orecchie” dei sistemi di vigilanza, per scoprire le pratiche scorrette che rimangono nascoste agli audit e permettere di portarle rapidamente all’attenzione del committente, in modo che possa intraprendere le azioni correttive necessarie. L’effetto finale di tutto ciò è la creazione di uno spazio parallelo di controllo basato sulla garanzia dell’esercizio della libertà sindacale e sul costante scambio di informazioni, sia tra i sindacati ai diversi livelli che tra questi e la casa madre, che non annulla o pregiudica gli audit svolti dall’azienda, ma anzi contribuisce a compensarne le evidenti carenze. Di conseguenza, la libertà di associazione non è più solo uno dei diritti da tutelare, ma uno strumento per garantire il rispetto degli altri diritti dei lavoratori lungo tutta la catena di approvvigionamento.

Come progettare il rispetto della libertà di associazione lungo l’intera catena di fornitura e come garantire che i sindacati svolgano un ruolo importante nel monitoraggio di fornitori e appaltatori?

Il modello di partecipazione sindacale costruito dall’accordo si basa sul riconoscimento a favore di IndustriALL Global Union, così come dei sindacati locali affiliati, di un insieme di prerogative di natura strumentale, tutte volte a facilitare l’assunzione da parte di queste organizzazioni di un importante ruolo nel monitoraggio della performance dei propri fornitori come datori di lavoro. Tra queste prerogative, si possono richiamare, nella loro versione più avanzata, le tre seguenti:

1. l’impegno di Inditex a comunicare annualmente alla federazione sindacale firmataria dell’accordo, e tramite questa alle organizzazioni ad essa affiliate

nelle rispettive zone, informazioni sulle fabbriche che compongono la sua catena di approvvigionamento, compresi tutti i dati necessari per la loro identificazione, affinché possano svolgere con consapevolezza il lavoro di monitoraggio loro affidato;

2. l'obbligo per gli appaltatori e i fornitori di consentire l'accesso in fabbrica ai rappresentanti di queste organizzazioni, con Inditex in qualità di garante e facilitatore dell'esercizio di tale diritto;
3. l'obbligo delle parti di informarsi reciprocamente di qualsiasi violazione che non sia stata risolta a livello di fabbrica, in modo da poter attuare un piano di rimedio nel più breve tempo possibile.

Il primo e il secondo meccanismo citati hanno origine nella firma, nel 2012, di un nuovo *Protocollo per concretizzare la partecipazione sindacale al rafforzamento dell'AQI nella catena di produzione di Inditex*. Ciò è avvenuto dopo lo scandalo generato in Brasile dal trasferimento non autorizzato di parte delle commesse di questa azienda a piccole fabbriche che occupavano immigrati clandestini provenienti dalla Bolivia, che ha evidenziato la necessità di rafforzare il controllo sindacale della catena di approvvigionamento. Il contenuto del0 protocollo è stato successivamente incorporato nella versione 2014 dell'accordo, che lo ha inserito in un allegato.

In precedenza, la dinamica di cooperazione instaurata tra le parti ha permesso di porre le basi di un metodo di lavoro originale, diventato poi uno strumento particolarmente utile per l'attuazione dell'accordo quadro. Questo metodo si basa sulla realizzazione di azioni di verifica dell'implementazione della libertà sindacale e della contrattazione collettiva nella catena di approvvigionamento, generalmente attraverso visite alle fabbriche da parte di delegazioni congiunte di Inditex e IndustriALL, nell'ambito delle quali esse devono entrare in contatto con la direzione delle aziende e con i lavoratori, nonché con i rappresentanti di questi ultimi, laddove esistono. Si tratta di una prassi che si è cristallizzata nella realizzazione di un volume significativo di visite alle fabbriche fornitrici situate in paesi molto diversi tra loro, che hanno permesso non solo di raccogliere informazioni di prima mano sulle caratteristiche della rete di aziende collaboratrici di Inditex, ma anche di risolvere numerosi conflitti e problemi nell'applicazione dell'accordo, contribuendo così a promuovere l'implementazione del sindacalismo e la sua azione in difesa del lavoro dignitoso in più di cinquanta paesi in cui questa azienda ha dislocato la fabbricazione dei suoi prodotti.

Particolare importanza è stata attribuita fin dall'inizio all'attuazione di programmi di formazione sindacale, che prevedono un sistema di elezione diretta dei lavoratori partecipanti, che è di per sé una formula volta a favorire la creazione di una prima istanza di rappresentanza in grado di fungere da embrione per la futura formazione di un sindacato sul luogo di lavoro. L'obiettivo, in questo caso, non è stato solo quello di far progredire il radicamento dell'organizzazione sindacale nella catena di fornitura, ma anche di favorire la costruzione

di un rapporto stabile di collaborazione tra i sindacati locali presenti nelle fabbriche e nelle officine e la federazione sindacale globale, nonché tra questi e i rappresentanti della multinazionale nella corrispondente area geografica, al fine di passare dalla semplice denuncia dei problemi all'assunzione di livelli di corresponsabilità sindacale nell'applicazione delle norme internazionali del lavoro nei centri di produzione di tutto il mondo.

Questo innovativo schema di collaborazione è stato ulteriormente sviluppato attraverso la sottoscrizione nel 2016 del *Contratto quadro per esperti sindacali*, attraverso il quale sono state regolamentate le funzioni del coordinatore generale e l'assunzione da parte di IndustriALL di un gruppo di tecnici incaricati di promuovere l'implementazione dell'accordo quadro in determinate aree geografiche, considerate strategiche per l'azienda, in cui questa ha dispiegato team di lavoro appartenenti al suo Dipartimento della Sostenibilità (i cosiddetti cluster Inditex, dodici in totale), il cui stipendio e le spese derivanti dallo svolgimento delle loro attività sono a carico dell'azienda.

Tuttavia, il pieno consolidamento del modello di controllo sindacale della catena di approvvigionamento introdotto da Inditex nel 2007 è avvenuto a seguito del rinnovo nel 2019 dell'accordo quadro globale, con la firma nel 2022 del *Protocollo per l'attuazione dell'accordo quadro globale tra IndustriALL Global Union e Inditex*. Si tratta di un documento unico nel suo genere, che mira a proiettare verso il futuro l'esperienza accumulata in due decenni di lavoro comune, attraverso la creazione di una completa struttura di governance sindacale per l'accordo quadro, articolata attorno a un *Comitato sindacale globale* che rappresenta i lavoratori di tutta la catena di approvvigionamento, e la regolamentazione dettagliata degli elementi principali di questo modello, con particolare attenzione alla procedura per l'esercizio del diritto di accesso sindacale alle fabbriche dei fornitori e al sistema di risoluzione delle violazioni dell'accordo.

L'importanza di questo strumento è tale che è opportuno dedicare l'ultima parte di questo studio all'analisi del suo contenuto.

5. Il consolidamento del modello: il Protocollo per l'applicazione dell'Accordo quadro globale

Il Protocollo 2022 rappresenta un significativo passo avanti nell'evoluzione degli impegni transnazionali di governance del lavoro nel settore della moda. Questa nuova versione incorpora modifiche rilevanti che la rendono più operativa nella pratica rispetto alla precedente formulazione.

I principali cambiamenti includono:

1. una struttura più definita e funzionale che rafforza il ruolo degli organi direttivi e attribuisce maggiore rilievo ai sindacati locali, il che non solo rende possibile un approccio territoriale e contestualizzato ai problemi e ai con-

- flitti che sorgono in ambito lavorativo, ma costituisce anche un presupposto indispensabile per lo sviluppo di relazioni sindacali più sostenibili;
2. una procedura dettagliata per l'accesso dei sindacati alle fabbriche dei fornitori, che supera l'indeterminatezza che caratterizzava il protocollo del 2012 (questa regolamentazione puntuale risponde all'esigenza di istituire strumenti di verifica *in situ* capaci di promuovere il dialogo sociale in una logica di prossimità);
 3. una maggiore chiarezza nei meccanismi per affrontare e risolvere le violazioni dell'accordo quadro globale, attraverso la previsione di fasi di azione chiaramente definite, di criteri per l'attivazione di misure correttive e di canali di mediazione.

È evidente che la definizione di un modello più solido è stata influenzata dall'esperienza maturata nella gestione dei casi emblematici sopra menzionati, che ha consentito di individuare le sfide da affrontare, valutare le risposte fornite e progettare le migliori pratiche per una difesa efficace dei diritti fondamentali dei lavoratori. In questo contesto, il Protocollo si inserisce nel quadro del regime di due diligence aziendale ed esercita un impatto diretto sull'attuazione dei diritti umani, la cui salvaguardia costituisce uno degli obiettivi centrali del diritto dell'Unione Europea. I meccanismi previsti dal Protocollo –in particolare i programmi di formazione, le visite sindacali e la procedura di risoluzione delle violazioni–, sono infatti in linea con la disposizione normativa che mira a coinvolgere i rappresentanti dei lavoratori nel processo di due diligence. In questo modo, il Protocollo si inserisce nell'attuale modello normativo, anticipando l'adozione della legislazione europea e offrendo, prima ancora che ciò avvenga, un sistema di attuazione pratica in linea con quanto la Direttiva intende consolidare.

5.1. *Obiettivi strategici*

Dopo aver illustrato il contesto che ha portato all'adozione del Protocollo 2022, è opportuno esaminare più nel dettaglio gli obiettivi perseguiti da questo strumento. È manifesto che il suo scopo principale è garantire l'attuazione integrale dell'accordo quadro nella “catena di fornitura globale” di Inditex; vale a dire l'incorporazione sostanziale e operativa degli impegni assunti dalla casa madre e dalla federazione sindacale firmataria ai diversi livelli di produzione e approvvigionamento globale.

Dal punto di vista funzionale, il Protocollo prevede una serie di obiettivi specifici volti a garantire condizioni di lavoro dignitose e a promuovere la partecipazione effettiva dei lavoratori attraverso il dialogo sociale a livello di cluster, di Paese e di fabbrica, con l'obiettivo di generare un impatto tangibile e positivo sulle loro condizioni di vita. Il testo riconosce esplicitamente la necessità di creare un ambiente che consenta ai lavoratori, attraverso i loro legittimi

rappresentanti, di incidere sulla determinazione delle condizioni di lavoro che li riguardano direttamente, senza subire ritorsioni. Questo approccio riflette una concezione materiale del diritto alla libertà di associazione, legata alla partecipazione concreta e all'esistenza di canali di rappresentanza efficaci in contesti decentrati e transnazionali.

In secondo luogo, il Protocollo persegue il miglioramento delle condizioni di lavoro nella catena di fornitura globale sulla base di aree prioritarie di impatto già individuate nell'accordo quadro globale e nel codice di condotta per i produttori e i fornitori di Inditex. Questi pilastri tematici fungono da ponte tra i principi di due diligence e gli standard internazionali in materia di diritti del lavoro, proiettandoli in modo congiunto e coerente. Tra questi:

1. un ruolo centrale è attribuito alla tutela della libertà di associazione e di contrattazione collettiva lungo l'intera filiera, ma anche alla prevenzione di situazioni di sfruttamento e di lavoro forzato, obiettivo fondamentale in contesti caratterizzati da un'ampia frammentazione delle catene produttive e dalla debolezza strutturale dei sistemi di controllo istituzionali, dove la violazione sistematica dei diritti del lavoro risulta più probabile;
2. un'altra priorità è la promozione di condizioni di lavoro dignitose e di salari di sussistenza (che implica che i lavoratori ricevano retribuzioni sufficienti a coprire i bisogni di base propri e delle loro famiglie, nonché l'adozione di salari di riferimento fondati sul salario di sussistenza in contesti in cui il salario minimo legale risulti manifestamente insufficiente);
3. di fronte alle disuguaglianze strutturali radicate nell'industria tessile, l'obiettivo è eliminare le situazioni di discriminazione, molestie e violenza di genere sul posto di lavoro, includendo una menzione specifica alla protezione dei lavoratori migranti e dei rifugiati, in quanto gruppi particolarmente vulnerabili alle pratiche lavorative abusive;
4. in materia di salute e sicurezza sul lavoro, lo strumento prende in considerazione i contesti ad alto rischio (tra gli altri, alcune fabbriche in Paesi fornitori come il Bangladesh o la Turchia) e attribuisce particolare importanza alla realizzazione di ispezioni regolari, al fine di prevenire gli infortuni e garantire il rispetto degli standard minimi in tema di prevenzione dei rischi.

Infine, il terzo obiettivo specifico formulato nel Protocollo riguarda il coordinamento con altri accordi quadro e con l'OIL, con la finalità di creare ambienti istituzionali favorevoli alla promozione effettiva del lavoro dignitoso. Tra le misure previste figurano il monitoraggio e i meccanismi di risoluzione preventiva dei conflitti. In sintesi, l'architettura operativa del Protocollo incarna una concezione avanzata del principio di due diligence, collocando l'effettiva protezione dei lavoratori "al centro delle imprese" e configurandosi come modello unico di governance transnazionale del lavoro, con una dichiarata vocazione trasformativa.

5.2. Struttura organizzativa

Per garantire l'effettiva attuazione dell'accordo quadro globale lungo l'intera catena di fornitura, è stato istituito un complesso quadro operativo articolato attorno a diversi organi direttivi, ciascuno con ruoli specifici e complementari:

1. Il *Comitato sindacale globale* (CSG) è l'organo principale ed è composto da rappresentanti sindacali sia della casa madre sia dei Paesi in cui operano i suoi fornitori. La sua struttura comprende i cluster sindacali, raggruppamenti regionali che coprono aree strategiche per la produzione dell'azienda in Africa, America, Asia ed Europa. L'organizzazione in cluster favorisce la collaborazione tra i sindacati, facilitando il monitoraggio delle condizioni di lavoro, lo scambio di informazioni su problemi comuni, la diffusione di buone pratiche o di allarmi in caso di non conformità, ecc. Ad esempio, il cluster che riunisce i sindacati di Cambogia e Vietnam consente che, quando viene rilevato un problema in una fabbrica di uno di questi Paesi, le informazioni vengano condivise e si possano orchestrare risposte coordinate, evitando che ciascun sindacato agisca in modo isolato. Ogni cluster dispone inoltre di rappresentanti sindacali locali incaricati di monitorare le fabbriche della propria area e di fungere da intermediari tra i lavoratori, il CSG e il team di sostenibilità di Inditex. Una delle funzioni essenziali del CSG è la definizione congiunta del piano di lavoro annuale, in coordinamento con Inditex, e la supervisione della sua attuazione.
2. Il CSG è supportato da un organo *di coordinamento*, composto da quattro membri: due in rappresentanza dei sindacati spagnoli della casa madre e due designati da IndustriALL in rappresentanza delle organizzazioni affiliate nei Paesi produttori. Tale organo di coordinamento funge da collegamento diretto tra il CSG e Inditex.
3. All'interno di questa struttura si distingue anche la figura del *Coordinatore generale*, scelto tra i membri del coordinamento e approvato da Inditex. Questo attore svolge un ruolo fondamentale nel funzionamento del sistema: rappresenta l'anello di congiunzione tra IndustriALL, il CSG e l'azienda, dirige l'attuazione del piano di lavoro e opera come facilitatore centrale nella risoluzione delle controversie di lavoro.
4. Oltre a questi organi, il Protocollo prevede l'intervento dei cosiddetti *Esperti sindacali*, professionisti nominati dai sindacati locali per sostenere l'attuazione dell'accordo quadro globale presso le fabbriche fornitrici. In stretta collaborazione con i sindacati locali e con il CSG, essi hanno il compito di garantire il rispetto dei diritti umani nel lavoro, assicurando che le opinioni dei lavoratori siano ascoltate e considerate nei processi decisionali. Il loro ruolo principale consiste nel fornire formazione specialistica in materia di diritti umani e assistenza tecnica nella gestione e risoluzione dei conflitti sul campo.

5.3. Metodologia dettagliata per facilitare l'ingresso dei sindacati nei siti produttivi

La metodologia definita nel Protocollo ruota attorno a una questione fondamentale che è al centro dell'intero processo: come garantire l'effettivo rispetto degli impegni assunti nell'accordo quadro globale sui diritti umani sul lavoro. Per raggiungere questo obiettivo, lo strumento prevede una procedura specifica per l'accesso dei sindacati ai siti produttivi, affinché queste visite sul campo consentano di esaminare le condizioni di lavoro reali, confrontandole con gli standard concordati e attivando, se necessario, meccanismi correttivi legati a scadenze precise e al relativo follow-up. È evidente che non si tratta di ispezioni ufficiali del lavoro, bensì di un meccanismo di verifica proprio, guidato dalla parte sindacale e volto ad accertare il rispetto dei diritti umani.

L'esperienza acquisita dalla firma del primo Protocollo nel 2012 è, per i firmatari, un supporto empirico decisivo che conferma l'utilità dell'accesso sindacale. Da questa prospettiva, si sostiene che, al di là della loro funzione di meccanismo di rilevazione delle inadempienze, le visite sindacali operano come un autentico catalizzatore di un cambiamento effettivo in questo ambito, poiché favoriscono dinamiche di dialogo sociale che agevolano la risoluzione di problematiche specifiche e contribuiscono al consolidamento di una cultura aziendale più rispettosa dei diritti del lavoro. Ciò è particolarmente rilevante nei contesti nazionali in cui l'azione sindacale è debole o incontra notevoli resistenze istituzionali e datoriali.

Questo nucleo procedurale costituisce il contenuto principale dello strumento in analisi ed è articolato in quattro fasi chiaramente differenziate, regolate dai principi di neutralità, trasparenza e obiettività:

1. *Richiesta di accesso*: quando un sindacato locale rileva elementi che indichino l'esistenza di condizioni di lavoro contrarie al "lavoro dignitoso" in una fabbrica, presenta una richiesta formale al Coordinamento dell'Accordo. Quest'organo esamina la domanda e valuta se appare fondata. Il CSG analizza quindi l'urgenza e la gravità del caso, nonché la disponibilità di risorse per l'ispezione. La priorità viene data ai casi che riguardano accuse di molestie sul posto di lavoro, repressione sindacale o sfruttamento. Una volta approvata la richiesta, Inditex e l'azienda fornitrice vengono informate, concordando le condizioni della visita per garantire che si svolga in un ambiente sicuro, senza pressioni e senza rischi di rappresaglie per i lavoratori.
2. *Preparazione della visita*: prima della visita, gli esperti sindacali effettuano un'analisi approfondita della situazione della fabbrica. Questa fase comprende una revisione delle verifiche precedenti, delle denunce presentate e della storia dei conflitti di lavoro nell'area. Viene redatto un piano di lavoro che stabilisce quali aree saranno ispezionate, quale documentazione sarà richiesta e quali gruppi di lavoratori saranno intervistati. In alcuni

casi, sono previsti incontri preliminari con i sindacati locali per ampliare il contesto e ottenere informazioni su condizioni sociali e lavorative complementari riguardo alla fabbrica in questione. La fabbrica viene informata della visita con almeno dieci giorni di anticipo, il che permette di coordinare gli aspetti logistici e di ridurre al minimo le interferenze nell'attività produttiva.

3. *Svolgimento della visita*: una volta in fabbrica, le persone designate dal sindacato per condurre la visita fanno il giro degli impianti verificando il rispetto delle norme di salute e sicurezza, prestando particolare attenzione alle aree ad alto rischio, come i macchinari pesanti o le zone di stoccaggio dei prodotti chimici. La procedura adottata evita di avvicinare i lavoratori alla loro postazione di lavoro, al fine di non interrompere la produzione né esporli a pressioni dirette. Le interviste si svolgono in modo riservato, in spazi sicuri e al di fuori del controllo dell'azienda, così da garantire che i dipendenti possano esprimersi senza timore di ritorsioni. In ogni caso, l'obiettivo è individuare pratiche contrarie ai diritti del lavoro, come il mancato pagamento dei salari, condizioni di sfruttamento o sanzioni legate all'attività sindacale. Oltre alle interviste, viene effettuato un esame documentale (principalmente dei contratti di lavoro, dei registri delle giornate lavorative e delle buste paga) e si verifica anche che il codice di condotta di Inditex sia tradotto, visibile e accessibile a tutti i lavoratori.
4. *Preparazione dei rapporti e follow-up*: al termine della visita, la parte sindacale partecipante e/o IndustriALL redigono un rapporto dettagliato con i risultati emersi. Tale documento è condiviso con Inditex e con il CSG. In caso di rilevazione di non conformità, viene elaborato un piano d'azione correttivo con scadenze precise e meccanismi di monitoraggio. Il Protocollo prevede che, qualora le irregolarità persistano o si aggravino, "possa essere attivata un'uscita responsabile di comune accordo" del produttore/fornitore interessato, lasciando così un margine di adattamento alle linee guida dell'accordo quadro globale e alle circostanze di ciascun caso.

5.4. Meccanismi per la risoluzione delle non conformità

Il secondo grande pilastro su cui si fonda il Protocollo è costituito dall'insieme di meccanismi specifici volti ad affrontare e correggere le non conformità rilevate all'interno della filiera Inditex. Il sistema previsto si articola su tre livelli progressivi di intervento: a) la risoluzione a livello locale; b) l'azione di secondo livello; c) l'attuazione di piani d'azione correttivi che garantiscano miglioramenti strutturali e sostenibili nel tempo.

a) *Risoluzione dei conflitti a livello locale*: la logica di questo primo livello si basa sul principio essenziale secondo cui i conflitti devono essere risolti il più vicino possibile alla loro origine, cioè nella fabbrica stessa e con la partecipa-

zione diretta degli attori coinvolti. Nessuno, infatti, conosce la realtà lavorativa e la concreta dimensione dei problemi meglio di coloro che operano nello stabilimento interessato e dei loro rappresentanti sindacali. Inoltre, quanto prima si affrontano le ragioni di conflitto, tanto minore sarà l'impatto negativo, sia per i lavoratori che per la continuità della produzione.

Quando un sindacato locale rileva una violazione dell'accordo quadro o del codice di condotta, questa prima fase della procedura coinvolge: il sindacato locale, che rappresenta i lavoratori e negozia direttamente con la direzione dello stabilimento; il team di sostenibilità di Inditex, responsabile della supervisione del rispetto del Protocollo; il membro del CSG corrispondente al cluster geografico, che coordina e fornisce supporto nella gestione del problema; l'esperto sindacale della regione (laddove esiste), che può fungere da mediatore e facilitatore del dialogo. Se questa fase ha esito positivo, vengono concordate azioni correttive all'interno della fabbrica e un successivo follow-up per garantire che le pratiche non conformi non si ripetano.

b) *Escalation del conflitto*: quando la risoluzione locale non è possibile o le misure adottate si rivelano insufficienti, il caso è sottoposto al secondo livello di azione previsto dal Protocollo. Tale meccanismo viene attivato attraverso uno specifico canale di comunicazione, concepito per garantire una risposta rapida ed efficace, evitando che i problemi vengano rinviati o strumentalizzati a livello locale. La procedura, a questo livello, si articola in diverse fasi:

1. Il sindacato locale segnala la non conformità al Coordinatore generale del CSG e all'esperto sindacale del proprio cluster (ciascuno di essi si avvale di rappresentanti sindacali locali, incaricati di monitorare le fabbriche della propria area e di fungere da collegamento tra i lavoratori, il CSG e il team di sostenibilità di Inditex);
2. Se il problema non viene risolto tempestivamente, il Coordinatore generale trasmette il reclamo a Inditex e a IndustriALL, i cui rappresentanti valutano congiuntamente la situazione e definiscono le misure da adottare;
3. Viene predisposto un piano d'azione correttivo da attuare nel più breve tempo possibile, che comprende, tra le altre misure, processi di contrattazione collettiva volti a ristabilire o garantire condizioni di lavoro eque, programmi di formazione per dirigenti e lavoratori sui diritti del lavoro e sul rispetto del Protocollo, nonché azioni continue di monitoraggio e follow-up da parte dei sindacati e di Inditex per assicurare l'asestamento delle modifiche introdotte.

Nei casi in cui, nonostante tali interventi, la non conformità persista, il Protocollo prevede l'uscita responsabile di Inditex nei confronti del fornitore interessato. Tale misura comporta la cessazione del rapporto commerciale, garantendo tuttavia che la transizione avvenga in modo pianificato, così da ridurre al minimo l'impatto sociale ed economico sulla forza lavoro.

c) *Piani correttivi come risposta strutturale*: nei casi più gravi, o quando una non conformità si riproduce in più impianti appartenenti al medesimo gruppo aziendale, il Protocollo prevede una risposta di carattere strutturale. Invece di limitarsi all'impianto interessato, i piani d'azione correttivi specifici vengono estesi a tutti gli stabilimenti riconducibili al gruppo in questione. Questi piani, pertanto, non si limitano a correggere una specifica irregolarità, ma cercano di modificare le pratiche aziendali in modo sistemico.

6. Risultati e carenze nell'attuazione dell'Accordo quadro globale

Come si può osservare, la struttura tripartita dell'Accordo quadro, del Protocollo e del Codice di condotta costituisce un modello unico di governance transnazionale dei diritti umani sul lavoro, che integra meccanismi di monitoraggio sindacale, dialogo sociale e risoluzione dei conflitti in contesti produttivi particolarmente complessi. L'attuazione del Protocollo si è rivelata uno strumento prezioso per promuovere il rispetto di tali diritti, ma l'esperienza in aree strategiche dimostra che l'efficacia di questi meccanismi resta condizionata da fattori strutturali che ne ostacolano la piena realizzazione. Permangono, infatti, ostacoli significativi, quali l'eterogeneità normativa tra i Paesi, che impedisce un'applicazione omogenea in tutta la rete dei fornitori, la debole tutela della libertà sindacale e la persistenza di pratiche antisindacali (come l'esistenza di sindacati gialli, la resistenza all'accesso dei sindacati in fabbrica o l'adozione di misure di ritorsione nei confronti di chi denuncia), che minano le basi stesse del dialogo sociale.

I risultati ottenuti negli ultimi anni, tuttavia, confermano il potenziale trasformativo del modello quando viene attivato correttamente: in Cambogia, ad esempio, il reintegro di decine di lavoratori licenziati per attività sindacale, insieme alla negoziazione di nuovi contratti collettivi, dimostrano che gli interventi sindacali possono avere un impatto tangibile sul miglioramento delle condizioni di lavoro. Analogamente, la regolarizzazione delle sweatshops in Bangladesh e il rafforzamento della sicurezza industriale in Turchia evidenziano come l'articolazione tra dialogo, formazione, monitoraggio e pressione sindacale possa tradursi in progressi concreti nel garantire un lavoro dignitoso².

In definitiva, si tratta di un precedente di elevato valore strategico, nella misura in cui genera dinamiche concrete di cambiamento. La stessa progettazione e attuazione dell'Accordo quadro globale ha anticipato alcuni degli elementi centrali oggi presenti nella normativa europea sulla sostenibilità d'impresa e sui diritti umani, in particolare per quanto concerne la tracciabilità dei rischi lavorativi e la previsione di meccanismi di intervento in caso di non conformità.

2. Dati forniti con maggiore dettaglio in V. Garrido Sotomayor, Plan de trabajo y actividades. Año 2025. Implementación y seguimiento del Acuerdo Marco Global entre IndustriALL Global Union e Inditex, CCOO de Industria / IndustriALL Global Union, gennaio 2025.

Dietro ogni capo di abbigliamento vi sono storie di persone che lavorano duramente per realizzarlo. Dopo tutto, la moda non è solo una questione di tendenze, ma anche di etica e responsabilità. È perfettamente possibile produrre su scala globale nel rispetto dei diritti e della dignità umana. In questo senso, un intervento sindacale coordinato si rivela essenziale per rafforzare l'organizzazione e la mobilitazione dei lavoratori locali, garantire l'effettivo rispetto dei diritti del lavoro in linea con gli standard internazionali e promuovere strategie congiunte finalizzate ad assicurare lavoro dignitoso lungo le catene di fornitura globali, non solo nel settore della moda, ma anche in un'ampia gamma di altri settori produttivi.

Contrattazione e giurisprudenza nel settore della moda in Italia: uno strumento di prevenzione e contrasto delle violazioni dei diritti umani sul lavoro nelle catene di fornitura

di Mariangela Zito*

1. Introduzione

La progressiva internazionalizzazione delle attività economiche ha spinto le imprese multinazionali ad esternalizzare segmenti cruciali della produzione e della distribuzione, perseguendo vantaggi in termini di costo del lavoro, accesso a risorse e flessibilità regolatoria. Ne è derivato un modello produttivo fondato su reti complesse e gerarchiche, con asimmetrie nella distribuzione di rischi e responsabilità lungo la catena del valore. Secondo l'impianto teorico sulla governance delle catene globali del valore¹, le imprese leader definiscono standard e forme di coordinamento differenziato dei fornitori, anche in assenza di controllo societario diretto. La dinamica è efficacemente restituita dalla *smiling curve* di Shih², secondo cui il valore aggiunto massimo si concentra a monte e a valle (R&S, design, branding, distribuzione), mentre le fasi centrali e *labour-intensive*, spesso appaltate in contesti a basso reddito e debole tutela, sono più esposte a rischi di sfruttamento e di *dumping* sociale e ambientale. La letteratura economica ha inizialmente valorizzato tali catene come volano di crescita e innovazione; gli studi giuslavoristici ne hanno poi messo a fuoco gli effetti sistemici di precarizzazione e la difficoltà del presidio sindacale nei livelli bassi della filiera³.

Nel settore moda, la governance globale delle catene del valore si presenta dunque come un sistema stratificato, nel quale si intrecciano logiche economiche, normative e reputazionali. L'effettività dei meccanismi di regolazione, siano essi di *soft law* – come i codici di condotta e gli accordi quadro globali – oppure normativi, dipende dalla capacità delle imprese di integrare gli standard di sostenibilità e i diritti umani sul lavoro nelle prassi aziendali e nei rapporti

* Dottoressa di Ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara.

1. Cfr. Gereffi, Humphrey, Sturgeon, 2005.

2. Cfr. Shih, 1992; e anche Mudambi, 2008.

3. Cfr. Micheli, 2023; Murgo, 2021; Sanguineti, 2020; Brino, 2020.

contrattuali con i fornitori. Il modello della *fast fashion* rappresenta una delle espressioni più emblematiche della trasformazione delle filiere globali nel settore moda, articolandosi attorno a logiche produttive improntate alla massima rapidità, flessibilità e contenimento dei costi⁴. Tale sistema si fonda sull'adozione del paradigma *just-in-time* e sulla rotazione accelerata delle collezioni. L'obiettivo è di immettere costantemente nuovi prodotti sul mercato, intercettando le tendenze emergenti e rispondendo in tempo reale alla domanda dei consumatori⁵. Il modello della *luxury fashion*, invece, pone l'accento su volumi contenuti, qualità artigianale e internalizzazione delle fasi produttive.

I grandi marchi del lusso hanno progressivamente adottato un modello di integrazione verticale⁶, acquisendo fornitori strategici per garantire la qualità, la continuità della produzione e l'accesso a manodopera altamente qualificata. Tutto ciò nell'ottica di controllare direttamente l'intera catena del valore, dalla progettazione alla distribuzione, con benefici anche per i fornitori inclusi nel perimetro di impresa integrata, in termini di innovazione, digitalizzazione e sostenibilità. A livello geografico, la filiera della moda del lusso appare fortemente regionalizzata, con Italia e Francia come epicentri produttivi. In Francia si sono costituiti grandi conglomerati industriali⁷, mentre in Italia prevalgono strutture aziendali medio-piccole, spesso a conduzione familiare. Le produzioni sono affidate a una moltitudine di microimprese manifatturiere localizzate in distretti territoriali europei⁸, in cui è elevata la probabilità di violazioni delle normative sul lavoro. Al vertice della catena c'è l'impresa committente, che esternalizza la produzione ai terzisti, sub-terzisti e sub-sub-terzisti. I terzisti, a loro volta, si distinguono in: mono-committenti, mono-committenti con esclusiva e pluri-committenti.

Tali categorie riflettono il diverso grado di dipendenza economica dei terzisti dal committente principale e influenzano la loro capacità negoziale e la qualità delle condizioni di lavoro offerte ai dipendenti. L'affidamento della produzione

4. Cfr. Bhardwaj, Fairhurst, 2010. Anche: Cfr. Garcia Landaburú, 2023.

5. Cfr. Sull, Turconi, 2008.

6. Si tratta della teoria economica applicata alla struttura del sistema produttivo. Adam Smith, in *La Ricchezza delle Nazioni* (1776) relaziona la domanda di mercato e l'organizzazione della produzione ponendo l'accento sulla formazione di imprese intese come centri di produzione. Come strategia di marketing, il motivo per cui un'impresa può decidere di adottare il modello di integrazione verticale è strettamente legato al raggiungimento del profitto e consente di eliminare dei costi, come quelli legati all'approvvigionamento delle materie prime.

7. Cfr. Blanckaert, Som, 2015. Gli Aa. evidenziano i diversi stili di gestione dell'industria del lusso, puntualizzando il fatto che la costituzione dei grandi gruppi del lusso è spinta prevalentemente da una logica di profitto, la quale si raggiunge grazie alla capacità delle grandi aziende di sfruttare sinergie tra i brand e le categorie di prodotti, valorizzando e conservando l'artigianalità degli stessi.

8. I distretti sono delle comunità industriali dove si concentrano flessibilità produttiva, specializzazione, innovazione e competenze professionali locali formate. Per gli studi interdisciplinari sul tema: Cfr. Rizzuto, Tomassetti, 2019, 49 ss.; Pallida, 2016, 57 ss.; Bressan, Krause, 2017; Bubbico, Redini, Sacchetto, 2017; Ceccagno, 2003; Redini, 2016.

in committenza a terzi ha sicuramente il vantaggio di ottenere maggiore flessibilità e abbattimento dei costi. Dall'altro, lo svantaggio principale è l'assenza di controllo diretto della produzione e la diffusione del lavoro irregolare. Pratiche di subfornitura a più livelli, competizione sui prezzi, contratti squilibrati e dumping salariale caratterizzano queste dinamiche. La distinzione tra *fast fashion* e alta moda, pur utile ai fini analitici, non esaurisce la complessità dei problemi regolativi. Pur con traiettorie diverse, entrambi i modelli condividono pressioni su tempi e costi che suggeriscono la necessità di approcci normativi integrati, basati su criteri ESG comuni e vincoli contrattuali estesi all'intera filiera. Dinamiche quali l'esternalizzazione delle fasi produttive, la pressione sui costi e l'esposizione ai rischi ESG attraversano in misura variabile entrambi i modelli, rivelando una serie di criticità strutturali comuni che impongono un approccio regolatorio integrato e trasversale.

In tale scenario, la contrattazione collettiva transnazionale emerge come strumento di regolazione essenziale, punto di congiunzione tra *soft law* negoziata e nuove istanze di sostenibilità, accanto a percorsi di compliance interna (come quelli di *due diligence*, e reportistica) e al crescente ruolo della giurisprudenza nel colmare i vuoti regolativi. Le pratiche negoziali esistenti nel settore moda presentano una chiara dicotomia settoriale. Nella *fast fashion* si è consolidato un modello globale di accordi quadro, con un importante caso-pilota rappresentato da Inditex: il GFA del gruppo spagnolo (2007, rinnovi 2014 e 2019) ha introdotto meccanismi di supervisione attiva sulla filiera e procedure congiunte di monitoraggio, generando un effetto moltiplicatore (Mango, H&M, Esprit, ASOS, Tchibo, Mizuno) e anticipando, per taluni profili, gli standard oggi richiesti dalla normativa europea sulla *due diligence* e dalla rendicontazione di sostenibilità.

L'evoluzione più recente dell'accordo Inditex, con la sottoscrizione del protocollo su *diversity, inclusion* e prevenzione di molestie e violenza di genere (2023), conferma la funzione anticipatoria della contrattazione collettiva transnazionale nella governance delle catene del valore. Per contro, nel lusso – in particolare nei gruppi francesi Kering e LVMH – prevale un livello europeo di contrattazione, sotto forma di accordi quadro europei (EFA) e di accordi costitutivi (o di rinnovo) di comitati aziendali europei (CAE); mentre il gruppo LVMH ha adottato la forma della *Societas Europea* (SE)⁹, che rafforza gli strumenti partecipativi attraverso la costituzione del proprio CAE¹⁰. Queste esperienze mostrano capacità di integrazione tra RSI e obblighi normativi, pur evidenziando talora un divario tra governance formale e partecipazione sostanziale

9. Ovvero, ai sensi del regolamento SE, trattasi di società per azioni (*Société Anonyme*) di diritto francese, con sede legale e direzione centrale in Francia, con un capitale sociale non inferiore a 120.000 euro e diverse filiali con sede in altri paesi dell'Unione Europea da più di due anni.

10. La direttiva del 2001 che regola la partecipazione dei lavoratori nella SE si è ispirata alla direttiva CAe del 1994. Sul tema, cfr.: Corapi, Perna, 2017; Corti, 2012; Bordogna, Guarriello, 2003.

dei lavoratori nei piani di vigilanza, nonché l'assenza di metriche ESG specifiche sulla dimensione partecipativa.

Nel contesto italiano si registra l'assenza di GFA sottoscritti da multinazionali della moda di origine nazionale. Il caso Benetton è emblematico: un negoziato avanzato non ha condotto alla firma, lasciando prevalere una governance reputazionale priva dell'ancoraggio pattizio necessario a prevenire rischi sistemici lungo la filiera, come mostrato dalle criticità emerse dopo il Rana Plaza. Questo "vuoto" di contrattazione transnazionale spiega, per altra via, l'emersione di risposte istituzionali e giurisprudenziali che saranno oggetto dei paragrafi successivi. In sintesi, la contrattazione collettiva transnazionale si propone oggi come cerniera tra *soft law* negoziata e nuove istanze di sostenibilità, accanto ai percorsi di compliance interna e al ruolo supplente della giurisprudenza nel colmare i vuoti regolativi. Nei paragrafi che seguono saranno analizzati i provvedimenti di amministrazione giudiziaria del Tribunale di Milano nel settore moda, intesi quali misure preventive e trasformativa della governance di filiera (§2).

Le esperienze del distretto produttivo lombardo della moda, oggetto di intervento giurisprudenziale, saranno poi messe a confronto con quello toscano, segnato da una regolazione di tipo policentrico e pattizio (§3). Infine, l'attenzione si sposterà sul caso Eni e sulla recente sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite del 21 luglio 2025, n. 20381: il raffronto consentirà di valorizzare il ruolo dei GFA come strumenti di prevenzione e di collocare la pronuncia quale tappa significativa nell'emersione di una responsabilità organizzativa colposa multilivello (§4). Le considerazioni conclusive trarranno da tale percorso le implicazioni sistematiche in materia di *due diligence* e di governance europea.

2. I provvedimenti di amministrazione giudiziaria nel settore moda: funzione preventiva e trasformativa della misura

A seguito delle inchieste della Procura di Milano, il Tribunale lombardo ha emesso dei provvedimenti che hanno portato all'applicazione dell'amministrazione giudiziaria *ex art. 34 d.lgs. 159/2011* per agevolazione colposa nei confronti dei marchi Armani, Dior, Alviero Martini, Valentino e, da ultimo, Loro Piana (decreto del 8 luglio 2025).

I provvedimenti hanno individuato carenze sistemiche nei modelli di controllo dei fornitori: verifiche meramente formali, omesse richieste di tracciabilità della subfornitura, tolleranza di pratiche contrattuali opache. Di conseguenza, la misura è volta non solo a interrompere le condotte illecite, ma anche a "bonificare" l'organizzazione d'impresa, attraverso l'adozione di modelli più efficaci di controllo sui fornitori.

In particolare, il decreto del 6 giugno 2024 – relativamente al caso Dior – rileva che "la società ha affidato produzioni a terzi che sfruttavano lavoratori, omettendo misure di controllo adeguate e basandosi su autodichiarazioni generiche". Nel caso Alviero Martini – di cui al decreto del 15 gennaio 2024 – vie-

ne esplicitato che proprio “le carenze organizzative agevolano (colposamente) soggetti ai quali si contesta il reato di cui all’art. 603-*bis* c.p.”. Mentre nel caso Armani – si legge nel decreto del 3 aprile 2024 – “la società non ha mai effettivamente controllato la catena produttiva [...] omettendo di assumere iniziative come la richiesta formale di verifica della filiera dei sub-appalti [...] con ciò realizzandosi [...] la condotta agevolatrice richiesta dalla fattispecie *ex art.* 34 d.lgs. 159/2011”.

Infine, la misura applicata anche al marchio Loro Piana segna un ulteriore passo nell’evoluzione di questo filone giurisprudenziale. Il decreto enfatizza, in via applicativa, la verifica della capacità produttiva dei fornitori (organico, macchinari, turnazioni) come test di coerenza tra ordini e prestazioni attese, superando gli audit meramente documentali. Rispetto ai casi precedenti, qui si pongono in rilievo due elementi di novità: da un lato, il provvedimento richiama il criterio di proporzionalità di cui alla sentenza della Corte costituzionale del 27 febbraio 2019, n. 24¹¹. Tale criterio consente al giudice di calibrare la misura evitando automatismi (ad esempio la sostituzione integrale degli organi sociali), privilegiando invece una vigilanza mirata; dall’altro, punta sull’individuazione di un programma operativo dettagliato affidato all’amministratore giudiziario.

Nei casi concreti si ipotizza, perciò, che i marchi dell’alta moda coinvolti non abbiano adeguatamente monitorato le condizioni di lavoro presso fornitori e subfornitori, venendo così meno all’obbligo di adottare e attuare efficacemente modelli organizzativi idonei a prevenire i reati *ex d.lgs.* 231/2001, laddove tra i reati presupposto rientri anche lo sfruttamento lavorativo.

Inoltre, ai sensi del Codice del Consumo (d.lgs. 206/2005), e in particolare degli artt. 20-22 relativi alle pratiche commerciali scorrette e alle informazioni ingannevoli od omissive, le imprese italiane sono tenute a garantire la trasparenza delle informazioni e la tutela dei consumatori rispetto a claim, ad esempio, su artigianalità e sostenibilità. Tali principi, in linea con l’evoluzione giurisprudenziale e normativa in ambito ESG, possono essere interpretati in senso estensivo come comprensivi del rispetto delle condizioni di lavoro lungo tutta la filiera, soprattutto quando queste sono richiamate in comunicazioni commerciali, codici etici o dichiarazioni di sostenibilità.

Per quanto riguarda i marchi francesi del gruppo LVMH, la giurisprudenza milanese ha interessato dapprima Dior (decreto 6 giugno 2024) e successivamente Loro Piana (decreto 8 luglio 2025). In entrambi i casi, oltre alla normativa italiana applicabile per le attività produttive localizzate sul territorio nazionale, risultano disattesi gli obblighi imposti dalla legge francese sul dovere di

11. Il riferimento al criterio di proporzionalità richiama espressamente la giurisprudenza costituzionale, che ha chiarito come le misure di prevenzione patrimoniali e aziendali debbano essere applicate in modo calibrato e non automatico, tenendo conto della gravità delle condotte e della necessità di salvaguardare la continuità aziendale e occupazionale. Nel decreto *Loro Piana* il Tribunale di Milano recepisce tale orientamento, modulando l’intervento in senso correttivo e bonificatorio, senza giungere alla sostituzione integrale degli organi sociali, ma imponendo un programma di vigilanza e riconversione organizzativa.

vigilanza del 2017. Tale normativa si applica anche alle controllate operative situate all'estero – come le società produttive in Italia – e integra il quadro di responsabilità multilivello a cui sono soggette le imprese transnazionali.

Anche la violazione dei CCNL di riferimento può assumere rilievo penale, indipendentemente da un esplicito richiamo contrattuale (nei contratti di appalto e fornitura o nei codici etici aziendali). L'art. 603-*bis* c.p., così come modificato dalla Legge 29 ottobre 2016, n. 199, assume come indici di sfruttamento i trattamenti retributivi e normativi difformi dai CCNL stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Sebbene inizialmente focalizzata sul settore agricolo, la normativa ha esteso la disciplina penale dello sfruttamento lavorativo a tutti i settori produttivi, prevedendo sanzioni anche per condotte datoriali formalmente lecite ma strutturalmente connotate da sfruttamento. In particolare, sono considerati indici di sfruttamento: i) le retribuzioni difformi rispetto ai CCNL; ii) le violazioni reiterate dell'orario di lavoro, della sicurezza, dei riposi.

La giurisprudenza penale più recente ha ribadito che la sussistenza di questi elementi oggettivi, se accompagnata da una condizione soggettiva di approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore, può integrare il reato di sfruttamento lavorativo, anche quando il datore di lavoro formale non sia la casa madre, bensì un soggetto terzo della filiera produttiva¹².

In tale contesto, la tolleranza sistemica di pratiche che violano i CCNL di settore – come il ricorso a subappalti multipli non monitorati, l'omessa verifica della regolarità contributiva e contrattuale, o l'accettazione di prezzi incompatibili con una remunerazione dignitosa – può costituire manifestazione di colpa organizzativa, rilevante non solo ai fini della responsabilità *ex* d.lgs. 231/2001, ma anche ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali *ex* art. 34 d.lgs. 159/2011, come confermato dalla recente giurisprudenza milanese. Soprattutto nei casi in cui vi siano stati segnali d'allarme evidenti (audit negativi, precedenti ispettivi, segnalazioni sindacali), l'inerzia dell'impresa può essere letta dai giudici come forma di agevolazione colposa dello sfruttamento, suscettibile di integrare il presupposto per l'adozione di misure di prevenzione, come l'amministrazione giudiziaria.

Questa prospettiva giuridica valorizza, quindi, il contratto collettivo non solo come fonte di disciplina del rapporto individuale, ma anche come strumento di regolazione minima delle condizioni di lavoro lungo la filiera. La sua violazione non è più solo un inadempimento civilistico. Essa può divenire rilevante anche in sede penale come parametro oggettivo nella valutazione dello sfruttamento *ex* art. 603-*bis* c.p., nonché nella verifica dell'idoneità dei modelli organizzativi e dei presidi di vigilanza dell'impresa capofila.

I passaggi dei provvedimenti di amministrazione giudiziaria richiamati chiariscono che non serve un comportamento doloso: la negligenza organizzativa e

12. Cfr. Cass. Pen., Sez. IV, n. 10482 del 17 marzo 2025, che richiama Cass. Pen., Sez. IV, n. 24441 del 16 marzo 2021.

l'assenza di audit e modelli adeguati possono configurare agevolazione colposa del caporalato. L'amministrazione giudiziaria ha, perciò, imposto verifiche su modelli organizzativi, *governance* contrattuale e presidi di controllo, al fine di favorire una riconversione organizzativa orientata alla legalità.

Un elemento di particolare rilievo sottolineato dalla Procura e accolto poi dal Tribunale è il fenomeno del cosiddetto *decoupling* organizzativo. Il *decoupling* organizzativo crea una scissione tra struttura legale e prassi informale: mentre l'apparato esterno rispetta la normativa, la pratica operativa sacrifica legalità per efficienza.

Gli interventi giudiziari in commento sono, perciò, finalizzati a correggere le patologie organizzative. La misura prevista dall'art. 34 del d.lgs. 159/2011 mira a:

1. rivedere i presidi di *governance*;
2. interrompere i contratti con realtà imprenditoriali coinvolte in sfruttamento lavorativo, in violazione dell'art. 603-*bis* c.p.;
3. mantenere il normale esercizio dell'impresa, ma sotto il controllo del Tribunale e dell'amministratore giudiziario, come una sorta di "moderna messa alla prova aziendale";
4. non lasciare che la responsabilità sociale delle imprese e la risoluzione delle criticità sia rimessa alla loro autonoma iniziativa.

Un aspetto centrale è il riferimento alla cosiddetta messa alla prova aziendale¹³. Tale meccanismo, mutuato dal diritto penale, prevede che l'impresa possa essere sottoposta a supervisione temporanea con l'obbligo di adottare misure organizzative e gestionali correttive per garantire il rispetto delle normative, senza interrompere l'attività produttiva¹⁴.

Nei casi di specie, l'amministrazione giudiziaria si è limitata alla gestione dei rapporti con i fornitori monitorandoli, e ha imposto alle aziende l'esame del modello organizzativo, l'analisi degli organi amministrativi, l'approfondimento delle politiche contrattuali con i fornitori e una presenza assidua dell'amministratore giudiziario. In particolare, nel caso Loro Piana è stato sottolineato come gli audit predisposti dalla società fossero meramente formali, non includendo la verifica della capacità produttiva dei fornitori (numero di addetti, macchinari, turnazioni), elemento ritenuto decisivo per accertare l'effettiva idoneità del controllo. Secondo il Tribunale di Milano, l'amministrazione giudizia-

13. Cass. Pen., Sez. II, n. 9122 del 5 marzo 2021.

14. Cass. Pen., Sezioni Unite, n. 14840 del 27 ottobre 2022, ha stabilito che l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, previsto dall'art. 168-*bis* c.p., non è applicabile agli enti sottoposti alla responsabilità amministrativa ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001. Tuttavia, successivamente a questa pronuncia e prima dei provvedimenti del Tribunale di Milano, già il Tribunale di Bari, con sentenza del 15 giugno 2023, ha ritenuto ammissibile la messa alla prova per l'ente attraverso un'interpretazione estensiva o analogica, discostandosi dall'orientamento delle Sezioni Unite.

ria, nonostante la sua incisività, ha scopi preventivi e non repressivi, essendo finalizzata a spezzare i legami tra imprese non completamente compromesse dall'infiltrazione delittuosa rilevante ex art. 34, comma 1, del d.lgs. 159/2011 e le realtà criminali agevolate (colposamente) dalle imprese committenti. L'efficienza della misura così intesa ha portato il Tribunale di Milano a revocare in anticipo il provvedimento di amministrazione giudiziaria per Giorgio Armani, riconoscendo il “*virtuoso percorso compiuto dalla società nell'implementazione di best practices volte a prevenire il ripetersi di tali fenomeni, risolvendo il rapporto con i fornitori a rischio*”.

Quella intrapresa dalla giurisprudenza milanese è sicuramente una pratica originale poiché amplia la funzione tipica del modello organizzativo 231. L'estensione interpretativa consente di concepire il modello, da un lato, come strumento finalizzato a prevenire fatti di reato propri dell'ente, in quanto realizzati nel suo interesse o a suo vantaggio da soggetti apicali oppure sottoposti alla loro direzione o vigilanza. Dall'altro, utilizza il modello come fonte di regole volte a prevenire l'agevolazione di fatti di reato commessi da terzi (le società della filiera produttiva, appunto), che potrebbero essere facilitati dall'ente, magari attraverso la sua organizzazione o le sue omissioni, pur senza una sua responsabilità penale diretta¹⁵.

Un'ulteriore significativa traiettoria di sviluppo della responsabilità d'impresa – rimasta tuttavia incompiuta – è rappresentata dai lavori delle Commissioni Palazzo e Pocar, incaricate di predisporre uno schema di Codice dei crimini internazionali volto a recepire nello scenario normativo nazionale le disposizioni dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale¹⁶. Gli articoli 15 e 67 dello schema normativo elaborato prevedevano che le imprese potessero rispondere non solo per reati commessi direttamente da soggetti apicali o sottoposti, ma anche in ipotesi di complicità economica, cioè di contributo causale o agevolazione dolosa o colposa a condotte illecite commesse da attori terzi, pubblici o privati, anche al di fuori del territorio nazionale. Tale impostazione rafforzava la funzione preventiva e trasformativa del modello 231, spingendolo oltre il perimetro aziendale interno per abbracciare le esternalità delle condotte d'impresa, incluse quelle lungo la catena globale di fornitura.

Se recepita, la proposta avrebbe rappresentato un'evoluzione coerente del paradigma 231 verso una forma di responsabilità d'impresa “transnazionale e integrata”, già prefigurata dalla giurisprudenza italiana più avanzata in materia

15. Come evidenziato da parte della dottrina penalistica (Fiandaca-Musco, 2020), l'omissione di controlli, pur potendo rilevare sul piano colposo e organizzativo, non è sufficiente a configurare, in assenza di dolo specifico, né il favoreggiamento personale ex art. 378 c.p., né la partecipazione al reato di caporalato ai sensi dell'art. 603-bis c.p. I recenti provvedimenti del Tribunale di Milano si inseriscono in questa linea interpretativa, valorizzando la responsabilità colposa d'impresa, in funzione preventiva e organizzativa, piuttosto che repressiva in senso stretto.

16. Cfr. Commissione Palazzo-Pocar (2022), Relazione e articolato per la predisposizione di un Codice dei Crimini Internazionali. Commissione istituita mediante decreto ministeriale del 22 marzo 2022, presso il Gabinetto del Ministero della Giustizia.

di caporalato e sfruttamento lavorativo¹⁷. Tuttavia, nonostante la solidità tecnico-giuridica, il progetto è rimasto inattuato, lasciando scoperto il nodo della complicità economica d'impresa nelle violazioni internazionali. In assenza di una codificazione legislativa della corresponsabilità economica transnazionale, è proprio la giurisprudenza – anche in via preventiva – a delineare nuovi standard di legalità attiva, imponendo alle imprese un dovere rafforzato di presidio sulla filiera.

L'inerzia legislativa su questo fronte rafforza, per contrasto, la centralità dell'intervento giurisprudenziale nel colmare le lacune di protezione, assegnando al diritto vivente il compito di delineare standard di responsabilità coerenti con i principi di *due diligence*, prevenzione del danno e dovere di vigilanza.

In conclusione, questi sviluppi, pur non conducendo a responsabilità penale diretta in senso tecnico, configurano una nuova forma di responsabilità organizzativa colposa, che viene intercettata, da quanto delineato sinora, sul piano preventivo (*ex art. 34 d.lgs. 159/2011*) e in chiave organizzativa (modelli 231 e *auditing* interno). La funzionalità e l'efficienza di tali misure ha portato la Prefettura di Milano all'elaborazione di un Protocollo d'intesa per la legalità nella filiera moda e all'individuazione di presidi comuni come modelli da adottare per favorire il contrasto a fenomeni di sfruttamento nel settore, valorizzare l'artigianato e tutelare i marchi.

Il Protocollo si inserisce in un contesto di crescente attenzione pubblica e istituzionale verso la tutela dei diritti dei lavoratori lungo tutta la catena produttiva. Esso si fonda su un modello di governance condivisa che coinvolge istituzioni, imprese, sindacati, università e altri attori sociali, favorendo un approccio multilivello alla prevenzione. Tra le innovazioni salienti si segnala l'implementazione di un sistema di trasparenza e tracciabilità, basato sulla creazione di un database per la mappatura delle imprese terziste conformi agli standard etici e contrattuali, supportato da controlli sistematici e strumenti tecnologici per individuare tempestivamente le irregolarità. Inoltre, il Protocollo prevede meccanismi di premialità e incentivi che permettono alle aziende virtuose di beneficiare sia di una migliore reputazione che di eventuali agevolazioni economiche, riducendo il rischio legale.

Un altro piano che merita di essere osservato rispetto all'incidenza dei provvedimenti di amministrazione giudiziaria è quello legato alla tutela dei marchi e della reputazione aziendale. Parallelamente alle iniziative della magistratura milanese in materia di caporalato e sfruttamento lavorativo, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) ha avviato nel 2024 un'istruttoria nei confronti di alcune società appartenenti ai gruppi Armani e Dior, ipotizzando pratiche commerciali scorrette. Secondo l'Autorità, i brand avrebbero enfatizzato nei messaggi promozionali valori quali l'artigianalità, l'eccellenza produttiva e la sostenibilità sociale, mentre alcuni capi sarebbero stati in realtà confe-

17. Cfr. Cass. Pen., Sez. IV, n. 45615 del 13 dicembre 2021; Tribunale di Milano, Ordinanza del 10 dicembre 2019; e anche indagine Procura di Lecce, Operazione Sabr, 2021.

zionati in laboratori caratterizzati da gravi violazioni in materia di retribuzione, orario di lavoro e sicurezza, in contrasto con i livelli qualitativi dichiarati¹⁸.

Tali condotte configurerebbero una violazione del Codice del Consumo, con rilevanza non solo per la protezione economica dei consumatori, ma anche per la responsabilità reputazionale delle imprese coinvolte. In questo senso, l’iniziativa dell’AGCM si colloca nel più ampio filone di contrasto al cosiddetto *social washing*, ossia l’utilizzo strumentale di dichiarazioni su sostenibilità e rispetto dei diritti dei lavoratori non supportate da pratiche effettive¹⁹. Tale orientamento anticipa le linee evolutive del diritto europeo in materia di trasparenza delle dichiarazioni ambientali e sociali (proposta di direttiva *Green Claims*), confermando la convergenza tra tutela del consumatore, disciplina ESG e responsabilità d’impresa²⁰.

3. Modello lombardo vs modello toscano per il contrasto allo sfruttamento lavorativo nel settore moda

A differenza del distretto produttivo lombardo, dove la magistratura ha attivato strumenti di prevenzione attraverso l’amministrazione giudiziaria *ex art.* 34 d.lgs. 159/2011, nel distretto toscano della moda si è affermata una strategia policentrica, fondata su forme di governance condivisa tra imprese, sindacati, istituzioni locali e attori del territorio. Mentre in Lombardia il motore del cambiamento è stato prevalentemente giudiziario e centrato sulla ristrutturazione organizzativa imposta dall’alto, in Toscana si è sviluppata una risposta più articolata, negoziale e partecipativa, in cui la contrattazione collettiva ha avuto un ruolo proattivo nella definizione di standard di legalità nella filiera. Il distretto toscano – tra i più rilevanti in Europa – è tuttavia segnato da criticità profonde, in particolare nelle aree di subfornitura, dove sono diffusi fenomeni di lavoro irregolare e *dumping* contrattuale, spesso gestiti da imprese guidate da imprenditori di origine cinese. In tale contesto, sono emerse pratiche di cosiddetta “de-localizzazione al contrario”, con trasferimento della produzione in loco, ma in condizioni informali e opache.

18. Cfr. AGCM, Comunicato stampa del 18 gennaio 2024 (*agcm.it*).

19. Cfr. Codacons, Nota del 19 gennaio 2024.

20. Sul piano europeo, si segnalano la proposta di direttiva relativa alla giustificazione delle dichiarazioni ambientali (Proposal for a Directive on substantiation and communication of explicit environmental claims, COM(2023)166 final, cd. Green Claims Directive) e la direttiva (UE) 2022/2464 sulla Corporate Sustainability Reporting (CSRD), che rafforzano gli obblighi di trasparenza nelle dichiarazioni non finanziarie. A ciò si affianca la direttiva (UE) 2024/1760 sulla Corporate Sustainability Due Diligence (CSDD), che impone alle imprese un dovere di vigilanza esteso anche alle catene di fornitura. L’attività dell’AGCM nei confronti di Armani e Dior può quindi essere letta come anticipazione di un approccio europeo volto a reprimere pratiche di green e social washing, congiungendo la tutela del consumatore con la responsabilità d’impresa nelle filiere globali.

Una nota distinta merita Loro Piana, marchio del gruppo LVMH con stabilimenti produttivi radicati in Piemonte (Biella e Valsesia), per il quale non si registrano esperienze di regolazione territoriale analoghe a quelle emerse in Toscana. La società dispone tuttavia di un CAE, istituito nei primi anni Duemila e recentemente rinnovato, che costituisce un canale di partecipazione transnazionale. Si tratta, però, di uno strumento essenzialmente informativo-consultivo, rivolto ai lavoratori europei del gruppo e privo di competenze dirette sulla catena di fornitura: di conseguenza, la sua incidenza sul governo della filiera locale resta limitata e non è comparabile agli effetti delle pratiche di regolazione pattizia sviluppate nel distretto toscano²¹.

Tra le esperienze virtuose di regolazione territoriale in Toscana, si segnala il Piano per il Lavoro Sicuro promosso dalla Regione dal 2014 e il documento congiunto *Per il lavoro dignitoso* del 2017, sottoscritto da associazioni datoriali e sindacati, volto a contrastare il sistema produttivo sommerso nel distretto pratese. Il programma è stato ulteriormente rifinanziato nel biennio 2024-2025, con un potenziamento degli ispettori e campagne straordinarie di vigilanza nei laboratori del distretto, a seguito di gravi incidenti sul lavoro che hanno rinnovato l'attenzione pubblica sulla vulnerabilità del comparto. Un ulteriore elemento di innovazione è rappresentato dalle pratiche di gestione della filiera adottate da Gucci e Fendi – appartenenti rispettivamente ai gruppi multinazionali francesi Kering e LVMH – che hanno sviluppato modelli operativi autonomi e radicati nel contesto italiano, fondati su un'interlocazione strutturata con le rappresentanze sindacali territoriali.

Dall'analisi delle pratiche di relazioni industriali dei brand italiani emerge che Gucci pubblica regolarmente la lista dei fornitori di primo livello, incluse le strutture di produzione e i fornitori di materie prime, privilegiando relazioni consolidate con imprese fidelizzate. Fendi, invece, si distingue per l'adozione di audit a sorpresa fino al secondo livello della filiera, e che comprendono verifiche sulla capacità produttiva effettiva (organico, macchinari, turnazioni), i cui esiti vengono condivisi sistematicamente con le rappresentanze sindacali territoriali, talvolta comportando l'esclusione delle imprese non conformi agli standard. Tale approccio *ex ante* è in linea con le indicazioni emerse nei decreti milanesi, che richiedono controlli sostanziali sulla capacità produttiva effettiva.

Pur nella diversità dei rispettivi approcci – uno estensivo e aziendalmente integrato (Fendi), l'altro più territoriale e selettivo (Gucci) – le due maison condividono una visione comune della responsabilità d'impresa, fondata su principi che oggi trovano espressione nella normativa europea in materia di due

21. Loro Piana è inoltre attiva nel *sourcing* di fibre nobili extraeuropee, come la vigogna peruviana. Un'inchiesta giornalistica internazionale del 2024 ha evidenziato criticità nella distribuzione dei compensi versati alle comunità indigene andine, con contestazioni sull'assenza di un controllo effettivo da parte dell'impresa circa l'equità della ripartizione. In risposta, la società ha dichiarato di aver intensificato gli audit e avviato progetti di sostegno locale in collaborazione con le ong.

diligence. Entrambe hanno infatti adottato misure volontarie che anticipano gli obblighi attesi dalla direttiva CSDD, ponendo attenzione tanto agli aspetti formali della *compliance* quanto alla qualità sostanziale delle relazioni di lavoro. In entrambi i casi, il controllo della catena di fornitura si avvale del coinvolgimento attivo delle rappresentanze sindacali, della verifica dell'applicazione dei CCNL e dell'impiego di audit sociali mirati. Inoltre, sia Gucci che Fendi operano all'interno di gruppi soggetti alla legge francese del 2017 e sono dotati di CAE effettivamente funzionanti, che costituiscono una cornice istituzionale favorevole alla costruzione di standard condivisi in materia di sostenibilità sociale e governance partecipativa. Le loro pratiche italiane possono dunque essere lette come attuazioni locali di principi negoziati a livello transnazionale, in cui si salda l'intreccio tra vincoli normativi, strumenti di RSI e contrattazione collettiva. In particolare, Fendi ha firmato accordi sindacali territoriali estesi a tutte le imprese della propria filiera italiana, assicurando un'adesione sistemica agli standard contrattuali di settore. Gucci, invece, ha raggiunto intese analoghe solo con alcune imprese del distretto pratese, dove molte realtà restano tuttora escluse da meccanismi formali di regolazione negoziale.

Accanto a queste iniziative promosse direttamente dai brand, il distretto toscano ha visto svilupparsi anche forme più ampie di regolazione collettiva territoriale, frutto della cooperazione tra istituzioni pubbliche, parti sociali e rappresentanze datoriali. Questi strumenti sono nati con l'obiettivo di contrastare fenomeni diffusi di dumping contrattuale, lavoro irregolare e opacità nella filiera, rafforzando la trasparenza e la responsabilità condivisa nei distretti manifatturieri. Tra le esperienze più significative presenti in Italia si segnalano il cosiddetto "bollino blu" del Brenta (2010), che certifica il rispetto delle condizioni di lavoro nel settore calzaturiero veneto; il protocollo per la pelletteria toscana (2014), volto a promuovere la tracciabilità e la sostenibilità nella filiera; e l'intesa per la legalità del sistema pratese (2017), finalizzata a reprimere il lavoro nero e l'illegalità diffusa nel distretto tessile. Queste iniziative configurano un modello di regolazione dal basso, capace di integrare strumenti negoziali, responsabilità sociale e coinvolgimento pubblico, anticipando alcune delle logiche di due diligence obbligatoria che la direttiva CSDD mira oggi a rendere vincolanti a livello europeo. In tale prospettiva, l'esperienza dei distretti italiani della moda – seppur segnata da profondi squilibri – offre indicazioni preziose per la costruzione di un modello integrato di responsabilità d'impresa.

L'intreccio tra iniziativa pubblica, governance contrattuale e pratiche aziendali può rappresentare un laboratorio avanzato di attuazione dei futuri obblighi europei in materia di due diligence. La contrattazione collettiva, nazionale e transnazionale, può svolgere un ruolo strategico non solo nella regolazione delle condizioni di lavoro, ma anche nella verifica sostanziale del rispetto dei diritti lungo la filiera, specie nei segmenti opachi e decentrati. In questo quadro, i comitati aziendali europei possono agire da snodi partecipativi tra la compliance normativa e la sostenibilità effettiva, contribuendo a superare la distanza – tuttora marcata – tra la gestione formale e la partecipazione reale dei lavoratori

alla definizione delle politiche aziendali. La sfida, per le imprese del lusso e per l'intero settore moda, sarà dunque quella di passare dalla *due diligence* come adempimento unilaterale a un modello condiviso, multilivello e negoziato, in cui legalità, trasparenza e dignità del lavoro diventino elementi strutturali e non accessori della competitività aziendale.

4. Il confronto con il caso Eni: tra il GFA come strumento di prevenzione e le azioni giudiziarie contro Eni

Un ulteriore elemento di riflessione utile a collocare l'esperienza del settore moda in una prospettiva comparata è offerto dal caso del gruppo Eni. Nel 2023, l'impresa ha rinnovato con IndustriALL Global Union e con le federazioni sindacali italiane di categoria il proprio GFA (siglato per la prima volta nel 2002) che rappresenta una delle esperienze più avanzate di contrattazione collettiva transnazionale.

L'accordo si propone di accompagnare la transizione energetica del gruppo attraverso il coinvolgimento strutturato dei rappresentanti dei lavoratori, la promozione della salute e sicurezza, la tutela dell'occupazione e la valorizzazione della formazione professionale nei paesi in cui Eni opera. Particolarmente innovativa è la previsione di un comitato globale di monitoraggio incaricato di verificare l'attuazione degli impegni assunti, anche nei confronti della catena di fornitura. In tal senso, il GFA di Eni si colloca in un orizzonte in cui giustizia climatica, diritti del lavoro e responsabilità sociale d'impresa risultano fortemente intrecciati. È importante osservare, tuttavia, che non è la violazione delle disposizioni contenute nel GFA ad essere oggetto del contenzioso avviato dinanzi al Tribunale di Roma. Questo elemento rende chiara la differenza di portata: mentre il GFA rimane sullo sfondo, come parametro bilaterale potenzialmente più incisivo, è invece il codice etico – strumento unilaterale – a essere chiamato in causa in giudizio, con tutti i limiti che ne conseguono in termini di vincolatività.

Ciò evidenzia un limite rilevante: strumenti negoziali così avanzati come gli accordi transnazionali di gruppo, se non effettivamente implementati e monitorati, rischiano di restare sul piano formale. Proprio per la sua natura bilaterale e per la presenza di un sistema multilivello di verifica, il GFA potrebbe costituire, anche in sede giudiziaria, un parametro di responsabilità ben più stringente dei codici etici, offrendo maggiori garanzie di concretezza e di effettività degli impegni assunti. L'inserimento esplicito di clausole ambientali e la previsione di meccanismi multilivello di monitoraggio contribuiscono a delineare una nuova stagione della contrattazione collettiva transnazionale, caratterizzata da una progressiva articolazione dei contenuti e da un rafforzamento del ruolo delle parti sociali nella definizione delle strategie aziendali di sostenibilità. La contrattazione, in questo caso, non si limita a enunciare principi, ma implica il coinvolgimento attivo delle rappresentanze sindacali nella fase di implementa-

zione e nella verifica delle condotte aziendali, anticipando alcune delle logiche di *due diligence* obbligatoria oggi in discussione a livello europeo. Il confronto con il codice etico di Eni rende evidente la differenza: mentre la contrattazione collettiva transnazionale si fonda su impegni bilaterali, verificabili e soggetti a monitoraggio congiunto, i codici etici aziendali restano strumenti unilaterali di autoregolazione, che fissano principi generali di trasparenza, tutela dei diritti umani e sostenibilità ambientale, ma non prevedono meccanismi cogenti di verifica e correzione condivisi con i rappresentanti dei lavoratori.

La vicenda giudiziaria che ha coinvolto Eni, perciò, mostra i limiti di tali strumenti volontari quando non supportati da una responsabilizzazione giuridica effettiva. In particolare, dinanzi al Tribunale di Roma è stato avviato da Greenpeace Italia, Greenpeace Olanda e ReCommon un contenzioso fondato sull'art. 2043 c.c. per la violazione degli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi, che configura una delle prime esperienze italiane di *climate litigation*. Le associazioni ricorrenti hanno accusato l'impresa di incoerenza tra gli impegni ambientali – appunto dichiarati nel codice etico – e le strategie industriali concretamente attuate, chiedendo non solo il risarcimento dei danni ma soprattutto un provvedimento giudiziale inibitorio capace di incidere direttamente sui piani strategici della società. Si tratta di un profilo dirimpante, poiché l'azione non si limita a rivendicare un ristoro economico, ma pretende che il giudice intervenga nel cuore delle scelte industriali e strategiche delle imprese. L'azione, che si colloca sulla scia dei precedenti comparati Urgenda Foundation v. Netherlands e i procedimenti contro TotalEnergies e Volkswagen, è stata sospesa per rimettere alla decisione della Cassazione la questione relativa all'ammissibilità, nel nostro ordinamento, di un'azione civile fondata su pretese climatiche sistemiche.

Il nodo interpretativo riguarda la possibilità di qualificare come danno ingiusto ai sensi dell'art. 2043 c.c. un pregiudizio ambientale diffuso e non individualmente determinato, nonché la legittimazione ad agire di soggetti collettivi portatori di interessi generali. Con la sentenza 21 luglio 2025, n. 20381, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affrontato il tema, riconoscendo che la responsabilità colposa per omissioni organizzative può estendersi anche a condotte d'impresa che incidono su diritti fondamentali di rango costituzionale, quali l'ambiente, la salute e il lavoro. Le Sezioni Unite hanno infatti chiarito che “la responsabilità colposa per omissioni organizzative deve intendersi estesa a tutte le condotte d'impresa che, per difetto di assetti adeguati, incidano in modo sistemico su diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione”. Il principio così affermato, pur maturato nel contesto del caso Eni, assume valenza generale, ponendosi come precedente destinato a incidere sull'intero sistema delle responsabilità d'impresa. In questa prospettiva, prosegue la Suprema Corte, “l'art. 9 e l'art. 41 Cost., nella loro formulazione novellata, impongono che l'attività economica si svolga non solo in funzione della libertà d'impresa, ma anche nel rispetto della tutela ambientale, della salute e della dignità del lavoro”. In questo senso, la Cassazione ha osservato che Eni stessa si è vincolata

al rispetto dei diritti fondamentali attraverso il proprio codice etico, rilevando comunque che la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti trova fondamento nella violazione dell'art. 8 CEDU, qualificabile come fatto illecito generatore di responsabilità ai sensi dell'art. 2043 c.c.

È stato precisato che l'art. 8 CEDU opera sia nei rapporti tra privati sia nei confronti delle autorità statali, cui incombono non solo obblighi negativi, ma anche obblighi positivi, inclusa la predisposizione di un quadro giuridico adeguato a prevenire condotte lesive da parte di soggetti privati. In materia ambientale, la disposizione si applica dunque tanto nei casi in cui l'inquinamento sia causato direttamente dallo Stato, quanto laddove esso non abbia regolamentato correttamente l'attività industriale. Il rispetto di tali obblighi impone alle autorità nazionali – ivi compresi i tribunali – di garantire un diritto di accesso alla giustizia che sia “pratico ed effettivo”, comprensivo non solo della possibilità di proporre ricorso, ma anche di ottenere una decisione sulla controversia. Sebbene collocata sul versante civile-risarcitorio e inibitorio, la pronuncia dialoga con le esperienze di amministrazione giudiziaria nel settore moda, poiché in entrambe emerge la centralità del deficit organizzativo quale fondamento dell'intervento giudiziario (settore moda) e dell'azione in giudizio (caso Eni). Nel primo caso, la mancanza di controlli effettivi sulla filiera giustifica l'applicazione di misure di prevenzione; nell'altro, l'assenza di strategie aziendali coerenti con gli obblighi climatici internazionali consente al giudice di configurare una responsabilità extracontrattuale sistemica.

La Corte ha inoltre precisato che “non può ritenersi conforme all'ordinamento l'assetto organizzativo che, pur dichiarando obiettivi di sostenibilità, si riveli incoerente nella prassi e inidoneo a prevenire danni diffusi”, valorizzando così la centralità della coerenza tra dichiarazioni pubbliche e strategie effettivamente adottate. Dall'analisi comparata emerge, dunque, che la giurisprudenza italiana sta delineando un modello di responsabilità organizzativa colposa multilivello, capace di colmare i vuoti lasciati dalla normativa in materia di *due diligence* e di spingere le imprese verso forme di autoregolazione e contrattazione preventiva. La dialettica tra *soft law* e *hard law* assume così un ruolo cruciale: da un lato gli accordi globali, come quello di Eni, anticipano i contenuti e le procedure di partecipazione che caratterizzeranno la futura disciplina europea; dall'altro, l'intervento giudiziario mostra che la negligenza organizzativa e l'assenza di coerenza tra dichiarazioni e condotte possono generare una responsabilità giuridica effettiva, con ricadute sulla discrezionalità manageriale e sulla governance d'impresa.

Le riflessioni sviluppate consentono di trarre una conclusione più ampia. Tanto nel settore moda, attraverso l'esperienza dei provvedimenti di amministrazione giudiziaria, quanto nel caso Eni, mediante il riconoscimento della responsabilità colposa per omissioni organizzative da parte delle Sezioni Unite, emerge la centralità della contrattazione collettiva transnazionale come strumento in grado di colmare i vuoti lasciati dalla normativa e di anticipare le logiche di *due diligence* obbligatoria. La nuova architettura normativa europea

– dalla direttiva CSDD al pacchetto Omnibus sulla reportistica di sostenibilità – conferma questa tendenza, imponendo alle imprese un livello crescente di trasparenza e tracciabilità lungo la filiera globale.

In questo quadro, i GFA si candidano a costituire un laboratorio avanzato di regolazione partecipata: attraverso clausole ambientali, comitati di monitoraggio multilivello e il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali, essi trasformano la *compliance* da mero adempimento formale a processo sostanziale di responsabilizzazione condivisa. Il rischio, tuttavia, è che un'eccessiva armonizzazione normativa finisca per ridurre gli spazi di adattamento tipici della contrattazione. È pertanto necessario promuovere una complementarità intelligente tra *hard law* e *soft law*: la normativa europea dovrebbe garantire un quadro minimo di tutele, incentivando allo stesso tempo la diffusione degli accordi transnazionali capaci di declinare gli obiettivi comuni alle diverse realtà produttive. In conclusione, la contrattazione collettiva transnazionale, se adeguatamente sostenuta e riconosciuta dal legislatore europeo, offre l'infrastruttura partecipativa per renderli effettivi, in un rapporto di complementarità intelligente con la futura *due diligence* europea.

Riferimenti bibliografici

- Bhardwaj V., Fairhurst A. (2010). Fast fashion: response to changes in the fashion industry. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, 20(1), 165-173.
- Blanckaert C., Som A. (2015). *The Road to Luxury: The Evolution, Markets, and Strategies of Luxury Brand Management*. John Wiley & Sons Inc.
- Bressan M., Krause L. (2017). La cultura del controllo. Letture subalterne di un conflitto urbano. *Antropologia*, IV(3).
- Brino V. (2020). *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*. Torino: Giappichelli.
- Bubbico D., Redini V., Sacchetto D. (2017). *I cieli e i gironi del lusso. Processi lavorativi e di valorizzazione nelle reti della moda*. Napoli: Guerini Scientifica.
- Ceccagno A. (2003). *Migranti a Prato. Il distretto tessile multietnico*. Milano: FrancoAngeli.
- Corapi D., Pernazza F. (a cura di.) (2017). *La Società Europea. Fonti comunitarie e modelli nazionali*. Torino: Giappichelli.
- Corti M. (2012). *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*. Milano: Vita e pensiero.
- Garcia Landaburù M.K. (2023). *La Participación sindical en el control de las cadenas mundiales de suministro. El caso Inditex como referente internacional*. Albacete: Bomarzo.
- Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T. (2005). The Governance of Global Value Chains. *Review of international political economy*, 12(1), 78-104.
- Greenpeace (2022). *Taking the Shine off Shein: A business model based on hazardous chemicals and environmental destruction*. In: www.greenpeace.org/international/press-release/56979/taking-the-shine-off-shein-hazardous-chemicals-in-shein-products-break-eu-regulations-new-report-finds/ (consultato il 10.09.2025).
- Guarriello F. (2023). I comitati aziendali europei alla ricerca di un difficile protagonismo. In: Bordogna L., Pedersini R., Provasi G. (a cura di), *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*. Milano: FrancoAngeli.

- Guarriello F. (2024). Take Due Diligence Seriously: Commento alla Direttiva 2024/1760. *DLRI*, 183/3, 245-298.
- Micheli F. (2023). *Il lavoro nelle catene globali del valore. Strumenti e tecniche di tutela*. Torino: Giappichelli.
- Mudambi M. (2008). Location, control and innovation in knowledge-intensive industries. *Journal of Economic Geography*, 8(5).
- Murgo M. (2021). *Global value chains e diritto del lavoro: problemi e prospettive*. Padova: Cedam.
- Palidda S. (2016). *Sociologia e antisociologia. La sperimentazione continua della vita associata degli esseri umani*. Libreriauniversitaria.it.
- Redini V. (2016). Tra lusso e crisi. Catene del valore, rilocalizzazioni e condizioni di lavoro nel settore moda in Toscana. *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, 5(10).
- Rizzuto G., Tomassetti P. (2019). *Il dumping contrattuale nel settore moda. Cause, conseguenze, rimedi*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Sanguineti Raymond W. (2020). Le catene globali di produzione e la costruzione di un diritto del lavoro senza frontiere. *DLRI*, 166/2.
- Shih S. (1992). *Empowering technology making your life easier. Acer's Report*. Acer's.
- Simonetti L. (2016). Le catene globali del valore del settore tessile-abbigliamento: l'eccellenza europea nel confronto con il predominio asiatico. *Semestrale di Studi e ricerche di Geografia*, XXVIII/2.
- Sull D., Turconi S. (2008). Fast fashion lessons. *Business Strategy Review*, 19(2).

Gli accordi vincolanti di filiera per una gestione responsabile delle catene globali del valore: il caso dell'International Accord for Health and Safety in the Garment and Textile Industry

di Deborah Lucchetti*

“Hanno cercato di tirare via le lastre di cemento che ci ricoprivano. Da entrambi i lati delle lastre, le persone mi tiravano e sono riuscite a tirarmi fuori. Il peso del cemento mi aveva strappato l'utero. Alle 23:00 mi hanno asportato completamente l'utero. Ho bisogno di cure mediche e ho dei sogni per mio figlio, quindi devo guadagnare dei soldi”.

Shila Begum, sopravvissuta al crollo del Rana Plaza

1. Premessa

Il crollo dell'edificio del Rana Plaza in Bangladesh il 24 aprile 2013 è stato il peggior incidente industriale mai verificatosi nel settore dell'abbigliamento. L'edificio commerciale di otto piani situato nella periferia di Dhaka, a Savar, ospitava diversi negozi, una banca e cinque fabbriche di abbigliamento fornitrici dei principali marchi internazionali. Il mondo intero ha assistito con orrore e sgomento alle notizie riportate dai media che rivelavano il numero crescente delle vittime ora dopo ora. Sono state raccontate storie strazianti di sopravvissuti, di persone che non hanno avuto altra scelta che amputarsi gli arti per liberarsi dalle macerie e sopravvivere. Sono stati giorni drammatici anche per le attiviste delle organizzazioni non governative come la Clean Clothes Campaign¹, che hanno lavorato mesi senza soluzione di continuità per mettere insieme le prove e inchiodare i marchi internazionali alle loro responsabilità. Ordini, etichette, resti di indumenti furono letteralmente rinvenuti a mano tra le macerie, unico modo per dimostrare il collegamento commerciale tra i marchi e i fornitori in un tempo in cui la trasparenza delle filiere era un miraggio.

* Coordinatrice Campagna Abiti Puliti.

1. cleanclothes.org/about.

Il 23 aprile 2013 il rischio era già chiaro, quando grandi crepe furono avvistate nell'edificio. I negozi e la banca ai piani inferiori chiusero immediatamente ma gli avvertimenti furono ignorati dai proprietari delle fabbriche di abbigliamento ai piani superiori. Alle lavoratrici tessili fu ordinato di tornare al lavoro il giorno seguente e così, a causa delle pressioni della direzione, mercoledì 24 aprile migliaia di operaie tornarono in fabbrica. Poche ore dopo l'intero edificio è crollato, provocando la morte di almeno 1.138 lavoratrici mentre quasi 2.600 rimasero ferite, molte delle quali in modo permanente. Tanti e tante fra i sopravvissuti rimasero intrappolati sotto tonnellate di macerie e macchinari per ore o addirittura giorni, prima di poter essere soccorsi.

Il crollo del Rana Plaza poteva e doveva essere evitato, se le imprese committenti avessero adottato piani di vigilanza efficaci in grado di monitorare i rischi e prevenire i gravi rischi per la sicurezza che sarebbero balzati agli occhi di ispettori competenti e indipendenti. Ma i marchi non avevano piani di vigilanza basati sul rischio mentre si affidavano esclusivamente a sistemi di certificazione volontaria che non sono stati in grado di rilevare i problemi e proteggere i lavoratori. Con il Rana Plaza è tramontata la retorica della responsabilità sociale d'impresa con tutto il suo armamentario di misure volontarie, codici di condotta, controlli privati e raccomandazioni che per decenni hanno bloccato ogni tentativo di ripristinare la centralità di norme vincolanti per regolare il mercato e le condotte di impresa.

2. Il punto di svolta

La tragedia del Rana Plaza non colse impreparata la rete della Clean Clothes Campaign che già da anni denunciava casi analoghi in cui avevano perso la vita decine di lavoratori intrappolati in fabbriche insicure e fatiscenti, cresciute a dismisura durante gli anni ruggenti delle delocalizzazioni che hanno portato il Bangladesh sul podio dei principali paesi produttori di fast fashion del mondo. La crescita vertiginosa dell'industria tessile ebbe inizio negli anni 80, grazie a regimi tariffari favorevoli e abbondanza di lavoro povero, con un tasso di crescita delle esportazioni medio annuo del 19% dal 1990 al 2005, per raggiungere circa il 21% annuo fino al 2019². Negli anni 2010, il Bangladesh era il secondo esportatore mondiale di abbigliamento dopo la Cina con il valore delle esportazioni cresciuto a oltre 34 miliardi di dollari nel 2019³, grazie al lavoro povero di 4 milioni di lavoratori impiegati in migliaia di fabbriche spuntate come funghi in edifici verticali costruiti senza rispettare gli standard minimi di sicurezza.

Il primo tragico incidente si verificò alla Spectrum l'11 aprile del 2005, quando morirono 64 lavoratori e 80 rimasero feriti a causa del crollo di piani costruiti illegalmente. Da allora e fino al 2013 più di 1.700 lavoratrici e lavo-

2. Banca Mondiale, 2021.

3. OMC, 2020.

ratori persero la vita in fabbriche ospitate in edifici pericolosi, ma ci volle la scala del Rana Plaza per imporre la necessità di bonificare un settore industriale insicuro e fuori controllo. Alle donne e agli uomini che hanno perso la vita quel giorno, alle loro famiglie e ai sopravvissuti che non hanno mai smesso di chiedere giustizia, uniti alla tenacia e alla perseveranza dei difensori dei diritti umani e dei sindacati, dobbiamo la nascita di una stagione di accordi di portata storica che ha reso strutturalmente sicure più di 1.500 fabbriche che impiegano quasi 2 milioni di lavoratori.

3. L'International Accord for Health and Safety in the Garment and Textile Industry

All'indomani del crollo, mentre procedevano febbrili le operazioni di soccorso, la Clean Clothes Campaign insieme ai suoi partner in Bangladesh identificava almeno 29 marchi globali che avevano effettuato ordini con almeno una delle cinque fabbriche di abbigliamento nell'edificio Rana Plaza, tra cui Benetton (Italia), Bonmarche (Regno Unito), Cato Fashions (USA), The Children's Place (USA), El Corte Ingles (Spagna), Joe Fresh (Loblaws, Canada), Kik (Germania), Mango (Spagna), Matalan (Regno Unito), Primark (Regno Unito/Irlanda) e Texman (Danimarca). Parallelemente alla ricostruzione della filiera e dei livelli di responsabilità, la Clean Clothes Campaign e i sindacati internazionali elaborarono un programma per obbligare le imprese multinazionali a mettere in sicurezza le fabbriche tessili della propria filiera in Bangladesh. Nacque una intensa campagna di pressione pubblica che portò in pochi mesi oltre 200 marchi internazionali a sottoscrivere il primo *Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*⁴ (da qui in poi *Accordo*), siglato dai sindacati globali IndustriALL Global Union e UNI Global Union e dalle quattro organizzazioni non governative Clean Clothes Campaign, Global Labor Justice, Maquila Solidarity Network, Worker Rights Consortium.

Le peculiarità dell'Accordo, frutto di un percorso contrattuale unico nel suo genere risiedono nella sua natura giuridicamente vincolante, fondamentale per la sua efficacia, nel suo programma trasparente e monitorabile di ispezioni qualificate e indipendenti, nel suo modello di governance paritario e nel suo sistema sanzionatorio. L'Accordo infatti è governato da un comitato direttivo composto per il 50% da rappresentanti dei marchi e per il 50% da rappresentanti sindacali, con la partecipazione delle ong firmatarie che si occupano di diritti dei lavoratori (tra cui la Clean Clothes Campaign) in qualità di osservatori. L'Accordo prevede diversi obblighi tra i quali: i. la formazione sulla sicurezza nelle fabbriche e la previsione di meccanismi di reclamo sicuri per la denuncia di inadempienze da parte dei lavoratori che hanno il diritto di non presentarsi al lavoro in caso di pericolo, ii. l'obbligo per i fornitori di farsi ispezionare e

4. internationalaccord.org/countries/bangladesh/.

di adottare un piano di risanamento, cui i marchi devono concorrere attraverso pratiche commerciali corrette e altri strumenti finanziari che permettano ai fornitori di fare gli investimenti necessari, mentre ai lavoratori devono essere assicurati almeno sei mesi di stipendio in caso di cessazione temporanea delle attività, iii. il c.d. *escalation protocol*, utilizzato in caso di inadempienza del fornitore il quale può essere estromesso dalle forniture ai marchi firmatari e una clausola di risoluzione delle controversie che consente ai sindacati firmatari di presentare ricorsi arbitrari contro i marchi firmatari che non adempiono ai propri obblighi ai sensi dell'accordo. Nel 2016, grazie a tale clausola, IndustriALL e UNI Global Unions hanno avviato procedimenti arbitrari contro due aziende firmatarie dell'Accordo per non aver garantito che gli interventi correttivi presso i loro fornitori fossero finanziariamente sostenibili. Ciò ha portato ad accordi transattivi⁵ per oltre 2 milioni di dollari versati a titolo di risarcimento per gli interventi correttivi in materia di sicurezza.

I rinnovi successivi apportano significative modifiche all'Accordo che nel 2018 includerà la tutela della libertà di associazione sindacale e nel 2021 estenderà la sua applicazione ad altri paesi⁶, come è poi affettivamente avvenuto nel 2023 con il Pakistan. Da sottolineare inoltre l'inserimento di un riferimento alla *human rights due diligence* e alla possibilità di creare un gruppo di lavoro apposito per ampliare l'ambito di applicazione di diritti umani. Un passaggio importante alla luce del percorso legislativo che porterà alla approvazione della Direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità⁷, non casualmente, il 24 aprile del 2024, 11mo anniversario del Rana Plaza. Non va infatti mai dimenticato che la stagione legislativa che ha dato vita alla nuova generazione di norme vincolanti in materia di imprese e diritti umani (Francia, UE e Germania) origina dal fallimento della *soft law* che il crollo del Rana Plaza ha messo definitivamente a nudo.

Fu necessaria una campagna di pressione pubblica molto più lunga per obbligare le imprese corresponsabili del crollo a contribuire al fondo di risarcimento per le vittime istituito grazie all'ILO. Il *Rana Plaza Arrangement*⁸ creò un meccanismo trasparente e oggettivo per calcolare i risarcimenti dovuti alle famiglie delle vittime e ai sopravvissuti secondo la convenzione ILO 121, sulla base delle retribuzioni e delle spese mediche. Per raggiungere i 30 milioni di dollari calcolati a tale scopo, fu creato un fondo fiduciario cui le aziende potevano aderire volontariamente, in base alla loro capacità finanziaria, all'entità dei loro rapporti con il Bangladesh e al loro rapporto commerciale con il Rana Plaza. Ci vollero ben due anni di pressione per spingere i marchi ad assumersi

5. www.industriall-union.org/bangladesh-accord-arbitration-cases-resulting-in-millions-of-dollars-in-settlements-officially.

6. internationalaccord.org/.

7. www.abitipuliti.org/wp-content/uploads/2024/12/20241209_Abiti-Puliti_Policy-paper-racco-mandazioni-direttiva-Due-diligence.pdf.

8. ranaplaza-arrangement.org/.

le proprie responsabilità e oltre un milione di firme per costringere Benetton a versare un importo significativo. Nonostante le prove inconfutabili che dimostravano il legame diretto con il Rana Plaza (etichette trovate tra le macerie e moduli d'ordine alla New Wave Factory), il gruppo italiano per lungo tempo negò il legame commerciale con il Rana Plaza. Il temporeggiamento di marchi come Benetton che non volevano assumere le proprie responsabilità negando i fatti, fu un'ulteriore e intollerabile sofferenza inflitta alle lavoratrici sopravvissute e alle famiglie dei deceduti. Diversi marchi non hanno mai contribuito⁹.

4. Qualche conclusione

La finestra di opportunità offerta dal crollo del Rana Plaza è stata colta dai sindacati e dalle ong impegnate nella difesa dei diritti umani per imporre meccanismi di regolazione delle catene globali di fornitura a tutela dei lavoratori e delle lavoratrici tessili in Bangladesh, in assenza di norme vincolanti. L'evoluzione dell'Accordo dimostra l'importanza di una attività costante di vigilanza e pressione pubblica affinché ciò che viene sottoscritto, sia pienamente attuato entro un processo dinamico, mai cristallizzato. Ma i progressi straordinari ottenuti dall'Accordo nell'ambito della sicurezza strutturale degli edifici non sono dati per sempre, come dimostra l'evoluzione materiale della sua gestione in Bangladesh dove dal 2020, a seguito di un lungo procedimento giudiziario da parte di un imprenditore penalizzato perché inadempiente, la gestione del programma è stata affidata all'RMG Sustainability Council, un organismo locale che però non ha dato prova di capacità di farlo rispettare pienamente¹⁰, anche a causa della sua governance non paritaria (i sindacati rappresentano solo il 30%), come da tempo denunciano allarmate le ong firmatarie dell'Accordo internazionale.

Oggi, la direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità rischia di essere neutralizzata prima ancora di entrare in vigore, a causa del pacchetto Omnibus pubblicato a febbraio dalla nuova Commissione Europea la quale, in nome della competitività e della semplificazione, propone modifiche sostanziali che ne annulleranno l'efficacia¹¹. L'indignazione e l'enorme eco mediatica provocata dalla tragedia del Rana Plaza aveva favorito un cambio di prospettiva, costringendo le imprese ad accettare un riequilibrio dei rapporti di forza che regolano i rapporti commerciali e le relazioni industriali. Dodici anni dopo, l'effetto Rana Plaza sembra essere svanito mentre riaffiora la cultura dell'immunità e dell'impunità alla base del business as usual che dopo decenni di delocalizzazioni selvagge avevamo pensato di archiviare.

9. cleanclothes.org/campaigns/past/rana-plaza/who-paid-up-and-who-failed-to-take-responsibility.

10. cpd.org.bd/publication/emerging-concerns-of-occupational-safety-and-health-of-the-rmg-industry/.

11. www.abitipuliti.org/focus/due-diligence/.

Dovere di diligenza e conflitto sindacale: il caso del distretto tessile-abbigliamento di Prato alla luce della Direttiva UE 2024/1760

di Mario Schettino*

1. Il distretto tessile-abbigliamento di Prato e le condizioni di lavoro nella filiera locale

Il distretto tessile – abbigliamento di Prato rappresenta uno dei poli industriali più rilevanti in Italia e in Europa, con un ruolo di primo piano nella produzione di filati e tessuti di lana, ma anche nel pronto moda e nell'abbigliamento. Vi operano circa 7.000 imprese, che occupano complessivamente oltre 44.000 lavoratori e generano un *export* di circa 2,7 miliardi di euro. All'interno di questo comparto, il tessile in senso stretto conta più di 2.000 stabilimenti e circa 18.000 addetti, con esportazioni pari a circa 1,4 miliardi di euro¹.

La filiera produttiva si caratterizza per un'elevata diversificazione: tessuti per l'abbigliamento, materiali per l'arredamento, filati per la maglieria, prodotti in maglia, capi di abbigliamento e tessili tecnici destinati a usi industriali. Particolare rilievo assume il segmento del "pronto moda", che ha reso Prato un riferimento europeo per la realizzazione di capi "*Made in Italy*" fondati su rapidità, creatività e qualità delle lavorazioni.

Per queste ragioni, numerosi marchi internazionali della moda e del lusso si rivolgono al distretto per commissionare produzioni, attratti dall'elevata specializzazione tecnica, dalla capacità di innovazione e dalla flessibilità organizzativa delle imprese locali. Accanto a tali committenti, il distretto alimenta anche le catene del *fast fashion* per le quali Prato rappresenta un punto di riferimento per la rapidità di risposta alle tendenze e la produzione a costi contenuti.

Il "*Made in Prato*" è così divenuto un elemento distintivo nel panorama globale, alimentando processi produttivi che spaziano tanto nel settore del lusso quanto nelle filiere più tradizionali e in quelle del consumo di massa.

* PhD in Business, Institutions, Markets (BIM), settore scientifico-disciplinare GIUR/04, Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti – Pescara. Cell: 3400092245, e-mail: mario.schettino@studenti.unich.it.

1. Confindustria Toscana Nord, 2025, disponibile su: www.confindustriatoscananord.it/media/UFFICIO_STUDI/2025_05_Distretto_PO_pillole.pdf (consultato il 30 settembre 2025).

Tuttavia, questa immagine di eccellenza convive con criticità strutturali sul piano delle condizioni di lavoro. L'elevata pressione competitiva, esercitata tanto dalle *maison* del lusso quanto dalle catene del *fast fashion*², unita alla riduzione dei margini e alla crescente segmentazione dei processi produttivi, ha favorito negli ultimi anni un contesto caratterizzato da frammentazione dei regimi contrattuali, compressione salariale e, nei segmenti più fragili della filiera, fenomeni sistemici di sfruttamento e lavoro irregolare.

Le recenti inchieste della Procura di Milano, che hanno condotto all'adozione da parte del Tribunale di provvedimenti nei confronti³ di Alviero Martini, Armani e Dior, hanno evidenziato condizioni di sfruttamento e gravi violazioni – quali lavoro nero, contratti irregolari e salari non dignitosi – rivelando la diffusione di tali pratiche nelle catene di fornitura dei grandi marchi del lusso.

Questo divario tra immagine e realtà appare ancora più evidente nel distretto pratese, dove centinaia di fabbriche operano per i colossi del lusso e del *fast fashion* attraverso una catena opaca di appalti e subappalti.

Dietro i prezzi elevati dei prodotti, il modello economico privilegia l'estrazione di extraprofitti e l'abbattimento dei costi di produzione, spesso a scapito dei diritti fondamentali dei lavoratori. Non è quindi raro che, a fronte di salari bassissimi e orari estenuanti, le aziende alimentino margini record per le *holding* finanziarie proprietarie dei marchi.

2. Le mobilitazioni sindacali e gli accordi migliorativi: verso una due diligence dal basso

È in questo contesto che si colloca l'azione dei Sudd Cobas⁴, protagonisti di un ciclo di mobilitazioni senza precedenti nel distretto pratese. Tra queste, gli Strike Days “8×5” – con la rivendicazione di otto ore di lavoro per cinque giorni settimanali – hanno segnato un punto di svolta nella denuncia pubblica delle condizioni di super-sfruttamento, diffuse soprattutto nelle microaziende locali, impegnate nel pronto moda quanto nelle catene di subfornitura che rifornisco-

2. Sul punto v. Zito, 2025a, 17: “La manifattura tessile, con i modelli del *fast-fashion* e della più recente *ultra-fast fashion*, ha un impatto negativo sia in termini di sfruttamento lavorativo che sull'ambiente. Si tratta di modelli di *business* che prevedono l'attribuzione di fasi produttive a terzi e l'uso di materie prime di bassa qualità e prezzi contenuti, per rispondere rapidamente alla domanda dei consumatori e al consumo compulsivo di abbigliamento. L'intero ciclo di vita degli indumenti è perciò rapido, dal *turnover* nei negozi alla produzione”.

3. Il riferimento è ai decreti di amministrazione giudiziaria *ex art.* 34 del d.lgs. n. 159/2011, emessi nei confronti delle società operative italiane riconducibili a tali marchi (Manufactures Dior S.r.l., Giorgio Armani Operations S.p.A. e Alviero Martini S.p.A.), con l'obiettivo di ristabilire condizioni di legalità e correttezza gestionale, garantendo al contempo la continuità aziendale e la salvaguardia dei posti di lavoro. Per un approfondimento v. Zito, 2025b, 1 ss.

4. Le informazioni relative alle mobilitazioni dei Sudd Cobas sono state ricavate dal sito ufficiale del sindacato, sezione “Tessile e Moda”, disponibile su: suddcobas.it/blog/category/moda/ (consultato il 30 settembre 2025).

no sia il *fast fashion* sia i marchi del lusso, dove si riscontrano spesso turni di 12-14 ore per sei o, in alcuni casi, sette giorni a settimana e salari inferiori ai minimi contrattuali.

Le mobilitazioni hanno condotto, in diversi casi, alla stipulazione di accordi migliorativi che hanno ristabilito il rispetto degli orari legali, la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e il riconoscimento dei diritti retributivi e normativi previsti dai Ccnl di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. L'elemento innovativo della loro azione sindacale risiede soprattutto nella trasversalità delle strategie adottate: non singole vertenze isolate, ma un ciclo coordinato di mobilitazioni che ha progressivamente saldato le lotte dei lavoratori di aziende diverse. Attraverso scioperi diffusi, presidi permanenti, reti di solidarietà interaziendale e un uso mirato della comunicazione, il sindacato ha costruito una pressione collettiva capace di rendere visibili le violazioni sistemiche lungo la filiera e di imporre alle imprese l'apertura di tavoli negoziali.

Ne emerge un modello inedito di *due diligence* "dal basso": non un controllo imposto dall'alto dalle imprese committenti o dalle istituzioni pubbliche, ma una vigilanza collettiva esercitata dai lavoratori stessi. Attraverso la mobilitazione, i Sudd Cobas hanno infatti attivato meccanismi di trasparenza e responsabilità che hanno costretto le aziende della filiera a confrontarsi con il rispetto della legalità, anticipando in parte gli obiettivi perseguiti dalla Direttiva (UE) 2024/1760. La differenza sostanziale, tuttavia, è che mentre la direttiva assegna un ruolo marginale alle organizzazioni sindacali e alla contrattazione collettiva, l'esperienza pratese dimostra come sia proprio il conflitto sindacale a rivelarsi decisivo per l'attuazione effettiva dei diritti.

In questo senso, i risultati recenti sono emblematici. All'inizio del 2024, presso la Z Production, società con sede a Campi Bisenzio e appaltatrice per Montblanc, i lavoratori, organizzati dal sindacato, hanno avviato una mobilitazione che ha portato, tra gennaio e febbraio, alla sottoscrizione di un accordo sindacale con cui sono stati regolarizzati i rapporti di lavoro, è stata introdotta l'applicazione del Ccnl di settore e sono state superate le precedenti condizioni di sfruttamento⁵. Nello stesso anno, alla G Plast s.r.l., fabbrica di grucce, nel

5. Poche settimane dopo, tuttavia, Richemont – holding proprietaria di Montblanc e soggetto che gestisce la destinazione delle commesse – ha interrotto i rapporti con la società, ufficialmente motivando la decisione con il mancato rispetto degli *standard* etici da parte dell'appaltatrice. Secondo i sindacati, invece, la scelta risponderebbe a una logica opposta: punire la sindacalizzazione e contenere l'aumento dei costi di produzione derivante dall'applicazione di contratti regolari. La successiva mobilitazione ha portato alla convocazione di un tavolo di crisi presso la Regione Toscana e alla definizione, da parte dell'assemblea dei lavoratori, di una piattaforma rivendicativa con tre richieste centrali: attivazione della cassa integrazione straordinaria per evitare i licenziamenti, coinvolgimento diretto di Richemont nel confronto istituzionale e ricollocamento dei lavoratori nella filiera con contratti regolari. La vertenza ha ottenuto ampia visibilità pubblica e Montblanc ha ritirato il ricorso contro il sindacato presentato al Tribunale di Firenze (il ricorso, presentato con l'obiettivo di tutelare la sicurezza di dipendenti e clienti, mirava a regolamentare le manifestazioni del sindacato Sudd Cobas, organizzate davanti alla boutique nel cen-

cuore del Macrolotto 2, uno sciopero con presidio permanente di cinque giorni ha portato alla sottoscrizione di un accordo che ha previsto la regolarizzazione di tutti i lavoratori con contratti a tempo indeterminato e pieno, turni di otto ore, riposo garantito il sabato e la domenica, condizioni migliorative rispetto al Ccnl Artigianato, un superminimo aggiuntivo alla retribuzione e, per i lavoratori stranieri, un periodo complessivo di 60 giorni annui tra ferie e aspettativa per rientrare nei paesi di origine.

Dopo questi primi risultati, il 6 ottobre 2024, ha preso avvio lo *Strike Day*, una giornata di sciopero e picchetti che, già nei giorni successivi, ha condotto all'apertura dei tavoli di trattativa e alla firma dei primi accordi 8x5 per la regolarizzazione dei contratti. Nel mese successivo sono stati raggiunti altri accordi, tra cui quelli con la Fantasy Belt di Seano, la Zipper, la W.I. e, soprattutto, la Lin Weidong di Prato.

Il 30 maggio 2025 si è aperta una nuova campagna di *Strike Days* che, riprendendo le lotte dei mesi precedenti, ha dato vita a un ciclo di scioperi e picchetti in confezioni, stirerie, stamperie e, più in generale, nelle fabbriche e nei capannoni del pronto moda, con l'obiettivo di attraversare l'intero distretto: dal Macrolotto 1 a Poggio a Caiano, da Galciana a Montemurlo, da Maliseti al Macrolotto 2, da Tavola a San Giusto, fino a Seano e Quarrata. Anche in questa fase i risultati sono stati significativi, grazie all'accordo che ha stabilizzato gli operai della ditta Enrico di Maliseti, garantendo contratti a tempo indeterminato e condizioni migliorative rispetto al Ccnl Artigiani.

Sempre nel corso della campagna si sono registrati ulteriori successi: presso la Confezione Olivia di San Giusto, la Confezione Gigi di Maliseti, la Miagi e la Confezione Meng sono stati siglati accordi che garantiscono contratti a tempo indeterminato, turni 8x5 e il riconoscimento di diritti retributivi e normativi, tra cui malattia e ferie. A seguire, risultati analoghi sono stati ottenuti alla MJ67, alla Confezione Silvio, alla Lucky e alla Fastprint di Seano.

Nello stesso ciclo di scioperi, ulteriori intese sono state sottoscritte presso confezioni, stirerie e aziende del distretto, tra cui Li Zhi, Lico, G&G, Pronto Moda RJ, Luna Moda, YH, Milai Moda, Luxury Moda, Mystation, CS Moda, T.Ma 168, Zheng Shaosheng, Stireria Luna, Weng, Luigi, Fortuna, WSX Filati, Lin Guohui e Deng.

Nel complesso, senza la pretesa di restituire analiticamente tutti i risultati ottenuti, la campagna sindacale dei Sudd Cobas si configura come una vera e propria infrastruttura di lotta, capace di saldare luoghi di lavoro diversi in un'unica "fabbrica sociale". Qui, la solidarietà interaziendale – fatta di scioperi, notti ai cancelli e cucine collettive – diventa una leva permanente di pressione negozia-

tro storico di Firenze, attraverso l'emissione di un divieto a manifestare nel raggio di 500 metri). Inoltre, un documentario di Al Jazeera ha contribuito a portare il caso all'attenzione internazionale. Tuttavia, il tavolo regionale non ha ancora condotto a un accordo definitivo e sei lavoratori hanno avviato un'azione legale contro Z Production e la Pelletteria Richemont Firenze, chiedendo l'annullamento dei licenziamenti e il riconoscimento della responsabilità diretta della *holding* nella gestione della filiera.

le, capace di generare accordi migliorativi a catena e di ridefinire gli equilibri di forza lungo l'intera filiera produttiva, nonostante un clima, come dimostrano i recenti fatti di cronaca, sempre più segnato da tensioni e violenza⁶.

3. La Direttiva (UE) 2024/1760 e il ruolo delle organizzazioni sindacali

La Direttiva (UE) 2024/1760 rappresenta uno degli interventi normativi più significativi degli ultimi anni nel campo della responsabilità d'impresa e della *governance* delle catene globali del valore. Essa introduce, per le società rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina⁷, obblighi giuridici stringenti in materia di diritti umani e ambientali, imponendo l'identificazione e la mappatura dei rischi reali o potenziali, l'adozione di misure di prevenzione e mitigazione degli impatti negativi potenziali, nonché la riparazione e il rimedio di quelli effettivamente causati. A tali obblighi si affiancano la previsione di procedure di reclamo, il monitoraggio periodico delle politiche adottate e la loro costante revisione lungo l'intera filiera, sia a monte che a valle delle attività e delle relazioni commerciali.

È previsto inoltre un sistema di sanzioni amministrative e, in alcuni casi, di responsabilità civile per i danni derivanti dalla mancata adozione delle misure di *due diligence*.

Tuttavia, nonostante l'impianto avanzato, la direttiva presenta un limite strutturale: attribuisce un ruolo marginale alle organizzazioni sindacali⁸ e alla contrattazione collettiva come strumenti di implementazione effettiva della *due diligence*. L'intero approccio è costruito su un modello *top-down*, che affida alle imprese la responsabilità di sorvegliare le proprie catene di attività, senza prevedere meccanismi robusti di coinvolgimento delle parti sociali.

La direttiva, infatti, sia nei considerando che nella parte dispositiva, si limita a prevedere deboli formule di consultazione. È quanto avviene nel considerando 39 che, riferendosi alla politica sul dovere di diligenza, si limita a stabilire

6. Il riferimento è a due recenti episodi di violenza verificatisi nel Pratese: il primo, nell'ottobre 2024 a Seano, quando, fuori dalla pelletteria Confezione Lin Weidong, un gruppo di cinque persone a volto coperto ha aggredito con mazze di ferro quattro lavoratori nel cuore della notte; il secondo, nel settembre 2025 a Montemurlo, davanti allo stabilimento dell'Alba Srl, azienda di confezione di abiti, dove la titolare della fabbrica, insieme a un altro uomo, ha preso a pugni uno dei lavoratori in sciopero e distrutto il gazebo del presidio sindacale.

7. Art. 2 della direttiva.

8. Sull'inclusione delle organizzazioni sindacali anche nella formula adottata dalla direttiva all'art. 7 ("dipendenti della società e i loro rappresentanti") v. Guarriello, 2024, 238: "La formula qui utilizzata non menziona i sindacati, ma è da ritenere che, secondo i diversi sistemi di relazioni industriali, questi pacificamente rientrano nella nozione di rappresentanti dei lavoratori: l'obbligo di consultazione preventiva sulla politica di due diligence della società diventa quindi una delle forme di partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti alle decisioni d'impresa previste dal diritto euro unitario, nel quadro del rafforzamento del dialogo sociale previsto dal Pilastro sociale europeo".

che essa “dovrebbe essere elaborata previa consultazione con i dipendenti della società e i loro rappresentanti”, senza però attribuire alle organizzazioni sindacali un peso sostanziale nei processi decisionali.

Lo stesso impianto si ritrova nel considerando 65, ove si prevede che, “al fine di esercitare un dovere di diligenza significativo in materia di diritti umani e ambiente, le società dovrebbero adottare misure adeguate per dialogare in modo efficace con i portatori di interessi”. Tuttavia, il concetto di “dialogo significativo” risulta fortemente circoscritto alla mera fornitura di informazioni e, anche in questo caso, manca un riferimento sostanziale alla contrattazione collettiva.

La stessa logica emerge nell’articolo 7, dedicato all’integrazione del dovere di diligenza nelle politiche e nei sistemi di gestione dei rischi. La norma impone alle imprese, previa consultazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze, di adottare una politica specifica, improntata a un approccio basato sul rischio, che includa: la descrizione dell’approccio complessivo e della strategia di lungo periodo; un codice di condotta vincolante per l’impresa, le sue filiali e i *partner* commerciali; procedure operative per integrare la *due diligence*, verificare il rispetto del codice ed estenderne l’applicazione lungo la catena di attività.

Infine, l’articolo 13 disciplina il dialogo significativo con i portatori di interessi prevedendo obblighi di trasparenza informativa e consultazione in varie fasi del processo di *due diligence*: dalla raccolta delle informazioni necessarie sugli impatti negativi effettivi o potenziali, al fine di individuarli, valutarli e attribuire loro priorità (artt. 8-9), alla definizione dei piani d’azione in materia di prevenzione e misure correttive (artt. 10-11), fino all’eventuale decisione di cessare o sospendere un rapporto d’affari (art. 10, par. 6, e art. 11, par. 7), all’adozione di misure riparative (art. 12) e al monitoraggio (art. 15).

Qui, come nell’art. 7, il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori rimane subordinato alle scelte aziendali, senza contemplare forme di codeterminazione che avrebbero potuto garantire un ruolo effettivo nei processi decisionali, ad esempio attraverso poteri di veto nelle diverse fasi o mediante una partecipazione istituzionalizzata alla definizione e al controllo delle misure di monitoraggio e verifica, sul modello di quanto già previsto, in altro ambito, per il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLs) dal d.lgs. 81/2008.

Su questo piano, a indicare una possibile direzione è anche la contrattazione transnazionale che, negli ultimi decenni, ha svolto un ruolo fondamentale nella regolazione delle catene globali del valore. Numerosi sono infatti gli accordi transnazionali di gruppo⁹ che hanno introdotto strumenti di *governance* in grado di superare i limiti di modelli incentrati unicamente sulla *compliance* aziendale e sul ricorso ad *audit* interni, valorizzando invece il coinvolgimento diretto delle rappresentanze dei lavoratori nei processi di monitoraggio e verifica delle

9. Per il settore moda, oltre all’esempio nel testo citato, si segnalano le esperienze promosse dalle multinazionali spagnole Mango, Tendam ed El Corte Inglés. Per un approfondimento, v. Zito, 2025b, 1 ss.

condizioni di lavoro nella filiera. Tra queste esperienze contrattuali, l'Accordo Quadro Globale stipulato nel 2007 e successivamente rinnovato nel 2014 e nel 2019¹⁰ tra Inditex e IndustriALL Global Union, insieme al relativo Protocollo di attuazione del 3 ottobre 2022, ne costituisce uno tra i modelli più avanzati. Il Protocollo, in particolare, nell'ottica di garantire l'effettiva attuazione dell'accordo lungo l'intera filiera, consolida una *governance* multilivello – attraverso il Comitato sindacale globale e il Coordinamento – che raccorda i livelli internazionali con quelli locali della filiera. Esso attribuisce ai sindacati una funzione centrale nel monitoraggio e nella verifica del rispetto dei diritti dei lavoratori, nonché nella gestione delle relative violazioni. Il meccanismo si articola in più fasi: proposta e programmazione delle visite; accesso agli impianti con colloqui riservati ai lavoratori in spazi separati dalle attività produttive; riunione conclusiva con la direzione aziendale; redazione di una relazione e, in caso di divergenze, verbali di dissenso. Ai sindacati viene inoltre riconosciuto un ruolo decisivo nel processo di risoluzione delle violazioni, con la possibilità di attivare piani d'azione correttivi e di sollecitare, nei casi più gravi e persistenti, misure fino all'“uscita responsabile” del produttore/fornitore.

Nonostante il linguaggio inclusivo e l'enfasi sul “dialogo significativo”, il modello delineato dalla direttiva, pur valorizzando complessivamente i portatori d'interesse¹¹, rimane sbilanciato: più orientato alla *compliance* aziendale che alla costruzione di meccanismi partecipativi fondati sulla contrattazione collettiva e sul coinvolgimento effettivo delle parti sociali¹².

L'esperienza del distretto pratese, al contrario, rende evidente i limiti di questa impostazione: le mobilitazioni guidate dai Sudd Cobas hanno mostrato

10. Per un'analisi dettagliata, v. Sanguineti Raymond, Morato García, 2025, in questo volume; Nogler, Sanguineti Raymond, 2024, 1 ss.

11. In dottrina non manca, tuttavia, chi ha evidenziato, rispetto al coinvolgimento dei portatori d'interesse, la portata innovativa della direttiva. In questa prospettiva, particolarmente significativa è la posizione di Guarriello, 2024, 245-246: “La direttiva, in sintonia con il quadro giuridico internazionale, non concepisce la *due diligence* come un esercizio solipsistico dell'impresa, fatto dai suoi preposti al *marketing* o agli acquisti, dai direttori del personale o da responsabili della gestione rischi, ma come una pratica di interlocuzione e ascolto di parti interessate qualificate a fornire un apporto conoscitivo essenziale basato su dati esperienziali, sulla conoscenza di realtà geografiche e culturali distanti, al fine di integrare le conoscenze dell'impresa fornendo la prospettiva di interessi altri, talora confliggenti, con quelli dell'impresa. L'esercizio di *due diligence* postula una reale alterità tra l'interesse economico dell'impresa e gli interessi dei suoi *stakeholder* (al miglioramento delle condizioni di lavoro, alla salubrità dell'ambiente, alla difesa dei diritti umani, a condizioni di vita dignitose per i lavoratori delle *supply chain*, alla riduzione di emissioni climalteranti, al divieto d'uso di sostanze tossiche e inquinanti, ecc.), nella ricerca di progressivi punti di convergenza attraverso l'instaurazione di un dialogo effettivo ed efficace”.

12. Senza voler con questo sminuire il ruolo che la direttiva attribuisce alle organizzazioni sindacali, le quali sono incluse tra i soggetti legittimati ad agire in giudizio nell'ambito dell'azione di responsabilità civile in nome e per conto delle vittime (art. 29, co. 3, lett. d), nonché a presentare reclami qualora sussista un legittimo timore circa gli impatti negativi – effettivi o potenziali – derivanti dalle attività della società, delle sue filiali o dei suoi partner commerciali lungo la catena di attività (art. 14, co. 2, lett. b).

come l'effettività dei diritti lungo le catene di attività non possa essere garantita da soli meccanismi di autoregolazione aziendale, ma richieda un coinvolgimento attivo dei lavoratori, delle lavoratrici e dei loro rappresentanti. Le pratiche di sciopero, presidio e contrattazione hanno infatti permesso di far emergere violazioni sistemiche altrimenti invisibili ai sistemi di controllo interni dei committenti.

In questo senso, quanto sopra esposto evidenzia una tensione strutturale: mentre la direttiva tende a privilegiare meccanismi di autoregolazione aziendale, la realtà dimostra che, soprattutto nelle filiere a maggiore rischio di sfruttamento, il conflitto sindacale e la sua valorizzazione istituzionale sono condizioni necessarie per dare concretezza agli obiettivi di tutela dei diritti umani e sociali perseguiti dalla normativa europea. Nell'esempio citato, le pratiche di mobilitazione dei sindacati di base – pur tradizionalmente diffidenti verso forme di istituzionalizzazione del conflitto – potrebbero essere rafforzate e, per questo motivo, incentivate da un'alleanza strategica con le organizzazioni confederali, che nel distretto pratese appaiono per lo più assenti. L'integrazione delle pratiche dei sindacati di base con l'azione delle organizzazioni confederali consentirebbe di trasformare la conflittualità spontanea in uno strumento di pressione strutturato, capace di incidere sulle politiche aziendali e sui processi di monitoraggio, combinando mobilitazione dal basso e potere negoziale istituzionale. Tuttavia, ciò richiederebbe forme di codeterminazione che la direttiva, allo stato, non prevede ma che potrebbero rappresentare uno sviluppo necessario per rendere effettivi i suoi obiettivi di tutela.

4. Osservazioni conclusive

L'analisi del distretto tessile di Prato e delle mobilitazioni dei Sudd Cobas evidenzia la centralità del conflitto collettivo come leva di regolazione delle catene di attività. In un contesto segnato da frammentazione produttiva, subappalti a cascata e pressione sui costi, scioperi, picchetti e accordi sindacali hanno rappresentato un correttivo dal basso, generando una forma di vigilanza sociale capace di imporre *standard* minimi di legalità e dignità occupazionale.

È in questa dimensione che si colloca il concetto di “*due diligence* dal basso”: un processo spontaneo e collettivo che anticipa, integra e, in alcuni casi, supera le prescrizioni normative della direttiva, colmandone le lacune.

La Direttiva (UE) 2024/1760 rappresenta un passo significativo verso la costruzione di catene globali del valore più eque e trasparenti. Tuttavia, l'esperienza pratese suggerisce che l'efficacia delle norme non può prescindere da un forte coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze, in quanto, soprattutto nei settori caratterizzati da un'elevata incidenza di manodopera migrante, da relazioni industriali frammentate e da filiere produttive complesse, la contrattazione collettiva e il conflitto sindacale non costituiscono un elemento accessorio ma un dispositivo imprescindibile per rafforzare l'effettività dei diritti.

In questa prospettiva, il “caso Prato” diventa un laboratorio per ripensare il rapporto tra disciplina europea, pratiche sindacali e *governance* delle filiere globali, poiché dimostra che la trasparenza e la sostenibilità sociale non possono essere affidate esclusivamente alla *compliance* aziendale, anche quando questa contempra modalità di informazione e consultazione con i sindacati.

Esse richiedono piuttosto meccanismi di vigilanza diffusa, una partecipazione sindacale incisiva e un ruolo rafforzato delle parti sociali nella definizione degli strumenti di attuazione.

In definitiva, le lotte pratesi sembrano suggerire, ancora una volta, che soltanto l'integrazione delle pratiche dal basso con gli strumenti normativi può trasformare un obbligo legale in una tutela effettiva, capace di garantire diritti, dignità e giustizia sociale.

Bibliografia

- Boix Lluch I. (2020). L'accordo quadro globale di Inditex: un modello di azione sindacale globale. Un bilancio dopo la firma del rinnovo e dell'ampliamento del 2019. *DLRI*, 166, 227 ss.
- Borelli S., Izzi D. (2021). L'impresa tra strategie di due diligence e responsabilità. *RGL*, 4, 553 ss.
- Borelli S., Guarriello F. (2025). Il primo pacchetto omnibus di semplificazione della Commissione europea: un passo indietro rispetto agli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale. *RGL*, 3, 1 ss.
- Borzaga M., Mussi F., (2023). Luci e ombre della recente proposta di direttiva relativa al dovere di due diligence delle imprese in materia di sostenibilità. *LD*, 3, 495 ss.
- Brino V. (2020). *Diritto del lavoro e catene globali del valore*. Torino: Giappichelli.
- Brino V. (2022). Governance societaria sostenibile e due diligence: nuovi orizzonti regolativi. *LDE*, 2, 2 ss.
- Confindustria Toscana Nord, *Il distretto tessile-moda pratese in pillole* (rapporti Ufficio Studi, 21 maggio 2025). In: www.confindustriatoscananord.it/media/UFFICIO_STUDI/2025_05_Distretto_PO_pillole.pdf (consultato il 30.09.2025).
- Dalmasso Raphaël (2025). Il dovere di diligenza “alla francese”: un primo bilancio. *RGL*, 1, 119 ss.
- Guarriello F., Stanzani C. (a cura di) (2018). *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*. Milano: FrancoAngeli.
- Guarriello F. (2018). Learning by doing: contrattare (senza regole) nella dimensione globale. In: Guarriello F., Stanzani C. (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*. Milano: FrancoAngeli, 17 ss.
- Giovannone M. (2024). The European directive on “corporate sustainability due diligence”: the potential for social dialogue, workers’ information and participation rights. *Italian Labour Law e-Journal*, 1, 227 ss.
- Guarriello F., Nogler L. (2020). Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro: un itinerario di ricerca tra rimedi nazionali e contrattazione collettiva transnazionale. *DLRI*, 166, 173 ss.
- Guarriello F., (2021). Il ruolo del sindacato e delle rappresentanze del lavoro nei processi di due diligence. *RGL*, 2021, 1, 580 ss.
- Guarriello F., Nogler L. (a cura di) (2024). *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro*. Milano: FrancoAngeli.

- Guarriello F. (2024). Take Due Diligence Seriously: commento alla direttiva 2024/1760. *DLRI*, 183, 245 ss.
- Nogler L. (2022). Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti. *RGL*, 1, 1 ss.
- Nogler L., Sanguineti Raymond W. (2024). *L'Accordo Quadro Globale Inditex: una guida alla lettura*. Roma: Fondazione Giacomo Brodolini.
- Sanguineti Raymond W. (2020). Le catene globali di produzione e la costruzione di un diritto del lavoro senza frontiere. *DLRI*, 2, 226 ss.
- Sanguineti Raymond W., Morato García R.M. (2025). L'Accordo Quadro Globale di Inditex: una best practice di applicazione (anticipata) della direttiva sulla due diligence. *In questo volume*.
- Sudd Cobas, *Tessile e Moda*. In: suddcobas.it/blog/category/moda/ (consultato il 30.09.2025).
- Zito M. (2025a). L'evoluzione della contrattazione collettiva transnazionale nel settore tessile-abbigliamento: sfide e opportunità. *DLRI*, 185, 15 ss.
- Zito M. (2025b). *Diritto del lavoro e globalizzazione*. Milano: FrancoAngeli.

Appendici
Casi e Materiali

Appendice I

Una rassegna di casi tedeschi

a cura di Luca Nogler*

Il caso Volkswagen¹

Dagli Stati Uniti, il sindacato *United Auto Workers* ha presentato un reclamo contro Mercedes presso il BAFA per contrastare attività antisindacali. Il tutto è avvenuto in una storica indizione delle elezioni per il rappresentante sindacale unico presso uno stabilimento della Volkswagen in uno Stato meridionale degli Stati Uniti. La notizia è stata riportata dall'*Economist* e il ricorso mirava all'inflizione di sanzioni pecuniarie ai sensi della LkSG².

Il caso degli autotrasportatori³

Nel settore dei trasporti sono stati recentemente resi pubblici svariati casi in cui gli autisti di camion vengono sfruttati sulle strade tedesche: salari ben al di sotto del minimo legale, trattenute su parte dello stipendio giustificate da presunte spese di reclutamento e settimane intere passate a dormire nei veicoli. In occasione di proteste e scioperi della fame nelle aree di sosta autostradali, si sono verificate minacce o tentativi di uso della violenza. Tutto ciò viola beni giuridicamente tutelati dalla LkSG. Grazie a quest'ultima, gli autisti di camion sono stati sostenuti nella loro lotta per i diritti dalla fondazione *Road Transport Due Diligence*, vicina ai sindacati. Ciò ha portato, ad esempio ad un caso avvenuto a Gräfenhausen, al pagamento dei salari precedentemente trattenuti agli autisti. La LkSG ha contribuito concretamente a migliorare le condizioni delle persone attraverso la nuova responsabilità nella catena di fornitura per via del rischio di irrogazione delle sanzioni da essa previste.

Di questo caso si dà notizia anche in BAFA 2024, p. 16: “un esempio significativo [...] proviene dal settore dei trasporti. In questo contesto, il BAFA è intervenuto in seguito ai ripetuti scioperi degli autisti di camion a Gräfenhausen, i quali rivendicavano salari arretrati dal loro datore di lavoro polacco. Il BAFA ha effettuato controlli mirati presso singole imprese soggette alla LkSG, per le quali vi erano indicazioni che l'impresa di trasporto polacca potesse far parte delle loro catene di fornitura. A tal fine, il BAFA ha condotto indagini sul posto presso il luogo dello sciopero, con due squadre di verifica. Durante queste operazioni sono stati acquisiti documenti e gli autisti interessati sono stati intervistati su base volonta-

* Professore ordinario di Diritto comparato del lavoro presso l'Università di Trento.

1. Schönfelder 2025, 6.

2. *Economist*, *Will unions sweep the American South?* (2024), disponibile su: www.economist.com/united-states/2024/05/09/will-unions-sweep-the-american-south.

3. BME.

ria. Il BAFA ha analizzato le informazioni così raccolte al fine di accertare se fossero stati o no rispettati gli obblighi previsti dalla LkSG. Il 16.10.2023 si è, quindi, tenuta una conferenza sul trasporto presso la sede di Borna, che ha visto una forte partecipazione da parte degli stakeholder del settore. Da questo incontro è emersa la volontà di proseguire il dialogo e di elaborare una guida del BAFA specificamente dedicata alla situazione del settore dei trasporti. La pubblicazione della guida è prevista per la seconda metà del 2024”.

Il caso delle banane vendute da Rewe e Edeka

Nel 2023, il sindacato ecuadoriano Astac, le ONG Oxfam e Misereor e l'*Europäische Zentrum für Verfassungs- und Menschenrechte*⁴ hanno presentato un reclamo presso la BAFA poiché, a loro dire, i supermercati Rewe e Edeka vendevano banane che era state coltivate da imprese che utilizzano un pesticida dannoso per la salute dei lavoratori ai quali non veniva neppure corrisposto un salario adeguato. Il reclamo è stato accolto ma non sono stati resi noti i provvedimenti che sono stati adottati nei confronti delle società che gestiscono i supermercati.

Il caso dei prodotti ortofrutticoli italiani e spagnoli

In BAFA 2024, p. 16 si dedica un passaggio al settore alimentare, dal quale si apprende che articoli di stampa hanno accusato alcuni produttori ortofrutticoli in Italia e in Spagna di: non corrispondere ai lavoratori stagionali (in prevalenza donne) il salario minimo legale per le effettive ore lavorate settimanalmente; non rispettare l'orario massimo di lavoro settimanale effettivo; trattenere i documenti di identità dei lavoratori; e far eseguire l'applicazione di prodotti fitosanitari senza adeguati dispositivi di protezione. Le verifiche svolte dal BAFA hanno rivelato che i prodotti di questi fornitori risultavano potenzialmente collegati alle catene di fornitura di diverse imprese tedesche soggette alla LkSG. Di conseguenza, queste imprese sono state ufficialmente interpellate dal BAFA per un confronto sui rischi collegati ai loro fornitori.

Il caso Biosabor

Nel febbraio del 2023, un'inchiesta di *rbb24* ha portato alla luce casi di lavoro non retribuito e mancanza di protezione sul lavoro in una cittadina spagnola. Al centro dell'attenzione: il produttore di ortaggi Biosabor, che all'epoca forniva pomodori a Edeka, Rewe e Lidl. Dopo la pubblicazione del reportage, il BAFA ha contattato i tre giganti della grande distribuzione – che hanno reagito in modi diversi. Rewe ha dichiarato che, dopo un controllo, non vi erano “elementi sufficienti per ritenere fondate le accuse”. Il BAFA ha condiviso questa valutazione. Edeka, invece, ha adottato un approccio completamente diverso: dopo “numerosi colloqui intensi e riservati con diversi partner su contenuti delicati”, la società ha adottato “misure fino alla cessazione delle relazioni commerciali con fornitori indiretti”. Anche in questo caso, il BAFA ha approvato la procedura adottata. Lidl, dal canto suo, ha dichiarato di aver indagato sulle irregolarità e di aver avviato diverse misure, anche se il processo è ancora in corso. Secondo le informazioni disponibili, Lidl ha effettuato controlli direttamente presso Biosabor e ha contattato rappresentanti sindacali.

4. È un'organizzazione con sede a Berlino che si occupa di promuovere i diritti umani e la giustizia attraverso procedimenti legali, in particolare in casi di gravi violazioni dei diritti umani a livello internazionale.

Tuttavia, ulteriori ricerche di *rbb24* rivelano che presso Biosabor si continuano a violare gli standard: un video mostra lavoratori e lavoratrici esposti senza protezioni durante l'irrorazione di pesticidi. José García Cuevas, del sindacato agricolo SOC-SAT di Almería, traccia quindi un bilancio deludente: “a diversi mesi dalla pubblicazione e dalle verifiche delle catene di supermercati, le condizioni di lavoro non sono cambiate in modo sostanziale. Lo stipendio è leggermente aumentato, ma l'orario settimanale spesso supera i limiti legali. Gli straordinari e le indennità per i giorni festivi non vengono corrisposti quindi in totale non si raggiunge il salario minimo”. Lo stipendio era già stato aumentato da Biosabor prima che intervenisse il BAFA, da cui il sindacalista di base conclude: “questo è un risultato della pressione mediatica e sindacale, non dell'intervento di un'autorità”⁵.

Il caso Otto

Il caso riguarda circa 200 lavoratrici di una fabbrica tessile thailandese – l'azienda tessile *Royal Knitting* (RK), attiva nella città thailandese di Mae Sot, al confine con il Myanmar – che avevano perso il lavoro già all'inizio della pandemia da coronavirus, quasi cinque anni fa (2020) e che a primavera del 2025 stavano ancora aspettando la corresponsione delle retribuzioni dovute. Le ex lavoratrici chiedono all'azienda circa 32 milioni di baht thailandesi – quasi un milione di dollari – per salari e indennità non pagati. Secondo la CCC, nel 2021 un tribunale del lavoro thailandese ha già ordinato a RK di effettuare il pagamento. Tuttavia, la sentenza non è ancora stata eseguita. Secondo gli attivisti, il 90% delle lavoratrici non pagate sono migranti provenienti dal Myanmar, molte delle quali si trovano ora in gravi difficoltà economiche. In un rapporto, la ONG *Clean Clothes Campaign* (CCC) riporta la testimonianza di una ex operaia tessile la quale ha dichiarato di essersi dovuta fortemente indebitare per poter pagare le bollette: “quando la fabbrica ha chiuso, la nostra vita è stata distrutta”. Non è stato fornito il nome dell'operaia perché si temono ritorsioni.

Un avvocato della CCC ha presentato quindi, a nome di dieci delle vittime, un reclamo presso il BAFA contro la società *Otto Group* di Amburgo. Secondo il ricorso “nella fabbrica RK, fino al momento del licenziamento, si producevano prodotti e articoli per vari marchi propri di Otto”. Ciò sarebbe provato da testimonianze delle lavoratrici, elenchi di imballaggio ed etichette di marca cucite sugli indumenti. Nel ricorso si afferma anche “la LkSG impone degli obblighi che Otto deve rispettare. In questo caso, è particolarmente importante l'obbligo di adottare misure correttive”.

Otto Group respinge ogni coinvolgimento. Una portavoce della società ha dichiarato che la relazione commerciale con RK si è conclusa già nel 2017: “al momento della chiusura della fabbrica nel 2020, Otto non produceva più lì da tre anni”. Sempre secondo Otto, i documenti presentati dagli attivisti non sono verificabili e potrebbero provenire da vecchi ordini. Inoltre, i documenti interni dell'azienda mostrerebbero che “i prodotti in questione sono stati realizzati in un'altra fabbrica”.

L'avvocato dei ricorrenti ipotizza che la casa madre di RK, Yamaken Apparel, possa aver trasferito senza autorizzazione ordini a RK. Yamaken non ha risposto a una richiesta scritta del *Handelsblatt* e non si sono trovati contatti per RK. Otto aveva già confermato nel 2021 al *Business & Human Rights Resource Centre* che Yamaken era proprietaria di RK e fornitrice fino all'agosto 2020. Nella lista fornitori di Otto del 2023 è presente anche una fabbrica

5. Le informazioni sul caso sono riprese da un reportage televisivo andati onda sulla TV pubblica Die Erste l'1.12.2023 e del quale si dà notizia su www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/lieferkettengesetz-deutschland-jahrestag-100.html con il titolo: *Was das Lieferkettengesetz gebracht hat.*

Yamaken in Laos. Sempre l'avvocato dei ricorrenti afferma che le lavoratrici chiedono a Otto di usare la sua influenza su Yamaken Apparel per sollecitare il pagamento degli arretrati. Nel suo ricorso al BAFA, l'avvocato propone anche l'apertura di un procedimento sanzionatorio contro Otto, perché "la violazione è nota da tempo e Otto si rifiuta sistematicamente di affrontarla". Il caso rappresenta anche un test per capire fino a che punto la legge tedesca si applica in via retroattiva. L'applicazione della legge potrebbe in realtà essere messa in dubbio, dato che è entrata in vigore solo l'1.1.2023. A ciò si ribatte che la violazione – la mancata retribuzione – è iniziata nel 2020, ma continua tutt'oggi, quindi la legge si applicherebbe.

Il caso della provincia cinese dello Xinjiang

In BAFA 2024, 15 si afferma che:

[...] Alle imprese attive in quella regione è stato tra l'altro contestato di aver violato: il divieto di impiego di persone in condizioni di lavoro forzato, il divieto di discriminazione, e il divieto di negare una retribuzione adeguata. Il BAFA ha quindi sottoposto a controlli mirati diverse imprese di vari settori soggette alla LkSG, in relazione a questi sospetti. I risultati di tali controlli non sono ancora disponibili e sono attesi per il 2024. [...] Il 24.4.2025 la multinazionale BASF ha comunicato di aver completato la cessione delle azioni nelle società di joint venture BASF Markor Chemical Manufacturing (Xinjiang) Co., Ltd. e Markor Meiou Chemical (Xinjiang) Co., Ltd. a Korla, in Cina, a favore di Verde Chemical Singapore Pte. Ltd. Dopo l'approvazione da parte delle autorità competenti, la transazione è stata completata con effetto dal 21.4.2025. Entrambe le parti hanno concordato di non divulgare i dettagli finanziari della transazione". L'ONG aveva proposto reclamo contro la Volkswagen, la BMW e Mercedes⁶.

Il 27.11.2024 la Reuters ha, inoltre, diffuso la seguente notizia: "Volkswagen ha annunciato mercoledì che venderà le sue attività nella regione cinese dello Xinjiang, dopo anni di crescenti pressioni affinché abbandonasse la propria presenza in un'area in cui organizzazioni per i diritti umani hanno documentato abusi contro la popolazione uigura. La casa automobilistica ha fatto questo annuncio contemporaneamente alla comunicazione di un'estensione fino al 2040 della partnership con il partner cinese SAIC – una mossa importante da parte del produttore tedesco nel suo mercato principale, dove le vendite sono in calo". Su queste scelte ha invero molto influito la legge americana *Uyghur Forced Labor Prevention Act* che vieta importazioni di prodotti fabbricati da lavoratori in situazione di schiavitù.

Il caso dei produttori di sementi in Brasile

Sul sito della multinazionale del settore chimico BASF⁷ si riferisce quanto segue: "nel marzo 2023 è stato registrato nella nostra catena di fornitura un caso di condizioni di lavoro indegne e lavoro minorile da parte delle autorità a Uruguaiana, in Brasile. I lavoratori coinvolti erano impiegati temporaneamente tramite subappaltatori di partner contrattuali BASF nei campi di due aziende di riso che producevano sementi per BASF. Esprimiamo il nostro profondo rammarico per il trattamento riservato ai lavoratori dei subappaltatori dei nostri partner contrattuali e condanniamo con fermezza tutte le pratiche che violano i diritti umani. Abbiamo immediatamente preso contatto con le autorità competenti e valutato gli eventi. I lavori sono stati immediatamente interrotti e il contratto con uno dei partner contrattuali

6. Ne dà notizia Zimmer 2024, § 3.

7. [bericht.basf.com/2023/de/zusammengefasster-lagebericht/umwelt-soziales-unternehmensfuehrung/unternehmensfuehrung/im-fokus-menschenrechte-arbeits-und-sozialstandards.html](https://www.basf.com/2023/de/zusammengefasster-lagebericht/umwelt-soziales-unternehmensfuehrung/unternehmensfuehrung/im-fokus-menschenrechte-arbeits-und-sozialstandards.html).

è stato risolto, poiché è emerso chiaramente che non era possibile una gestione costruttiva dell'accaduto con questo soggetto. Inoltre, BASF ha adottato ulteriori misure di prevenzione e formazione per evitare che simili eventi si verificano in futuro". La notizia della violazione dei diritti umani sul lavoro ha avuto un'ampia eco sulla stampa tedesca. Il 18.4.2023 la FAZ ha pubblicato in prima pagina un editoriale di B. Freytag intitolato *BASF in der Pflicht*. Il 5.4.2023 sul portale informativo *Business & Human rights resource centre* è apparso il seguente articolo di Russau C. intitolato *Sklavereiähnliche Bedingungen*: *Schwere Vorwürfe gegen BASF in Brasilien: "85 lavoratori – tra cui almeno undici minorenni – sono stati liberati l'11 marzo da due aziende di riso da condizioni di lavoro simili alla schiavitù. Il colosso chimico tedesco BASF è stato indicato dal Ministero del Lavoro brasiliano come "datore di lavoro effettivo", come riportato dal portale informativo G1. Secondo gli investigatori, i lavoratori hanno subito svenimenti dovuti a carenza di cibo e liquidi, senza ricevere assistenza medica. Inoltre, in tali casi non è stato corrisposto loro alcun salario per il periodo interessato. Il funzionario Vítor Ferreira ha parlato con il portale UOL di "condizioni degradanti". Poiché non esisteva un luogo dove conservare il cibo, gli alimenti si deterioravano rapidamente, costringendo i lavoratori a dividere il poco cibo rimasto. I pasti consistevano sempre in cibo freddo, senza possibilità di riscaldare il cibo. I pesticidi venivano spruzzati senza indossare adeguati dispositivi di protezione, anche dai minorenni. I lavoratori, provenienti tutti da comunità della zona occidentale dello stato di Rio Grande do Sul, al confine con l'Argentina, erano stati assunti per tagliare il cosiddetto *riso rosso*, un'erba infestante che cresce insieme al riso e danneggia il raccolto.*

Essi dovevano procurarsi gli attrezzi da lavoro e lo spargimento di pesticidi avveniva senza dispositivi di protezione individuale. L'assunzione era priva di documenti e di registrazione ufficiale del rapporto di lavoro. Secondo G1, il Ministero del Lavoro ha sottolineato che BASF "aveva il controllo assoluto su tutto ciò che accadeva nella piantagione, compresa la formazione e l'impiego dei lavoratori liberati". L'impresa è stata invitata a registrare i lavoratori per la previdenza sociale e a pagare retroattivamente loro un'indennità pari a circa 66.500 euro. Secondo fonti mediatiche, BASF ha dichiarato di essere venuta a conoscenza del caso e di "rammaricarsi profondamente per quanto accaduto ai lavoratori". Il gruppo si è impegnato a collaborare proattivamente con le autorità per risolvere la vicenda. Inoltre, ha ribadito di rispettare i requisiti per la selezione di fornitori e subappaltatori e di condannare fermamente tutte le pratiche che violano i diritti umani. All'inizio del 2023, in Germania è entrata in vigore la LkSG, che obbliga le aziende con sede in Germania a garantire il rispetto dei diritti umani nelle proprie catene di fornitura. Resta aperto se e in che misura il caso coinvolgerà anche il BAFA [...]. Attraverso questa via, è difficile che i lavoratori coinvolti possano effettivamente chiamare BASF a rispondere. Secondo fonti mediatiche non ancora ufficialmente confermate, la Procura federale del lavoro in Brasile ha avviato un'indagine contro BASF, il più grande gruppo chimico al mondo per fatturato".

Il caso Lonmin

Questo caso è molto conosciuto e viene così riassunto sul sito della multinazionale BASF⁸: "Lonmin Plc è quotata nelle borse di Londra e Johannesburg. L'azienda si occupa della scoperta, estrazione, raffinazione e commercializzazione dei metalli del gruppo del platino (PGM) ed è uno dei maggiori produttori primari mondiali di questi metalli. Le operazioni principali di Lonmin si trovano in Sudafrica. Da circa 30 anni, Lonmin è fornitore

8. www.basf.com/it/it/who-we-are/organization/suppliers-and-partners/sustainability-in-procurement/ensuring-sustainability-in-the-supply-chain.

di PGM per il settore Precious Metals Services di BASF e per il settore Precious Metals di Engelhard Corporation, acquisita da BASF nel 2006. I metalli acquistati da Lonmin – platino, palladio e rodio – sono principalmente utilizzati nella produzione dei catalizzatori per emissioni mobili di BASF. Questi catalizzatori permettono ai produttori di automobili di rispettare le normative globali sulle emissioni sempre più rigorose, eliminando gli inquinanti dallo scarico del motore prima che vengano rilasciati nell’atmosfera. Nel corso della loro collaborazione, BASF ha regolarmente interagito con i team operativi, commerciali ed esecutivi di Lonmin, effettuando visite periodiche negli stabilimenti per assicurarsi della conoscenza dei processi e della conformità agli impegni di BASF in materia di prestazioni ambientali e sociali. Nell’agosto 2012, durante uno sciopero prolungato dei lavoratori della miniera di Lonmin a Marikana, le tensioni sono degenerare in scontri violenti tra minatori e la polizia armata sudafricana. Questi scontri hanno causato la morte di 44 persone, per lo più minatori di Lonmin, nell’arco di una settimana. BASF è rimasta profondamente sconvolta dall’accaduto e condanna fermamente la violenza. L’azienda esprime la sua più profonda solidarietà a tutti coloro che sono stati colpiti da questi eventi. Subito dopo, il governo sudafricano ha avviato un’indagine ufficiale sull’incidente, istituendo la cosiddetta ‘Commissione d’inchiesta Farlam’.

Parallelamente, Lonmin ha condotto una valutazione approfondita delle cause alla base della tragedia di Marikana, ha rinnovato la leadership e avviato una serie di azioni per migliorare le relazioni con i lavoratori. Nel giugno 2015 è stato pubblicato il rapporto della Commissione Farlam. Sebbene l’indagine abbia rilevato che le azioni della polizia e dei minatori in sciopero sono state la causa principale della violenza, Lonmin è stata identificata come non aver fatto il massimo per prevenire la tragedia.

Dopo la pubblicazione del rapporto, BASF ha condotto una valutazione approfondita delle problematiche emerse e ha adottato una serie di misure per assicurarsi che Lonmin rispetti pienamente il Codice di Condotta fornitori di BASF e le politiche relative ai diritti umani, al lavoro, agli standard sociali e alla protezione ambientale. La valutazione è stata realizzata nell’ambito dell’iniziativa Tfs (v. *retro* § 3) [...]. A partire da luglio 2015, BASF ha avviato una serie di incontri tra i responsabili degli acquisti e della sostenibilità di BASF e i dirigenti di Lonmin per comprendere le azioni intraprese per migliorare la gestione della sostenibilità e affrontare le criticità individuate dalla Commissione Farlam.

Tra settembre e novembre 2015, BASF ha organizzato un audit approfondito di Lonmin, incaricando ERM (Environmental Resources Management), una delle principali società di audit di Tfs, di condurre una valutazione dettagliata della sostenibilità del fornitore. Alla fine di novembre 2015, due revisori indipendenti sudafricani hanno condotto l’audit di terza parte, approvato da Tfs. Le categorie principali dell’audit includevano: ambiente, salute e sicurezza; lavoro e diritti umani; gestione e governance. Sebbene siano state rilevate aree di miglioramento, principalmente nei settori ambientali e della sicurezza, non sono state riscontrate criticità riguardo a governance, diritti umani o pratiche lavorative che impedissero la continuazione del rapporto con Lonmin.

In risposta ai risultati dell’audit, BASF ha intrapreso ulteriori azioni di condivisione attiva della conoscenza con Lonmin, per esempio supportando il miglioramento delle capacità antincendio della società mineraria e condividendo le migliori pratiche per migliorare le procedure di gestione delle lamenti comunitarie.

Come parte della collaborazione, BASF si impegna a supportare Lonmin nel trovare soluzioni a lungo termine e nel superare i problemi identificati, basando la collaborazione su obiettivi chiari e sull’aspettativa di progressi misurabili, verificabili e documentati da parte di Lonmin.

Nel gennaio 2017, è stato condotto un audit di follow-up da revisori indipendenti per verificare i progressi di Lonmin nel colmare le lacune individuate nel 2015, esaminando inol-

tre le condizioni di lavoro sotterranee, i piani sociali e lavorativi, il dialogo con i gruppi di interesse locali e lo stato del progetto di edilizia abitativa per il personale.

L'audit ha incluso anche la prospettiva dei lavoratori, che sono stati intervistati sulle condizioni di lavoro.

Dagli impegni sul campo e dalle discussioni con stakeholder come ONG, società minerarie, esperti di diritti umani e la Camera mineraria sudafricana, BASF ha identificato temi specifici per l'audit, integrando circa 90 domande specifiche non completamente coperte dal questionario TfS, sviluppate insieme a esperti internazionali e basate sul questionario dell'Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA).

I risultati dell'audit di follow-up sono stati positivi in molte aree, ad esempio il mantenimento di elevati standard lavorativi da parte di Lonmin e l'importanza attribuita alla sicurezza sul lavoro, soprattutto nelle attività sotterranee. Tuttavia, sono stati individuati ancora alcuni aspetti da migliorare: 1) comprendere meglio l'impatto delle attività minerarie sulle comunità locali e derivarne misure appropriate; 2) rafforzare e istituzionalizzare sistematicamente i formati di dialogo con diversi gruppi di interesse nelle comunità; 3) introdurre e comunicare più efficacemente il nuovo sistema di gestione delle lamentele.

Finora, Lonmin ha dimostrato grande volontà di migliorare la situazione. BASF sostiene le indagini e le valutazioni in corso e la partecipazione di Lonmin alle verifiche successive. Negli ultimi anni è stato ampiamente discusso con Lonmin il tema della costruzione di alloggi per i dipendenti. Si sono visti progressi visibili nel costruire 1240 unità abitative, previste per la fine del 2018, anche se l'obiettivo iniziale di 5500 alloggi non è stato raggiunto.

Negli ultimi anni, i vertici di BASF e Lonmin hanno discusso intensamente della costruzione di alloggi e hanno sollecitato Lonmin a migliorare la situazione abitativa dei lavoratori. Nel dicembre 2017, BASF è tornata a visitare Lonmin e ha verificato personalmente gli alloggi a Marikana, constatando progressi nella costruzione delle 1240 unità previste entro fine 2018. Nel quadro dell'iniziativa di settore, si è posto l'obiettivo, insieme ad altri partner, di verificare tutte le miniere in Sudafrica con una metodologia di audit più ampia, sviluppata proprio per Lonmin in collaborazione con esperti internazionali dei diritti umani e introdotta come standard nell'iniziativa 'Together for Sustainability'. BASF rileva progressi nell'introduzione del meccanismo di gestione delle lamentele a Marikana, dove Lonmin sta informando le persone interessate sulle nuove modalità per presentare reclami a un'organizzazione indipendente. BASF riconosce inoltre che Lonmin ha migliorato il dialogo con diversi stakeholder comunitari, ma invita a continuare a migliorare. Questi segnali incoraggiano BASF a proseguire il suo sostegno al processo di miglioramento di Lonmin. BASF si aspetta che i fornitori rispettino pienamente le leggi vigenti e aderiscano agli standard ESG, estendendo tali requisiti a tutta la catena di fornitura.

L'approccio generale di BASF nei confronti dei fornitori si basa sulla responsabilità reciproca: BASF agisce responsabilmente e si aspetta che anche i partner facciano altrettanto. BASF offre supporto ai partner per aiutarli a rispettare i propri obblighi, effettua revisioni basate sulla valutazione dei rischi di sostenibilità e, se vengono rilevate violazioni, chiede la cessazione delle stesse. Quando opportuno, BASF sostiene partner, società civile o iniziative intersettoriali per affrontare le sfide in modo collaborativo. In altri casi, BASF può considerare alternative commerciali e si riserva il diritto di terminare i rapporti commerciali".

Il caso IKEA

Deve essere sottolineato che al momento non è giunta al BAFA nessuna segnalazione da parte di sindacati tedeschi. Gli attori sono sempre state le ONG. Il primo reclamo riguardò, tra gli altri, IKEA Deutschland GmbH & Co. KG e fu presentato nell'aprile del 2023

dalle ONG ECCHR e Femnet in collaborazione con il sindacato del Bangladesh *National Garment Workers Federation* (NGWF)⁹. Quest'ultimo aveva accertato nel marzo del 2023 nel corso di un sopralluogo la mancanza di alcune misure di sicurezza nonché condotte anti-sindacali. È stata inoltre posta al BAFA la questione se la LkSG obblighi o no a sottoscrivere il Bangladesh Accord. Nella relazione richiesta dalla LkSG¹⁰ si può leggere quanto segue: “nel periodo di tempo di riferimento sono pervenute tre segnalazioni alla linea fiduciaria riguardanti fornitori indiretti nei seguenti ambiti:

1. Un produttore tessile in Bangladesh, a seguito di comunicazioni esterne. Fatti: Sono emersi indizi di possibili violazioni legali relative al divieto di discriminazione e alla libertà di associazione sindacale. Durata del procedimento: la prima segnalazione è arrivata nell'aprile 2023. Nel frattempo, è stato effettuato un controllo in loco non annunciato; le accuse si sono rivelate infondate. Il procedimento non era ancora concluso alla fine dell'anno fiscale.
2. Fornitori di trasporto in Germania. Fatti: È stata segnalata una possibile violazione del salario minimo, legata al superamento del limite massimo di orario lavorativo. Inoltre, è stato segnalato un sovraccarico fisico dovuto al peso eccessivo da trasportare. Entrambe le segnalazioni sono state verificate, ma gli indizi non sono stati confermati. Il sistema di rilevazione delle ore di lavoro è stato valutato come inadeguato. Durata del procedimento: la prima segnalazione risale ad aprile 2023 ed è stata conclusa a maggio 2023 (durata: 1 mese).
3. Servizi di facility management in Germania. Fatti: È stato segnalato che le ore di straordinario dei dipendenti non potevano essere registrate, poiché non era presente un sistema di rilevazione dell'orario di lavoro. Durata del procedimento: la prima segnalazione è di maggio 2023 e il procedimento non era ancora concluso alla fine dell'anno fiscale.

Le segnalazioni riguardanti il proprio ambito aziendale vengono trattate il più rapidamente possibile e, al più tardi, concluse entro due mesi. Nel periodo di riferimento sono pervenute sette segnalazioni alla linea fiduciaria relative all'ambito aziendale interno:

- tre di queste sono ancora in fase di elaborazione e pertanto non è possibile fornire una descrizione dei fatti, in quanto confidenziali;
- quattro segnalazioni sono state concluse, relative a: 1) protezione della privacy e dei dati personali, nonché sicurezza delle reti e dei sistemi informatici; 2) violazione di politiche aziendali; 3) problemi di leadership – trattamento ingiusto; 4) fuori dall'ambito di applicazione.

Tre delle quattro segnalazioni concluse non rientravano nel campo di applicazione del procedimento aziendale ai sensi del LkSG e quindi non vengono riportate nel dettaglio. La segnalazione classificata come “fuori dall'ambito di applicazione” si è rivelata un'accusa infondata.

Solo una segnalazione tra quelle concluse – riguardante la protezione della privacy e dei dati personali, e la sicurezza dei sistemi informatici – è rientrata nel procedimento aziendale secondo la LkSG. L'esito della verifica ha stabilito che non vi era un sospetto fondato.

Tutte le segnalazioni sono state trattate correttamente entro il termine di due mesi”.

9. Zimmer 2024, § 3.

10. www.ikea.com/de/de/files/pdf/90/ac/90ac2fd/ikea_deutschland_lksg_berecht_01_01_2023-31_08_2023.pdf.

Allegato II

Una rassegna di casi francesi

a cura di Zoe Matilde Ballarin e Francesca Cesari¹

1. Frutto di un compromesso politico il testo della legge francese n. 2017-399 del 27.3.2017, oggetto di un puntuale commento di I. Daugareilh su *DLRI*, 2021, 159 ss. ha lasciato irrisolte numerose questioni relative alla sua attuazione da parte delle imprese interessate².

Proprio per questo, la Corte di Appello di Parigi, durante l'udienza solenne di apertura dell'anno giudiziario il 15.1.2024, annunciò l'istituzione, all'interno del polo economico, di una sezione dedicata alle controversie relative al dovere di vigilanza e alla responsabilità ecologica (ordinanza di assegnazione del 5.1.2024 sez. 5-12). La nuova sezione è incaricata di decidere in appello sulle decisioni pronunciate dal tribunale giudiziario in materia di dovere di vigilanza, fondate sugli articoli L. 225-102-4 e L. 225-102-5 del Codice di Commercio, nonché sulle controversie relative alla pubblicazione di informazioni sulla sostenibilità da parte delle imprese³. L'istituzione della "camera 5-12" costituisce una scelta strategica, in quanto consente di disporre di una giurisdizione specializzata e centralizzata, in grado di garantire un orientamento giurisprudenziale coerente e di offrire un quadro interpretativo stabile per la gestione delle controversie future in materia di dovere di vigilanza. Questa nota segnala al lettore i casi più rilevanti che ad oggi sono stati oggetti di analisi da parte dell'organo giurisdizionale.

2. Un primo caso coinvolge la società EDF Renouvelables SA, *holding*, controllata al 99,99% dalla società EDF (*Electricité de France SA*), che raggruppa le imprese del gruppo EDF attive nella produzione di energie rinnovabili, tra cui la società EDF Renewables, riguarda un progetto di costruzione di un parco eolico in Messico contestato per le sue ripercussioni sui diritti dei popoli indigeni. Nello specifico, secondo le parti attrici, il piano di vigilanza pubblicato da EDF "non prevede misure di vigilanza ragionevoli che permettano di identificare i rischi e di prevenire le gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della salute e della sicurezza dei membri della comunità indigena"⁴.

Da quando il governo messicano nel 2013 ha deciso di aprirsi al mercato dell'energia rinnovabile, si sono succeduti numerosi investimenti da parte di multinazionali europee per

1. Il paragrafo 5 è di Cesari, gli altri di Ballarin.

2. Danis-Fatéme, Sachs, 2024.

3. Création d'une chambre des contentieux émergents – devoir de vigilance et responsabilité écologique à la CA de Paris: www.cours-appel.justice.fr/paris/creation-dune-chambre-des-contentieux-emergents-devoir-de-vigilance-et-responsabilite.

4. Danis-Fatéme, Sachs, 2024.

progetti di costruzione di parchi eolici e solari spesso collocati in territori appartenenti a popolazioni indigene⁵. Ciò ha determinato violazioni sistematiche dei diritti fondamentali delle popolazioni coinvolte, sia perché i territori sono stati spesso ottenuti in seguito ad espropriazioni forzate, sia perché, anche nei casi in cui si è formalmente instaurato un dialogo, questo si è svolto in condizioni di forte asimmetria e coercizione, alla luce della relazione di potere squilibrata tra le comunità indigene e grandi imprese multinazionali, com'è accaduto nel caso della creazione del parco eolico nell'Istmo di Tehuantepec.

Le popolazioni indigene, infatti, intrattengono un legame diretto e profondo con la terra, che rappresenta un elemento fondamentale della loro identità culturale, spirituale e collettiva oltre a costituire la loro principale fonte di sussistenza e luogo di abitazione.

Orunque la società EDF a partire dal 2015 avviò una serie di investimenti nello Stato di Oaxaca operando attraverso la sua controllata locale Eólica de Oaxaca, (detenuta al 99% da Renouvelables SA). Quest'ultima ha intavolato le trattative per la costruzione del parco eolico "Gunaá Sicarú" sulle terre appartenenti alla comunità di Unión Hidalgo. Un gruppo indigeno di circa 14.500 persone che si identificano come Zapotечи. In questo contesto si sovrappongono almeno tre piani di legislazione: da una parte il diritto messicano secondo il quale, le terre di Unión Hidalgo sono detenute collettivamente in qualità di *comunidad agraria* (comunità agraria). Il che implica che qualsiasi decisione sull'uso della terra debba essere assunta da un'assemblea comunitaria. La fattispecie poi rientra nella disciplina del diritto internazionale, che pone al centro la tutela delle popolazioni indigene, imponendo in questi casi (Convenzione n. 169 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) un dialogo libero, previo e basato sul consenso informato (*free, prior and based on informed consent*). In questa molteplicità di fonti si inserisce, infine, la legge francese del 2017 in quanto la società EDF è soggetta alla legislazione in merito al dovere di vigilanza.

Nella costruzione del *Gunaá Sicarú* la procedura di consultazione con l'assemblea comunitaria non è stata rispettata: EDF ha proceduto attraverso la conclusione di contratti di usufrutto tra Eolica de Oaxaca e i singoli membri della comunità, i quali, quindi, sono stati trattati come proprietari privati.

Alla luce di ciò, nel 2017 EDF aveva già ottenuto un contratto di fornitura energetica e sottoscritto un protocollo d'intesa con il governo dello Stato di Oaxaca per la costruzione del parco eolico, senza alcuna previa consultazione adeguata dei membri della comunità di Unión Hidalgo. Di fronte al mancato rispetto della procedura imposta dal diritto messicano i membri della comunità hanno contestato la legittimità del progetto, ricorrendo a procedimenti legali interni. Nel 2018 è stato quindi avviato dal governo messicano un processo formale di consultazione, segnato però da un crescente livello di violenza, intimidazione e minacce nei confronti dei membri contrari al progetto⁶.

Alla luce di questi risultati la comunità di Hidalgo ha deciso di intraprendere un'azione legale contro EDF in Francia per il mancato rispetto delle disposizioni contenute nella legge sul dovere di vigilanza, che impone di identificare i rischi e di prevenire e rimediare alle violazioni dei diritti umani e ai danni ambientali gravi derivanti dalle proprie attività, così come da quelle delle proprie filiali, fornitori e subappaltatori. Inoltre, trattandosi di una società partecipata dallo Stato, anche il governo francese avrebbe una responsabilità positiva nel prevenire e affrontare violazioni dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale.

Con il sostegno dell'organizzazione messicana per i diritti umani ProDESC e del Centro Europeo per i Diritti Costituzionali e Umani (ECCHR) i membri della comunità, hanno notificato formalmente a EDF la richiesta di adempiere al proprio dovere di vigilanza, adot-

5. www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/CASE_RESPORT_EDF_MEXICO_NOV2020.pdf.

6. *Ibidem*.

tando le misure adeguate per prevenire le violazioni connesse al progetto *Gunaa Sicarú*. A seguito del rigetto delle accuse da parte di EDF, nell'ottobre 2020 è stata presentata una causa civile contro la società presso i tribunali francesi, con l'obiettivo di prevenire ulteriori violazioni.

I ricorrenti hanno sostenuto che EDF avesse interferito con l'effettiva realizzazione del principio del consenso libero, previo e informato (*FPIC*), e che quindi fosse venuta meno agli obblighi imposti dalla legge sul dovere di vigilanza. L'atto di citazione affermava inoltre che il piano di vigilanza di EDF presentava un'identificazione dei rischi frammentaria e generica, priva di misure adeguate a prevenire eventuali violazioni derivanti dal progetto.

I ricorrenti chiedevano, quindi, che EDF fosse obbligata a rispettare il proprio dovere di vigilanza, adottando misure efficaci per prevenire future violazioni dei diritti umani nei confronti della comunità di Unión Hidalgo e chiedendo inoltre il risarcimento dei danni già causati dal progetto⁷.

Nelle more del processo, nel febbraio 2021, alla luce della lentezza del procedimento e della possibile verifica di danni imminenti hanno richiesto l'adozione di misure cautelari: la sospensione immediata dei lavori del parco eolico fino a quando EDF non avesse adempiuto agli obblighi previsti dalla LdV, al fine di evitare ulteriori danni. Tuttavia, nel novembre 2021, il Tribunale civile ha respinto la richiesta, dichiarandola inammissibile, per motivi procedurali, senza entrare nel merito delle questioni sottoposte alla Corte⁸. Gli esperti di ECHR hanno sostenuto come un'interpretazione così vincolante della legge rischi di non tenere in debita considerazione l'obiettivo generale del legislatore nell'introduzione del dovere di vigilanza. Miriam Saage-Maaß ha affermato che: *"this ruling ignores the purpose of laws like the loi de vigilance, which aim to prevent human rights violations resulting from business activities. The duty of vigilance is not simply an exercise about ticking boxes in an annual plan – it is about a constant vigilant behavior from companies, which includes the effective implementation of measures taken to prevent risks"*. Alejandra Ancheita di ProDESC ha sostenuto a sua volta che: *"The people of Unión Hidalgo in Mexico suffer from the business activities of a company that is mainly owned by the French state. [...] It is unacceptable that a public company owned at 83% by the French State drowns the judges in purely procedural considerations that do not reflect in any way the complexity of the issues that arise on the ground, in Unión Hidalgo. Both the company and the French State have a responsibility towards the respect of Union Hidalgo's rights."*

Tali posizioni espressamente richiamate nel ricorso, sottolineano come, l'obbligo di vigilanza, sancito dall'articolo L.225-102-4, comma I, del Codice di Commercio francese, (fondato su norme internazionali di *soft law*), configuri un dovere di condotta sostanziale, generale e permanente. In quest'ottica, l'obbligo di predisporre un piano di vigilanza rappresenterebbe lo strumento mediante il quale l'impresa dà concreta e continuativa attuazione a tale dovere generale, che non si esaurisce in un mero adempimento formale di comunicazione⁹.

L'iter giudiziario si è concluso solo nel giugno 2024, quando le sezioni 5-12 della Corte di Appello di Parigi, con la sentenza 21/22319¹⁰, hanno ritenuto l'azione ammissibile, aprendo le porte ad una valutazione nel merito del contenuto del Piano di Vigilanza adottato da EDF.

7. *Ibidem*.

8. www.business-humanrights.org/en/latest-news/edf-lawsuit-re-indigenous-rights-in-mexico-filed-in-france/.

9. www.courdecassation.fr/en/decision/6672747c36f1fc00083aac3d.

10. www.cours-appel.justice.fr/sites/default/files/2024-06/communiqué_de_presse_arrêts_5-12_devoir_de_vigilance.pdf.

3. Viene poi in considerazione il caso Total che è forse l'esempio più emblematico delle difficoltà interpretative poste dalla legge del 2017. Il dispositivo prevede due tipi di azione: la prima è l'azione di ingiunzione per porre fine ad una condotta illecita, la seconda è l'azione di risarcimento. Con riferimento a quanto scritto occorre definire quali siano i soggetti legittimati a porre in essere queste due azioni e quale sia il giudice competente. È proprio in relazione a questi due aspetti che emergono problemi di interpretazione. Il legislatore è stato piuttosto vago sia in merito alla definizione di soggetti legittimati, infatti, la legge prevede che "ogni soggetto che abbia un interesse" possa agire in giudizio, che in merito alla definizione del giudice competente, in quanto indica genericamente "il giudice competente" senza dare ulteriori indicazioni.

In relazione a questo secondo aspetto sono necessari alcuni approfondimenti. Mentre secondo il diritto privato francese i soggetti hanno il diritto di opzione nella scelta del giudice competente, al contrario nel caso di ricorrenti non imprenditori questo diritto non viene garantito. La questione quindi si complica e si pone nello specifico il problema di definire a chi spetti la scelta tra giurisdizione civile e giurisdizione commerciale¹¹.

Il nodo centrale della materia può essere risolto alla luce della definizione della natura dell'obbligazione. Se commerciale, sarà competenza del giudice commerciale; se civile sarà competenza del giudice civile. Tale scelta ha effetto rilevante in quanto mentre il giudice civile è il giudice delle libertà, il giudice commerciale è il giudice degli affari. Inoltre in Francia i magistrati che compongono i tribunali commerciali sono giudici non togati, scelti nell'ambito dell'attività commerciale e quindi è evidente che saranno più propensi a legittimare le condotte delle imprese rispetto ai giudici civili. Dalla scelta del giudice discende anche l'ampiezza del controllo giurisdizionale.

Alla luce di queste considerazioni possiamo osservare come il tema sia stato ricostruito nei casi Total. Prima di entrare nel merito delle vicende processuali è necessario delinearne i contesti fattuali. Nella causa Total Climat, ONG e collettivi locali hanno introdotto un'azione per indurre l'impresa a implementare misure di vigilanza coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione sanciti dall'Accordo di Parigi¹². Nel quadro del caso Total-Uganda, invece, la questione nasce dalla presentazione di un progetto, da parte di Total, per la costruzione di un impianto petrolifero sulle rive del Lago Alberto, nell'Uganda occidentale, e di un oleodotto di 1.445 km che avrebbe attraversato la Tanzania fino al porto di Tanga sull'Oceano Indiano. Com'è facile immaginare, il progetto avrebbe avuto un significativo impatto ambientale e sociale: circa 100.000 persone sarebbero state sfollate ed inoltre un terzo dei 400 pozzi petroliferi avrebbe dovuto essere trivellato all'interno del Parco Nazionale delle Cascade Murchison, habitat di numerose specie animali in pericolo.

L'assenza di ogni indicazione relativa all'impatto ambientale del progetto, nel piano di vigilanza adottato da Total, ha portato sei ONG (Friends of the Earth France, Survie, AFIEGO, CRED, NAPE/Friends of the Earth Uganda e NAVODA) ad attivarsi per denunciare il mancato rispetto delle prescrizioni in merito all'adozione e all'attuazione di "misure di vigilanza ragionevoli, adeguate a identificare i rischi e prevenire impatti gravi sui diritti umani, delle libertà fondamentali, sulla salute e sicurezza delle persone e sull'ambiente da parte delle grandi imprese"¹³. Il doppio contenzioso è interessante perché nonostante si basi sulla stessa legge ha portato a soluzioni diverse in merito all'interpretazione della clausola relativa alla definizione del giudice competente. Mentre nel primo caso, Total Uganda, il 30 Gennaio 2020 il tribunale di Nanterre, (poi confermato in appello dal giudice di Versailles) non ha

11. Daugareilh, 2024.

12. Danis-Fatême, Sachs, 2024.

13. Tutte queste informazioni si leggono in Friends of the Earth *et al.* v. Total, disponibile su: climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-et-al-v-total/.

riconosciuto il diritto di opzione dei ricorrenti, non aventi lo statuto dell'imprenditore commerciale, diversa è stata la sentenza del 21 febbraio 2021 nel caso Total Energies, quando, al contrario, ai ricorrenti è stato riconosciuto il diritto di opzione. Le motivazioni sottese a tale svolta interpretativa sono riconducibili a due ordini di ragioni: da un lato la diversa composizione del tribunale di Nanterre, dall'altro una sentenza, "UberPop", della Corte di Cassazione intervenuta nel tempo trascorso tra i due dispositivi, nella quale è stato definitivamente affermato il diritto di opzione sulla giurisdizione. Alla luce di questa sentenza in una controversia tra ricorrente non imprenditore e resistente commerciale, il giudice commerciale non può più essere considerato come l'unico giudice competente per la sola ragione che i fatti di cui il resistente è accusato sono direttamente legati alla gestione della società. Una tale posizione, infatti, equivarrebbe a eliminare il principio dell'opzione di giurisdizione di cui gode il ricorrente, esclusi i casi in cui ci sia una clausola di attribuzione di competenza¹⁴.

Il criterio, basato sull'esistenza di un legame diretto con la gestione della società, non può quindi da solo far sorgere la competenza del giudice commerciale. Quando il ricorrente non è un commerciante gode del diritto fondamentale di opzione¹⁵. Il problema affrontato nelle sentenze del 2020 e del 2021 riguarda la base su cui ricostruire la scelta tra le due giurisdizioni. In entrambi i casi si è cercato di definire la natura giuridica del piano di vigilanza, riconducendolo alternativamente ad un atto di gestione aziendale, ovvero a un atto dotato di caratteristiche ulteriori tali da sottrarlo a tale qualificazione. La definizione di questi aspetti non è neutra sul piano processuale: qualora il piano venga considerato un atto di gestione, la competenza spetterà al giudice commerciale; diversamente, qualora si ritenga che esso presenti elementi ulteriori che lo distinguono dalla mera gestione, la competenza sarà attribuita al giudice civile.

Il primo passo è guardare al dato normativo. Il piano di vigilanza è disciplinato dalle disposizioni del Codice Commerciale, contenute nel titolo II "sulle varie società commerciali", nel capitolo "sulle società per azioni" e nella sezione 3 rubricata sulle assemblee degli azionisti. La disciplina prevede che il piano e la relazione sulla sua attuazione vengano inseriti nell'appendice della relazione annuale sulla gestione della società. A questo si aggiungono le disposizioni del Codice Civile e del Codice di Commercio. Nello specifico si fa riferimento agli articoli 1833, c. 2, del Codice Civile e dell'art. L.225-35 del Codice di Commercio, che impongono alle società e ai loro organi di prendere in considerazione e integrare nella loro strategia gli interessi sociali e ambientali delle loro attività. Passando quindi all'analisi delle posizioni delle parti possiamo vedere come Total sostenga che, alla luce dell'articolo L.721-3 c.2 del Codice di Commercio, l'unico tribunale competente possa essere quello commerciale. Questo perché ricostruisce il rapporto di gestione come un "vero legame tra soci ed azionisti" e secondo l'articolo citato "le controversie aventi ad oggetto i fatti che si ricollegano direttamente alla gestione di società commerciali sono di competenza esclusiva del tribunale commerciale".

Al contrario i ricorrenti sostengono invece che il tribunale competente sia il tribunale civile e non commerciale, alla luce delle disposizioni contenute nell'art. L.211-3 del codice sull'ordinamento giudiziario e ritengono che la natura civile del dovere di vigilanza possa essere ricondotta agli obiettivi della legge sulla regolamentazione delle attività delle imprese verso i terzi. Sostengono infatti la natura derogatoria della disciplina commerciale rispetto a quella civile e pertanto, considerano che il rapporto di gestione debba essere interpretato rigorosamente. I ricorrenti sono dell'avviso che gli impegni presi da Total in questo caso abbiano conseguenze anche sulla sfera giuridica dei terzi e pertanto il giudice competente dovrebbe essere quello ordinario.

14. Daugareilh, 2024.

15. *Ibidem*.

Il giudice di Nanterre nel 2020, basandosi su una lettura formale del dato normativo, ha dichiarato l'azione inammissibile per difetto di competenza, ritenendo che il giudice competente fosse quello commerciale e non quello civile. Tale orientamento è stato confermato anche in sede di appello dal giudice di Versailles.

Al contrario nel 2021 i giudici hanno dato un'interpretazione diversa al rapporto di gestione dichiarando l'azione legittima e quindi affermando la competenza del tribunale civile. La ricostruzione data dai giudici si basa sulla constatazione che, sebbene il piano di vigilanza rientri all'interno delle operazioni della Total, il suo scopo e i rischi che è destinato a prevenire, vadano ben oltre lo stretto ambito di gestione della società commerciale. Il tribunale ha offerto quindi un'interpretazione teleologica delle disposizioni sul piano di vigilanza, tenendo in considerazione l'intenzione originaria del legislatore nella legge del 2017 e riconoscendo come l'articolo L.225-102-4 indichi che la "preservazione dei diritti dell'uomo e della natura in generale" non possa essere soddisfatta con una mera "gestione assicurativa" ma debba essere garantita attraverso la massima partecipazione dei terzi interessati¹⁶.

Il secondo punto oggetto di controversia nel caso Total riguarda la legittimazione ad agire. La legge francese riconosce "a qualsiasi persona interessata" la possibilità di adire al giudice per ottenere la tutela dei diritti garantiti dalla legge sul dovere di vigilanza. In questo modo, secondo la ricostruzione data dalla Corte nel caso Total Energies, viene concessa l'opportunità anche ad organizzazioni non governative di intervenire in ambiti quali la tutela dell'ambiente, dei diritti umani e dei lavoratori, in nome del dovere di vigilanza. In questo modo viene riconosciuto e rafforzato, secondo una parte della dottrina¹⁷, il principio per cui il dovere di vigilanza non costituisce un'obbligazione commerciale di competenza del giudice commerciale ma piuttosto un'obbligazione civile oggetto di valutazione dei tribunali ordinari.

4. Viene in terzo luogo in considerazione il caso Suez. La controversia nasce a causa di un incidente verificatosi a Osorno, in Cile, il 10 giugno del 2019, quando per più di 10 giorni il 97% della popolazione è rimasta senza acqua potabile. L'interruzione dell'erogazione dell'acqua, non ha coinvolto solo la popolazione civile, ma anche altri servizi essenziali quali ospedali, centri per la dialisi e centri per anziani. L'incidente è stato ricollegato a un danno verificatosi nell'impianto di Capulli, (responsabile della sanificazione delle acque della città) che ha provocato il mescolamento di quasi 2000 litri di petrolio con l'acqua potabile. Com'è stato successivamente confermato da indagini nazionali il danno si sarebbe facilmente evitato se la società responsabile (ESSAL, allora controllata dalla multinazionale francese Suez) si fosse impegnata nella manutenzione dell'impianto, che aveva già mostrato i primi segni di cedimento, per altro denunciati, durante i primi anni del processo di privatizzazione dei sistemi di purificazione delle acque¹⁸.

La portata del disastro, che ha causato danni alla salute, all'integrità fisica e morale e al mancato rispetto del diritto a vivere in un ambiente sano, ha indotto la Federazione Internazionale dei Diritti Umani (FIDH), Observatorio Ciudadano, Red Ambiental Ciudadana de Osorno e la Ligue des droits de l'Homme (LDH) ad inviare una diffida a Suez. Quest'ultima in qualità di società madre, secondo la legge francese sul dovere di vigilanza, avrebbe dovuto pubblicare un piano di vigilanza tenendo in debito conto dei possibili rischi. I ricorrenti chiedono quindi a Suez di conformarsi alla legge pubblicando un nuovo piano. La messa in mora è stata recapitata alla sede centrale della multinazionale in Francia il 9 luglio 2020.

16. *Ibidem*.

17. *Ibidem*.

18. bhrj.blog/2024/12/13/applying-the-french-law-on-the-duty-of-vigilance-to-corporate-groups-lessons-from-the-suez-case/.

Dalla messa in mora i rappresentanti della società e i ricorrenti si sono incontrati diverse volte. A seguito però della pubblicazione di un piano, che comunque non teneva in debito conto le richieste espresse dalle organizzazioni, quest'ultime hanno deciso di citare in giudizio, il 29 aprile 2021, Suez Groupe SAS ossia la società a cui appartenevano i rappresentanti con i quali si erano confrontati, convinti che fosse questa la società autrice del piano di vigilanza. Tuttavia, nel corso del giudizio, la società sostiene di non avere legittimazione passiva dato che il piano contestato era stato pubblicato dalla sua società madre, Suez SA, con cui condivideva la sede. Alla luce della posizione espressa il 1° giugno 2023, il Tribunale giudiziario di Parigi ha dichiarato l'azione inammissibile, stabilendo che la legittimazione passiva di Suez Groupe SAS non era stata provata, essendoci dubbi in merito ai veri autori del piano. I ricorrenti hanno quindi impugnato la decisione sostenendo che Suez Groupe SAS le avesse indotte in errore facendo credere che fosse l'entità responsabile e che la filiale ricadesse comunque nell'ambito di applicazione della LdV. Il caso si conclude con la sentenza della Corte di Appello di Parigi del 18 Giugno 2024 la quale ha definitivamente sostenuto l'inammissibilità dell'azione ritenendo che Suez SAS non fosse la convenuta corretta ai sensi della LdV¹⁹.

È interessante, dunque, ricostruire il ragionamento seguito dal tribunale, che offre spunti interpretativi utili per comprendere il rapporto tra società madri e società affiliate in relazione all'adozione del dovere di vigilanza. Secondo la Corte il mero fatto che Suez Groupe SAS fosse una filiale di Suez SA non era, di per sé, determinante, infatti nel caso in cui la società madre non adempia all'obbligo di adottare o attuare un piano di vigilanza, una società controllata che soddisfi le soglie di applicazione previste dalla legge è tenuta ad adempiere tale obbligo. La questione centrale riguardava piuttosto quale società, Suez SA o Suez Groupe SAS, avesse effettivamente pubblicato il piano di vigilanza ritenuto insufficiente dai ricorrenti. La Corte ha sostenuto che diversi elementi, tra cui il fatto che lo stesso piano fosse incluso nel documento universale di registrazione di Suez SA, dimostrassero che era stata la società madre a pubblicare il piano. In quanto controllata di Suez SA, Suez Groupe SAS era quindi "presunta conforme all'obbligo" e non poteva essere convenuta in giudizio²⁰. Adagiandosi su un'applicazione meccanica della LdV, la Corte sembra avere un'impostazione troppo severa nei confronti dei ricorrenti, almeno per tre ordini di ragioni. In primo luogo, perché essa imputa ai ricorrenti un comportamento scorretto tenuto, invece, dalla società; in secondo luogo, perché essa accolla ai ricorrenti l'onere di comprendere il meccanismo spesso confuso delle relazioni tra società, e in terzo luogo perché nelle more del giudizio si erano verificati una serie di eventi, inerenti alla vita sociale del gruppo Suez che rimangono fuori dal controllo delle ONG. In particolare, subito dopo la messa in mora la società Suez ha deciso di vendere ESSEL ad una società canadese, e nelle more del processo Veolia Environnement SA ha acquisito Suez con un'offerta ostile. A seguito della fusione, Suez SA è stata cancellata dal registro delle imprese. Pertanto, al momento della decisione di primo grado Suez SA non esisteva più. Alla luce di questi eventi i ricorrenti avrebbero dovuto citare in giudizio Veolia Environnement SA, che non aveva ricevuto la messa in mora, per includere nel proprio piano modifiche riferite a un piano redatto da un'altra società, e per violazioni derivanti da attività di una società mai appartenuta a Veolia, perché venduta prima dell'acquisizione²¹.

5. L'ultimo caso oggetto di analisi è La Poste che ha portato alla sentenza del 5.12.2023 del Tribunale giudiziario di Parigi²². Il caso ha riguardato il servizio postale nazionale francese, accusato dal sindacato SUD PTT di non aver adeguatamente individuato e gestito

19. *Ibidem*.

20. *Ibidem*.

21. *Ibidem*.

22. Loi n. 2017-399.

i rischi connessi all'impiego di manodopera irregolare da parte di imprese subappaltatrici, operanti nelle società controllate dalla medesima La Poste. La Corte ha accolto in parte il ricorso, pronunciando una sentenza che costituisce un precedente giurisprudenziale significativo in merito all'attuazione della normativa in parola.

La Poste è una S.p.A. controllata al 66% dalla Caisse des Dépôts²³ e per il 34% dallo Stato francese; essa costituisce, con le proprie filiali, un gruppo multi-business articolato in 4 divisioni: (1) il ramo dei servizi postali e di imballaggio; (2) GeoPost²⁴; (3) Banque Postale²⁵; (4) divisione consumer e digitale. Con un fatturato di 34,6 miliardi di euro nel 2021 e circa 250.000 dipendenti, il gruppo rientra, pertanto, nel campo di applicazione della legge francese sul dovere di vigilanza (Loi n. 2017/399), codificata agli articoli L.225-102-4 e L.225-102-5 del Code de commerce.

Dal 2020 il sindacato SUD PTT ha diffidato formalmente La Poste in numerose occasioni, denunciando il fatto che il piano di vigilanza pubblicato in allegato al documento di registrazione universale del 2019 non rispettava i requisiti imposti dalla legge.

Nonostante le risposte fornite dalla società e le successive modifiche apportate da parte della stessa, nel 2020, al piano di vigilanza, il sindacato, rilevando ancora gravi mancanze, lamentava:

1. L'assenza di una dettagliata mappatura dei rischi;
2. La mancata pubblicazione di un elenco dei subappaltatori e fornitori con i quali esisteva un rapporto consolidato, insieme a indicatori fondamentali (ossia la mancanza di Volume dell'attività; gravosità dei compiti; dipendenza del Gruppo La Poste da tali attività, ecc...);
3. L'assenza di procedure sistematiche per la valutazione dei subappaltatori, sulla base dei rischi individuati;
4. La mancanza di un sistema di allerta e di segnalazione, individuato previa consultazione dei sindacati;
5. L'assenza di misure concrete per combattere il lavoro sommerso, i subappalti illegali e i rischi psicosociali, soprattutto dopo la crisi sanitaria da Covid-19;
6. La mancata attuazione di misure idonee a combattere le molestie;
7. La mancanza di un vero e proprio sistema di monitoraggio delle misure di vigilanza.

Il sindacato SUD PTT nella dichiarazione formale ha affermato che, in caso di inadempimento di La Poste, avrebbe preso in considerazione la possibilità di intentare un'azione legale sulla base dell'art. L.225-102-4 Codice del Commercio.

In risposta all'ultima diffida inviata dal sindacato SUD PTT, La Poste ha comunicato, in data 30.7.2021, che la conformità e l'attuazione del piano erano oggetto di revisione annuale da parte di una commissione di dialogo sociale (CDSP), e ha sottolineato che l'ultima riunione della commissione aveva avuto luogo nel febbraio del 2021.

Nel merito delle accuse mosse dal sindacato SUD PTT, La Poste ha contestato ogni addebito, sostenendo l'esistenza di una sovrapposizione impropria tra gli obblighi derivanti dal Codice del lavoro e quelli previsti dalla legge sul dovere di vigilanza. La società ha, inoltre, difeso la validità della propria mappatura dei rischi sostenendo che questa fosse il risultato di un processo collettivo, aggiornato annualmente tramite feedback operativi, valutazioni sui fornitori e attività di autovalutazione. La società ha, infine, sottolineato come la pubblicazione della lista dei fornitori non fosse obbligatoria in ragione del segreto commerciale.

23. Trad. it. "Cassa depositi e prestiti".

24. Società controllata che si occupa di consegna espressa in Francia e all'estero.

25. Attività bancaria e assicurativa.

La Poste ha anche rivendicato l'esistenza di un sistema di *whistleblowing*, attivo dal 2011 e rafforzato nel 2019, insieme al consolidamento delle politiche interne sui rischi psicosociali, a seguito di una consultazione delle parti sociali.

Ciononostante, il 22.12.2021, il sindacato SUD PTT ha promosso un'azione legale contro La Poste dinanzi al tribunale di Parigi, sollevando le predette eccezioni. Nelle memorie depositate il 12 dicembre 2022 il sindacato ha, quindi, chiesto al giudice di dichiarare fondate le proprie istanze ai sensi degli articoli L.225-102-4 e L.225-102-5 del Codice del Commercio, nonché degli articoli 1240 e seguenti del codice civile. Inoltre, le domande svolte da SUD PTT avevano anche ad oggetto la richiesta di integrazione del piano con specifiche misure²⁶, nonché l'applicazione di una penale di 50.000 euro per ogni giorno di ritardo nell'adempimento.

La Poste, al contrario, nelle memorie depositate il 13.11.2023 ha chiesto il rigetto integrale delle domande e la condanna del sindacato al pagamento delle spese legali, oltre che di una somma pari a 10.000 euro a titolo di rimborso *ex art. 700 c.p.c.*²⁷.

L'analisi effettuata dal giudice ha portato quest'ultimo a ritenere che nel piano di vigilanza di La Poste vi fosse un eccesso di generalizzazione nella mappatura dei rischi.

In particolare, il giudice ha evidenziato che la metodologia adottata dalla società prevedeva che i rischi venissero classificati sulla base della loro gravità residua, ovvero considerando l'efficacia delle misure già applicate dall'impresa, ed ha ritenuto che questo approccio andasse così ad attenuare la rilevanza concreta dei rischi associati all'attività del gruppo, generando un livellamento verso il basso di tutti i rischi residui (c.d. rischi netti).

Il giudice ha, quindi, affermato che da ciò conseguiva una mappatura con poche informazioni, che non evidenziava in modo chiaro le aree in cui sarebbe stato necessario un controllo più rigoroso o l'introduzione di misure aggiuntive. In sintesi, secondo il ragionamento condotto dal giudice, la cartografia presentata dalla società non consentiva di identificare in modo efficace i fattori specifici dell'attività o dell'organizzazione, che avrebbero potuto generare rischi, né consentiva individuare le azioni da introdurre o da rafforzare con priorità.

Il giudice ha, quindi, ritenuto che la fase di mappatura dei rischi predisposta da La Poste non soddisfacesse i criteri stabiliti dall'art. 225-102-4 del Codice del Commercio francese.

Per quanto riguarda la richiesta di rendere pubblica la lista dettagliata dei fornitori e dei subappaltatori con cui La Poste intratteneva relazioni commerciali consolidate, essa è stata, invece, respinta dal tribunale. Sul punto, il giudice ha richiamato la pronuncia del Consiglio costituzionale (n. 2017-750 DC), nella quale è stato precisato che la legge sul dovere di vigilanza non può comportare una violazione della libertà d'impresa, e che, in particolare, detta legge non impone la divulgazione di informazioni sensibili relative alla strategia industriale

26. Mappatura dei rischi, pubblicazione di un elenco strutturato dei fornitori e dei subappaltatori, l'adozione di meccanismi efficaci per la prevenzione del lavoro irregolare, sei subappalti illeciti, dei rischi psicosociali e delle molestie, oltre all'implementazione di un sistema strutturato di monitoraggio delle misure adottate.

27. Art. 700 c.p.c. "Le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès à payer: 1° A l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens; 2° Et, le cas échéant, à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Dans ce cas, il est procédé comme il est dit aux alinéas 3 et 4 de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991. Dans tous les cas, le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à ces condamnations. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent. La somme allouée au titre du 2° ne peut être inférieure à la part contributive de l'Etat majorée de 50%".

o commerciale delle imprese. Inoltre, in relazione all'articolo L.151-1 del Codice di commercio e alla direttiva UE 2016/943 sul segreto commerciale, il giudice ha affermato che i dati inerenti i fornitori specificatamente individuati possono costituire informazioni riservate, nel caso in cui dalla loro divulgazione possa derivare un rischio in materia di concorrenza nei confronti dell'impresa.

Altro elemento oggetto di contestazione da parte di SUD PTT ha riguardato l'efficacia delle procedure di valutazione dei subappaltatori in relazione ai rischi specifici individuati nella mappatura. Il sindacato SUD PTT, in particolare, ha sostenuto che le misure di valutazione adottate dalla società non erano caratterizzate da sufficiente precisione, e che, anzi, esse risultavano generiche e standardizzate, basate su una carta etica priva di carattere vincolante o su un sistema di valutazione predisposto da AFNOR²⁸: misure che non consentivano di determinare il loro legame con i rischi specificatamente indicati nella mappatura.

La Poste ha invece replicato di avere adottato un sistema articolato di valutazione, che si sviluppava in più livelli: (1) una fase iniziale di autovalutazione, integrata da un questionario specifico, da parte dei fornitori e subappaltatori; (2) una seconda fase di audit documentale per le aziende il cui punteggio di autovalutazione risultava insufficiente; (3) una fase di audit in loco riservata solo ad alcuni soggetti.

In proposito l'art. L.225-102-4 del Codice del Commercio Francese prevede che le filiali e i partner collegati siano soggetti a una valutazione periodica della situazione in cui versano per quanto riguarda la mappatura dei rischi. La Poste ha elencato le procedure di valutazione specifiche, che prevedevano una combinazione tra i seguenti elementi: valutazione esterna, un controllo operativo interno e un sistema di controllo documentale automatizzato. Il tribunale pur riconoscendo l'esistenza di strumenti tecnicamente adeguati ha, tuttavia, rilevato una mancanza di connessione tra la strategia di valutazione e la mappatura dei rischi; quest'ultima, infatti, non forniva una chiara classificazione dei fattori di rischio, né indicava priorità operative, rendendo difficoltosa la verifica in merito al fatto che le procedure di controllo fossero realmente orientate verso le aree di maggior criticità.

Ad esempio, è stato rilevato che i controlli operativi sulla filiale Servizi-Corriere-Colis si concentravano in modo particolare sulle patenti di guida e sul tasso alcolemico degli autisti, anche se la mappatura dei rischi non menzionava alcun rischio legato alla sicurezza stradale. Il Tribunale ha, pertanto, concluso che il piano elaborato nel 2021, oggetto del procedimento introdotto da SUD PTT, appariva fondato su valutazioni intermedie.

Un altro profilo analizzato dal giudice ha riguardato l'effettiva attivazione, in conformità di quanto disposto dalla legge, di un meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni riguardanti i rischi. Secondo l'articolo L.225-102-4, comma 4^o, del Codice di commercio francese, tale meccanismo dovrebbe essere elaborato di concerto con le organizzazioni sindacali rappresentative, al fine di garantire un loro effettivo coinvolgimento nella definizione del sistema. SUD PTT ha lamentato l'assenza di un'effettiva concertazione, sostenendo che i rappresentanti dei lavoratori erano stati solo informati, ma non coinvolti nel processo di elaborazione o consultazione preventiva, violando così la sopra richiamata norma. La Poste ha difeso la propria posizione affermando di aver adottato un sistema di allerta preesistente, e di averlo successivamente aggiornato a seguito dell'introduzione della legge Sapin II, e di averlo nuovamente aggiornato in ottemperanza a quanto previsto dalla legge relativa al Devoir de Vigilance. In particolare, la società ha affermato che detti aggiornamenti sarebbero intervenuti in una serie di riunioni con la CDSP. Il giudice ha, tuttavia, ritenuto non sufficientemente provata l'effettiva partecipazione sindacale alla creazione del sistema. In particolare, il giudice ha affermato che la concertazione non poteva ridursi a una mera infor-

28. Associazione francese di normazione.

mazione *ex post*, ma che essa doveva consistere in un procedimento condiviso, finalizzato alla costruzione congiunta di strumenti adeguati ai rischi rinvenuti. Dalla documentazione mostrata da La Poste è, infatti, emerso che i sindacati non erano stati messi in condizione di valutare preventivamente il contenuto del meccanismo proposto. Non era, infatti, stata fornita la prova circa il fatto che le organizzazioni avessero potuto effettivamente contribuire alla definizione del sistema.

Un altro punto cruciale ha riguardato l'esistenza di misure adeguate per ridurre i rischi o prevenire danni gravi. Il sindacato SUD PTT ha sostenuto che il piano di vigilanza fosse inadeguato sotto molteplici punti di vista: (1) La prevenzione del lavoro illecito e delle violazioni in materia di subappalto; (2) La prevenzione dei rischi psicosociali; (3) la lotta contro le molestie, morali e sessuali, nei luoghi di lavoro; (4) l'adozione di azioni per mitigare i rischi o prevenire gravi danni alla salute e alla sicurezza dei lavoratori postali e dei subappaltatori in situazione di crisi sanitaria.

Il sindacato SUD PTT ha, in particolare, denunciato l'insufficienza e l'inadeguatezza delle misure adottate da La Poste. Il sindacato, in particolare, ha eccepito l'insufficienza delle misure di prevenzione dei gravi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, unitamente all'ampio ricorso all'interno di alcune filiali al lavoro in nero.

Inoltre, SUD PTT ha evidenziato la mancanza di coerenza tra le misure previste dal piano e i rischi identificati nella mappatura. SUD PTT ha infatti sostenuto, che il piano si limitava a riportare un insieme disorganico di principi e standard, privi, tuttavia, di una reale portata operativa e sistematica. Più nello specifico, veniva contestata la gestione delle condizioni di lavoro dei subappaltatori operanti sul territorio francese, soprattutto in considerazione del fatto che in Francia vige un'articolata disciplina in materia di diritto del lavoro. Tale circostanza, secondo SUD PTT, dimostrava il fatto che tale modello non era idoneo a garantire il rispetto sostanziale degli obblighi di vigilanza, soprattutto nell'ambito dei rapporti di subappalto.

Il sindacato SUD PTT ha denunciato, inoltre, l'assenza di obblighi vincolanti per la risoluzione dei contratti con i fornitori che impiegano manodopera irregolare, con la conseguenza che ciò dimostrava l'assenza di strumenti per una efficace gestione del rischio.

La Poste ha replicato affermando che esistevano misure adeguate di prevenzione dei rischi per i dipendenti dei subappaltatori che lavoravano in loco, quali i piani o i protocolli di prevenzione locali, le istruzioni incluse nelle clausole contrattuali per la verifica quotidiana delle identità finalizzate a combattere il lavoro illegale, e altre misure concrete, dettagliate nel piano, quali ad esempio la risoluzione del contratto di servizio in caso di mancata presentazione dei documenti da parte del subappaltatore.

In conclusione, La Poste affermava che il proprio piano di vigilanza prevedeva misure precise e concrete in grado di dare risultati misurabili. Tuttavia, il sindacato, richiamando il contenuto dell'articolo L.225-102-4, 3° del Codice di Commercio francese, secondo cui le azioni volte a mitigare i rischi o prevenire i danni gravi non possono limitarsi a dichiarazioni d'intenti generiche, rilevava che i fattori di rischio che potevano incidere sulla salute e sicurezza, così come gli altri obiettivi del piano di vigilanza di La Poste, non erano integrati in una mappa dei rischi identificati e prioritari. In particolare, il sindacato affermava che, non veniva valutato l'impatto del ricorso al subappalto sul rischio di lavoro nero, soprattutto in relazione alla natura delle imprese subappaltatrici e ai loro metodi di assunzione. Sempre secondo il sindacato mancava, inoltre, qualsiasi riferimento alle condizioni di impiego e di lavoro di questo personale, così come ai potenziali rischi di violazione dei loro diritti fondamentali, compresa la tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Proprio in ragione di ciò SUD PTT ribadiva, giustamente, che le misure adottate non erano conformi all'articolo L.225-102-4 del Codice di Commercio. Tuttavia la richiesta del sindacato ricorrente aveva come obiettivo quello di ingiungere alla Poste di adottare misure

molto precise in materia di subappalti, rischi psicosociali o molestie. Sennonché l'articolo sopra citato non prevede che il giudice possa ordinare alla società di adottare misure appropriate specifiche, dal momento che esso mira semplicemente a "garantire il rispetto" da parte della società madre/appaltatrice "degli obblighi previsti dalla legge".

In particolare la citata legge si limita a prevedere un controllo giudiziario sull'inserimento, nel piano di vigilanza, di misure concrete, adeguate ed efficaci, coerenti con la mappatura dei rischi e in caso di violazione di questo obbligo, consente al giudice di ordinare all'impresa di elaborare, nell'ambito del processo di autoregolamentazione, misure di salvaguardia definite in collaborazione con gli stakeholder, nonché di adottare azioni aggiuntive, più specifiche ed efficaci, eventualmente legate a un rischio già identificato. Tuttavia, la legge non autorizza il giudice a sostituirsi all'impresa e ai suoi stakeholder nell'individuazione dettagliata delle misure da adottare.

In ogni caso, il Tribunale ha affermato che non era stata dimostrata la necessità di adottare ulteriori misure nei settori del subappalto, della prevenzione dei rischi psicosociali e delle molestie, per tale ragione la domanda svolta da SUD PTT non è stata accolta.

Infine, il sindacato SUD PTT ha censurato La Poste in relazione all'inefficacia del sistema di attuazione e di monitoraggio delle misure previste dal piano di vigilanza, soprattutto in relazione ai rischi psicosociali e a quelli connessi all'esternalizzazione dei servizi. SUD PTT ha denunciato, in particolare, la mancata applicazione della clausola di risoluzione automatica in caso di lavoro in nero e l'assenza della "nota quadro" sul subappalto all'interno del piano di vigilanza. Secondo la prospettazione del sindacato, inoltre, mancherebbero anche degli strumenti concreti di follow-up volti a valutare, nel tempo, l'efficacia delle misure adottate: gli indicatori forniti dalla società apparirebbero, infatti, eccessivamente generici e non direttamente collegati ai rischi individuati.

La Poste ha replicato affermando che esistevano sistemi di valutazione a livello locale e che i relativi dati erano regolarmente presentati alla Commissione nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, al quale partecipa anche il sindacato SUD PTT. Il giudice ha rilevato che il sistema di monitoraggio, così come riportato nel piano, risultava parziale e frammentario. In particolare, secondo il giudice, gli indicatori sociali e ambientali riportati non apparivano sufficientemente articolati e non erano finalizzati a fornire una valutazione complessiva sull'efficacia delle misure previste. Infatti, l'analisi si concentrava su un numero limitato di ambiti, mentre altre rilevanti informazioni, quali, ad esempio, quelle relative al supporto psicologico, non erano neppure menzionate nella relazione del piano di vigilanza. Il giudice ha, pertanto, concluso che, sebbene esistessero alcuni strumenti di monitoraggio, questi non risultavano integrati né adeguatamente pubblicizzati e non consentivano una valutazione utile per orientare l'azione in termini di vigilanza.

La Corte, all'esito delle sindacate osservazioni, si è pronunciata intimando alla Poste di:

1. Integrare il piano di vigilanza con una mappatura dei rischi per identificare, analizzare e dare priorità ai rischi stessi;
2. Stabilire procedure per la valutazione dei subappaltatori sulla base dei rischi specifici individuati dalla mappatura;
3. Integrare il piano di vigilanza con un meccanismo di allerta e raccolta delle segnalazioni, previa consultazione dei sindacati rappresentativi;
4. Pubblicare un vero e proprio sistema di monitoraggio delle misure di vigilanza.

La Corte ha, invece, respinto le richieste del sindacato SUD PTT relative:

1. Alla richiesta di pubblicare l'elenco dei subappaltatori e dei fornitori con cui La Poste ha rapporti commerciali consolidati;

2. Alla richiesta di emissione di un’ingiunzione per adottare misure di salvaguardia relative a:
 - La prevenzione del lavoro nero da parte dei subappaltatori, delle situazioni di contrattazione e di prestito illecito di manodopera nell’ambito dei subappalti e per garantire la sicurezza dei subappaltatori presenti in cantiere;
 - La prevenzione dei rischi psicosociali all’interno del Gruppo, delle sue filiali, dei subappaltatori e fornitori con cui ha rapporti commerciali consolidati,
 - La lotta contro le molestie,
3. Alla richiesta di effettiva attuazione delle misure di vigilanza relative a:
 - Lotta alle molestie;
 - Lotta al lavoro nero, anche attraverso l’immediata risoluzione dei contratti con subappaltatori o fornitori di servizi che ricorrono al lavoro nero;
 - Lotta ai subappalti illegali.

Inoltre, il tribunale ha condannato La Poste al pagamento di tutte le spese (5.000 euro), ai sensi dell’articolo 700 c.p.c.

La sentenza sul caso La Poste rappresenta un precedente significativo nell’ambito dell’applicazione della legge sul Devoir de Vigilance. Per la prima volta, infatti, un giudice è entrato nel merito del contenuto di un piano di vigilanza, valutandone l’efficacia, la precisione e l’adeguatezza concreta rispetto agli obblighi legali.

Ciò rappresenta un segnale molto importante per le imprese ai fini della loro responsabilizzazione. Ai sensi di tale sentenza, infatti, è stato statuito che non è più sufficiente pubblicare un piano generico, ma è necessario che questo sia chiaro e specifico, dal momento che, in caso contrario, le società potranno essere sanzionate.

Riferimenti bibliografici

- Bailey C., Lavite C. (2025). Litigating Climate Justice in Renewable Energy Projects: Reflections from *Unión Hidalgo v EDF*. *Business and Human Rights Journal*, 10, 260-266. In: www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/C6F615DDA3E9BD0CEFB8D188A1BEDC80/S2057019825000185a.pdf/litigating-climate-justice-in-renewable-energy-projects-reflections-from-union-hidalgo-v-edf.pdf.
- Danis-Fatôme A., Sachs T. (2024). La quête d’un devoir de vigilance effectif: la voie contentieuse s’ouvre (enfin!). *Recueil Dalloz*, 31, 1556 ss.
- Daugareilh I. (2024). La legge francese sul dovere di vigilanza al vaglio della giurisprudenza. In: Guarriello F., Nogler L. (a cura di), *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro*. Milano: FrancoAngeli.
- Espacio de la sociedad civil en proyectos de energía renovable: Un estudio de caso de la comunidad de Unión Hidalgo en México – ECCHR. In: www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/ECCHR_PP_WINDPARK_ES.pdf.
- Paris (AFP) (2025). Devoir de vigilance: La Poste fixée sur son sort le 17 juin. In: www.france24.com/fr/info-en-continu/20250318-devoir-de-vigilance-la-poste-fixee-sur-son-sort-le-17-juin.
- Sachs T., Tricot J. (2020). La loi sur le devoir de vigilance: un modèle pour (re)penser la responsabilité des entreprises. *Droit et société*, 683 ss.
- Schiller S. (2019). *Le devoir de vigilance*. LexisNexis
- Trashaj M. (2024). La prima sentenza sul “plan de vigilance” in Francia (caso La Poste): compliance “preventiva” vs. compliance “sanzionatoria”. In: www.compliancehub.

it/2024/02/01/sentenza-plan-de-vigilance-francia-caso-la-poste-compliance-preventiva-vs-compliance-sanzionatoria-megi-trashaj/.

Tribunal judiciaire de Paris, 5 décembre 2023, n. 21/15827, Sté La Poste.

TRIBUNAL JUDICIAIRE DE PARIS, Jugement rendu le 05 Décembre 2023, n. RG 21/15827 n. Portalis 352J-W-B7F-CVY3T

Vernac S. (2024). Le devoir de vigilance en quête de repères. *Revue de droit du travail*, 4, 256 ss.

Sitografia

bhrj.blog/2024/12/09/the-french-duty-of-vigilance-law-after-its-implementation-ineffectiveness-unaccountability-and-injustice/

bhrj.blog/2024/12/13/applying-the-french-law-on-the-duty-of-vigilance-to-corporate-groups-lessons-from-the-suez-case/

climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-et-al-v-total/

ginestie.com/devoir-vigilance-premieres-decisions-chambre-5-12-vigilance-des-societes/

prodesc.org.mx/wp-content/uploads/2023/04/ecchr-prodesc-union-hidalgo-edf.pdf

vigilance-plan.org/wp-content/uploads/2021/07/VE-EDF-Mexico.pdf

www.asso-sherpa.org/european-duty-of-vigilance-sifted-through-european-politics

www.business-humanrights.org/en/latest-news/edf-group-sent-formal-request-urging-company-to-comply-with-its-duty-of-vigilance-under-french-law/

www.business-humanrights.org/en/latest-news/france--une-coalition-internationale-demande-un-recours-contre-totalenergies-pour-le-changement-climatique/

www.business-humanrights.org/en/latest-news/suez-sent-formal-request-to-comply-with-its-duty-of-vigilance-under-french-law-or-face-potential-litigation-following-sanitary-crisis-in-chile/

www.cours-appel.justice.fr/sites/default/files/2024-06/communiqué_de_presse_arrêts_5-12_devoir_de_vigilance.pdf

www.ecchr.eu/en/case/wind-park-in-mexico-french-firm-disregards-indigenous-rights/

www.ecchr.eu/en/press-release/edfs-windpark-in-mexico/

www.ecchr.eu/en/press-release/paris-appeal-court-admits-civil-lawsuit-against-edfs-windpark-in-mexico/

www.fidh.org/en/issues/litigation/litigation-against-companies/suez-case-chile-court-dismisses-legal-action-the-french-duty-of

www.juristes-environnement.com/article_detail.php?id=7119

Allegato III

CORTE D'APPELLO DI PARIGI
Polo 5 – Sezione 12
SENTENZA DEL 17 GIUGNO 2025
(n° / 2025, 16 pagine)

traduzione a cura di Zoe Matilde Ballarin e Francesca Cesari

Numero d'iscrizione al ruolo generale: n. RG 24/05193 – n. Portalis 35L7-V-B7I-CJDK3

Decisione impugnata dinanzi alla Corte: Sentenza del 5 Dicembre 2023 – Tribunale giudiziario di Parigi – RG n° 21/15827

APPELLANTE

S.A. LA POSTE, società anonima, in persona dei suoi legali rappresentanti Sig. Philippe WAHL, domiciliato in tale veste presso la suddetta sede, Iscritta al Registro del Commercio e delle Società di Parigi al n. 356 000 000,

Sede sociale: 9 rue du Colonel Pierre Avia, 75015 PARIGI.

Rappresentata dall'avv. Arnaud GUYONNET dello studio legale SCP AFG, avvocato presso il foro di Parigi, toque: L0044,

Assistita dall'avv. Bernard CAZENEUVE della SCP AUGUST & DEBOUZY ET ASSOCIÉS, toque P438, dall'avv. Ophélie CLAUDE e dall'avv. Antonin LEVY de PAUL HASTINGS EUROPE LLP, avvocati presso il foro di Parigi, toque P177.

APPELLATA

FEDERAZIONE DEI SINDACATI SOLIDALI UNITARI E DEMOCRATICI DELLE ATTIVITÀ POSTALI E DELLE TELECOMUNICAZIONI (Sindacato SUD PTT), unione di sindacati di lavoratori disciplinata dalla seconda parte del libro I del Codice del lavoro, rappresentata da Marie Vairon in qualità di segretario generale, membro dell'Ufficio federale;

Sede 25/27 rue des Envierges
75020 PARIGI

Rappresentata dall'avv. Me Stéphane FERTIER della SELARL JRF & ASSOCIÉS, avvocato al foro di PARIGI, toque: L0075,

Assistita dall'avv. Celine GAGEY dell'AARPI PERGAME AVOCATS, avvocato presso il foro di PARIGI, toque P301,

COMPOSIZIONE DELLA CORTE

L'affare è stato discusso il 18 marzo 2025, in pubblica udienza, davanti alla corte composta da:

- Dott.ssa Marie-Christine HÉBERT-PAGEOT, presidente della camera,
- Dott.ssa Nathalie RENARD, presidente della camera,
- Dott.ssa Madame Sandrine MOISAN, consigliere,

Che hanno poi deliberato:

Una relazione che è stata poi esposta in udienza dalla dott.ssa Madame Marie-Christine HÉBERT-PAGEOT nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 804 del codice di procedura civile.

Cancelliere, durante il dibattito:

- dott.ssa Liselotte FENOUIL

SENTENZA

- Contraddittorio;
- mediante messa a disposizione della sentenza presso la Cancelleria della corte, previa notifica alle parti come disposto dal secondo comma dell'art. 450 C.p.c.

FATTI E PROCEDIMENTO

La SA La Poste costituisce con le proprie filiali il Gruppo La Poste, che conta 232.700 collaboratori, di cui il 22,7% all'estero. L'attività si articola attorno a 4 rami: il ramo storico Servizi – corrispondenza-colis (23% del fatturato), il ramo di Geopost specializzato nella consegna espressa di pacchi in Francia e all'estero (45% del fatturato), la Banque Postale che riunisce i servizi finanziari del gruppo (21,1% del fatturato) e il ramo Grand Public et Numérique che è responsabile della trasformazione digitale del gruppo in vista della distribuzione delle offerte del gruppo e dello sviluppo di servizi digitali affidabili tramite Docaposte.

Nel 2024, il Gruppo La Poste ha realizzato un fatturato di 34,6 miliardi di euro.

La Poste è soggetta alle disposizioni dell'articolo L.225-102-4 del codice del commercio (rinumerato L.225-102-1 dal 1° gennaio 2025) introdotto dalla legge 2017/399 del 27 marzo 2017, detta legge di vigilanza, secondo la quale “*Ogni società che impieghi, alla chiusura di due esercizi consecutivi, almeno cinquemila dipendenti al proprio interno e nelle proprie filiali dirette o indirette con sede nel territorio francese, oppure almeno diecimila dipendenti al proprio interno e nelle proprie filiali dirette o indirette con sede sul territorio francese o all'estero, elabora e attua in modo effettivo un piano di vigilanza*”, tale piano deve comprendere misure di vigilanza atte a identificare i rischi e a prevenire gravi violazio-

ni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della salute e della sicurezza delle persone, nonché dell'ambiente, derivanti dalle attività della società e da quelle delle società che essa controlla ai sensi dell'art. L.233-16, II, direttamente o indirettamente, nonché delle attività dei subappaltatori o fornitori con i quali sussista una relazione commerciale stabile, ove tali attività siano collegate a detta relazione.

La Poste ha elaborato e pubblicato sette piani di vigilanza dal 2018, evoluti nel corso degli anni. Il piano di vigilanza oggetto del presente giudizio è quello pubblicato il 21 marzo 2022 (di seguito il piano di vigilanza del 2021).

Con lettera del 17 maggio 2021, la Federazione dei sindacati solidali, unitari e democratici delle attività postali e delle telecomunicazioni (Sud PTT), invocando le carenze del piano di vigilanza del 2021, ha intimato a La Poste di completare il proprio piano di vigilanza, pena eventuali azioni giudiziarie ai sensi dell'articolo L.225-102-4 del codice del commercio.

In questa lettera si chiedeva a La Poste:

- di completare il piano di vigilanza in relazione a otto punti: 1) la mappatura dei rischi finalizzata alla loro identificazione, analisi e gerarchizzazione, 2) l'elenco dei subappaltatori e fornitori con i quali sussiste una relazione commerciale stabile, 3) le procedure di valutazione dei subappaltatori in funzione dei rischi specifici identificati dalla mappatura, 4) il meccanismo di allerta e raccolta delle segnalazioni previa concertazione con le organizzazioni sindacali, 5) le azioni adeguate di attenuazione dei rischi e di prevenzione di gravi violazioni relative alla sicurezza e alla salute dei postini e dei subappaltatori in situazione di crisi sanitaria, comprese specifiche azioni relative al Covid 19, 6) misure adeguate per evitare situazioni di mercanteggiamento e prestiti illeciti di manodopera nell'ambito del subappalto e per garantire la sicurezza dei subappaltatori in loco, 7) misure adeguate di prevenzione dei rischi psico-sociali all'interno del Gruppo, delle filiali, dei subappaltatori e dei fornitori, 8) misure idonee di lotta contro le molestie.
- attuare in modo efficace misure di vigilanza relative alla lotta contro le molestie, il lavoro sommerso e il subappalto illegale,
- istituire un vero e proprio sistema di monitoraggio delle misure di vigilanza, comprese le risorse allocate e gli obiettivi perseguiti, in particolare i dati anonimizzati relativi alla cellula di crisi e al numero verde della cellula psicologica.

Con lettera del 30 luglio 2021, La Poste, dopo aver fornito spiegazioni sui diversi punti oggetto della diffida, ha risposto che il piano di vigilanza definito e attuato soddisfaceva tutti gli obblighi che le incombono in applicazione dell'articolo L.225-102-4 del codice del commercio.

È in questo contesto che, con atto del 22 dicembre 2021, la Federazione dei sindacati solidali unitari e democratici delle attività postali e delle telecomunicazioni ha citato in giudizio la SA La Poste davanti al tribunale giudiziario di Parigi ai fini di un'ingiunzione sulla base della legge sul dovere di vigilanza.

Con sentenza del 5 dicembre 2023, il tribunale giudiziario di Parigi ha:

- Ingiunto a La Poste di:
 - di completare il piano di vigilanza con una mappatura dei rischi destinata alla loro identificazione, analisi e gerarchizzazione,
 - istituire procedure di valutazione dei subappaltatori in funzione dei rischi specifici identificati dalla mappatura,

- completare il piano con un meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni dopo avere svolto una concertazione con le organizzazioni sindacali rappresentative,
- pubblicare un reale dispositivo di monitoraggio delle misure di vigilanza,
- Rigettato le domande di SUD PTT dirette a ottenere:
 - la sua richiesta di essere inserito nell’elenco dei subappaltatori e fornitori con i quali intrattiene un rapporto commerciale stabile,
 - la sua richiesta di ingiunzione di adottare misure di salvaguardia relative alla prevenzione del lavoro sommerso da parte dei subappaltatori, alle situazioni di mercanteggiamento e prestito illecito di manodopera nell’ambito del subappalto e per garantire la sicurezza dei subappaltatori presenti in loco, alla prevenzione dei rischi psico-sociali all’interno del gruppo, delle filiali e dei subappaltatori e fornitori con cui si intrattiene un rapporto commerciale consolidato, alla lotta contro le molestie,
 - la sua richiesta di attuazione effettiva delle misure di vigilanza in materia di lotta contro le molestie, di lotta contro il lavoro sommerso, anche rescindendo immediatamente i contratti stipulati con i subappaltatori o i fornitori che ricorrono al lavoro sommerso, di lotta contro il subappalto illecito.
- Ritenuto non necessario accompagnare l’ingiunzione a completare il piano di vigilanza con una sanzione pecuniaria,
- Condannato La Poste alle spese e a pagare al sindacato SUD PTT una somma pari a 5.000 euro in applicazione dell’articolo 700 codice di procedura civile, rigettando la richiesta di La Poste su tale base,
- Ricordato che la decisione è esecutiva in via provvisoria.

La SA La Poste ha presentato ricorso contro questa decisione l’8 marzo 2024.

Con conclusioni n. 3, depositate e notificate via RPVA il 3 marzo 2025, la Poste chiede alla Corte di:

- dichiarare il suo appello ricevibile,
- riformare la sentenza nella parte in cui il giudice le ha ingiunto di:
 - completare il piano di vigilanza con una mappatura dei rischi destinata alla loro identificazione, analisi e gerarchizzazione,
 - istituire procedure di valutazione dei subappaltatori in funzione dei rischi specifici identificati nella mappatura,
 - completare il piano con un meccanismo di allerta e raccolta delle segnalazioni previa concertazione con le organizzazioni sindacali rappresentative,
 - pubblicare un reale dispositivo di monitoraggio delle misure di vigilanza.
- e statuendo nuovamente, rigettare la domanda di ingiunzione,
- rigettare integralmente le domande del sindacato SUD PTT,
- condannare il sindacato SUD PTT al pagamento integrale delle spese e al pagamento di 10.000 euro a favore di La Poste a titolo di indennità procedurale.

In queste conclusioni n. 3, depositate e notificate via RPVA il 10 marzo 2025, la Federazione SUD PTT chiede alla Corte di:

- confermare la sentenza nella parte in cui ha ingiunto a La Poste di:
- completare il piano di vigilanza con una mappatura dei rischi destinata alla loro identificazione, analisi e gerarchizzazione,

- istituire procedure di valutazione dei subappaltatori in funzione dei rischi specifici identificati dalla mappatura;
- completare il suo piano di vigilanza con un meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni previa concertazione con le organizzazioni sindacali rappresentative;
- pubblicare un reale dispositivo di monitoraggio delle misure di vigilanza.
- confermare la condanna di La Poste alle spese e al versamento di 5.000 euro a titolo di indennità procedurale,
- rigettare integralmente le domande di La Poste,
- condannare La Poste a versare loro un'indennità di 5.000 euro per le spese non ripetibili del grado di appello,
- condannare La Poste alle spese.

Si rimanda espressamente alle memorie delle parti per un'esposizione più dettagliata delle loro richieste e dei loro motivi.

NEL MERITO

L'appello proposto da La Poste concerne il piano di vigilanza 2021 pubblicato il 21 marzo 2022.

L'articolo L.225-102-4, I del codice di commercio (divenuto L.225-102-1 dal 1° gennaio 2025) dopo aver definito i criteri di applicazione della legge sul dovere di vigilanza alle imprese prevede che: *“Il piano comprende misure di ragionevole vigilanza volte a identificare i rischi e a prevenire gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la salute e la sicurezza delle persone e l'ambiente, derivanti dalle attività della società e da quelle delle società da essa controllate ai sensi dell'articolo L.233-16, paragrafo II, direttamente o indirettamente, nonché delle attività dei subappaltatori o dei fornitori con cui è in essere un rapporto commerciale, quando tali attività sono collegate a tale rapporto.*

Il piano deve essere elaborato in collaborazione con le parti interessate della società, ove opportuno nell'ambito di iniziative multipratice all'interno dei settori o a livello territoriale. Il piano comprende le seguenti misure:

1° Una mappatura dei rischi destinata alla loro identificazione, analisi e alla loro gerarchizzazione;

2° Delle procedure di valutazione periodica della situazione delle filiali, dei subappaltatori o dei fornitori con cui intrattiene un rapporto commerciale consolidato, alla luce della mappatura dei rischi;

3° Azioni adeguate di attenuazione dei rischi o di prevenzione dei danni gravi;

4° Un meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni relative all'esistenza o al verificarsi dei rischi, istituito di concerto con le organizzazioni sindacali rappresentative nella suddetta società;

5° Un dispositivo di monitoraggio delle misure attuate e di valutazione della loro efficacia.

Il piano di vigilanza e la relazione sulla sua effettiva attuazione sono resi pubblici e inclusi nella relazione sulla gestione di cui al secondo comma dell'articolo L.225-100.

Un decreto del Consiglio di Stato può integrare le misure di vigilanza previste dai punti da 1° a 5° del presente articolo. Esso può precisare le modalità di elaborazione e attuazione del piano di vigilanza, se del caso nell'ambito di iniziative multipartitiche all'interno dei settori o a livello territoriale”.

Sull'oggetto dell'appello

Dall'articolo 954 del codice di procedura civile risulta che il tribunale si pronuncia solo sulle richieste formulate nel dispositivo e esamina i mezzi a sostegno di tali richieste solo se invocati nella discussione.

Nel dispositivo delle sue ultime memorie La Poste chiede l'annullamento della sentenza nella parte in cui le ingiunge di:

- *“Completare il piano di vigilanza con una mappatura dei rischi destinata alla loro identificazione, analisi e alla loro gerarchizzazione;*
- *stabilire delle procedure di valutazione dei subappaltatori in funzione dei rischi specifici identificati dalla mappatura dei rischi,*
- *completare il suo piano di vigilanza con un meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni dopo aver consultato le organizzazioni sindacali rappresentative,*
- *pubblicare un vero e proprio dispositivo di monitoraggio delle misure di vigilanza”.*

Decidendo nuovamente, rigettare la domanda di ingiunzione:

- respingere integralmente la domanda del sindacato Sud PTT.

Il sindacato SUD PTT non ha presentato ricorso in via incidentale, chiedendo solo alla corte di confermare la sentenza sui 4 punti specifici che hanno dato luogo all'emissione di un'ingiunzione nei confronti di La Poste, nonché sulla condanna di quest'ultima al pagamento di un indennizzo procedurale e delle spese.

Ne consegue che il tribunale è chiamato a valutare solo la conformità del piano relativamente alle misure numero 1, 2, 4 e 5 di cui all'articolo L.225-102-4, I del codice di commercio. La corte non esaminerà quindi la conformità del piano alle misure n. °3 relative alle azioni adeguate di attenuazione dei rischi o di prevenzione dei danni gravi, che La Poste discute nel corpo delle sue memorie

Sulle richieste di ingiunzione

Si osserva innanzitutto che la direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa al dovere di vigilanza delle imprese in materia di sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, o Corporate Sustainability Due Diligence Directive, detta direttiva CS3D, deve essere recepita nel diritto nazionale entro il 26 luglio 2026.

Sebbene gli obblighi che ne deriveranno entreranno in vigore tra il 2027 e il 2029 a seconda delle dimensioni delle imprese interessate e comporteranno una modifica della legge n° 2017-399 del 27 marzo 2017, allo stato attuale la direttiva non è stata recepita nel diritto nazionale, le richieste di ingiunzione devono essere esaminate alla luce dell'articolo L225-102-4 del codice di commercio, come risultante dalla legge del 2017, tenendo semplicemente presente che, in conformità con il dovere di leale cooperazione sancito dall'articolo 4 del Trattato dell'UE (TUE), i giudici nazionali devono astenersi, per quanto possibile, dall'interpretare il diritto interno in modo tale da compromettere seriamente, dopo il termine di recepimento, il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla direttiva.

I punti contestati riguardano principalmente il livello di dettaglio e di formalizzazione richiesto per il piano di vigilanza e la relazione sull'effettiva attuazione, nonché il ruolo attribuito alla concertazione e la sua definizione data dal tribunale.

Sulla mappatura dei rischi

La prima misura che deve essere inclusa nel piano di vigilanza è “*Una mappatura dei rischi destinata alla loro identificazione, analisi e gerarchizzazione*”.

Il tribunale ha ritenuto che la mappatura dei rischi, che riveste un carattere fondamentale in quanto i suoi risultati condizionano le fasi successive e quindi l’efficacia del piano, non fosse conforme ai requisiti dell’articolo L.225-102-4 del codice di commercio nel piano di vigilanza 2021, in quanto era stata realizzata con un livello di generalità molto elevato che non consentiva di determinare quali fattori di rischio specifici legati all’attività causassero una violazione dei valori protetti e in quanto la loro gerarchizzazione era stata effettuata a un livello particolarmente globale.

La Poste contesta queste critiche e afferma che:

- il suo piano di vigilanza 2021 classifica i rischi in 3 grandi categorie: diritti umani e libertà fondamentali, sanità e sicurezza e ambiente, con sottocategorie per ogni grande gruppo di rischio oggetto di una descrizione specifica, sia per le proprie attività che per quelle internazionali, non è necessario appesantire la comprensione del piano con una presentazione più dettagliata, che non è richiesta né dalla legge sul dovere di vigilanza del 27 marzo 2017 né dai principi guida delle Nazioni Unite, né da quelle dell’OCDE, che una presentazione ampia e generica consente invece di cogliere tutte le declinazioni e le manifestazioni del rischio, che contrariamente a quanto sostiene Sud PTT gli obblighi di mappatura previsti dalla legge sul dovere di vigilanza non possono essere assimilati né a quelli derivanti dalla legge Sapin II, che introduce un obbligo di prevenzione contro gli atti di corruzione e di traffico di influenze, né alle raccomandazioni dell’Agenzia francese anticorruzione, che l’analogia con la legge Sapin II si limita a una descrizione generale dei pilastri che compongono il dispositivo nel suo complesso;
- l’articolo L.225-102-4 del codice di commercio non richiede la descrizione dei fattori di rischio, poiché l’identificazione dei fattori di rischio deriva dall’analisi del livello di gravità e probabilità dei rischi;
- i fattori di rischio variano a seconda dei paesi, delle attività, dei fornitori, dei subappaltatori ecc., e che richiedere un elenco dei fattori di rischio esporrebbe la società a rivelare al pubblico informazioni riservate in contraddizione con il limite imposto dal Consiglio costituzionale;
- la gerarchizzazione dei rischi non deve essere effettuata solo in base alla loro gravità, ma anche in base alla probabilità che si verifichino e che tenere conto solo della gravità falsi la valutazione dei rischi;
- menzionando la “concertazione” con le parti interessate nella fase di elaborazione della mappatura, il tribunale ha aggiunto una condizione alla legge.

Sud Ptt risponde che la mappatura pubblicata deve descrivere in dettaglio i rischi concreti specifici dell’attività dell’azienda, identificarli e gerarchizzarli al fine di potere adottare misure per prevenire e limitare gli effetti negativi, requisito che emerge dalla relazione informativa dell’Assemblea nazionale sulla legge relativa al dovere di vigilanza e dal fatto che il legislatore si è ispirato alla cosiddetta legge Sapin II del 9 dicembre 2016 e ai principi dell’OCDE.

Esso indica che, anche se il concetto di fattori di rischio non è sancito dalla legge, esso è inerente all’identificazione e alla gerarchizzazione dei rischi, che per quanto riguarda la probabilità dei rischi, l’inserimento della probabilità di occorrenza non è stato discusso in primo grado e non ha alcuna incidenza sul dispositivo della sentenza deferita, e che, per

quanto riguarda il ruolo delle parti interessate nell'elaborazione della mappatura dei rischi, il tribunale non ha sanzionato la mappatura del piano con la motivazione che non sarebbe stata stabilita "in concertazione" con le parti.

A tal proposito la corte

Si osserva innanzitutto che, sebbene il paragrafo I dell'articolo L.225-102-4 del codice di commercio prevede che le parti interessate della società abbiano il diritto di essere coinvolte nell'elaborazione del piano di vigilanza, incoraggiando così il dialogo e lo scambio, non impone tuttavia, nella fase di elaborazione della mappatura dei rischi, un obbligo di concertazione e, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, i giudici di primo grado, ai sensi della sentenza impugnata, non hanno posto alcun obbligo di concertazione in questa fase del processo.

Prima di elencare le cinque misure che devono essere incluse nel piano di vigilanza, il paragrafo I dell'articolo L.225-102-4 del codice di commercio precisa che il piano comprende *"misure di vigilanza ragionevoli atte a identificare i rischi e a prevenire gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la salute e la sicurezza delle persone e l'ambiente, derivanti dalle attività della società e da quelle delle società da essa controllate ai sensi dell'articolo L.233-16, paragrafo II, direttamente o indirettamente, nonché delle attività dei subappaltatori o dei fornitori con cui è intrattenuto un rapporto commerciale consolidato"*.

Il risultato, di queste disposizioni è che la finalità delle misure contenute nel piano di vigilanza è doppia perché dovrebbero consentire sia di identificare i rischi legati alle attività delle società interessate, compresi i subappaltatori e i fornitori, sia perché, dovrebbe allo stesso modo, permette di prevenire i danni gravi nei tre "domini" concernenti il piano di vigilanza ossia (i diritti umani e le libertà fondamentali/ la sanità e la sicurezza delle persone e dell'ambiente).

L'articolo L.225-102-4 del codice di commercio non pone le imprese interessate nella condizione di dover prevenire o attenuare tutti gli impatti della loro attività, ma solo i "gravi rischi o i danni gravi", il cui criterio determinante è "la gravità" conformemente del resto a quanto previsto dal principio guida n. 24 dell'ONU, secondo il quale *"Quando sia necessario attribuire un ordine di priorità alle misure volte a porre rimedio agli impatti negativi potenziali sui diritti umani, le imprese dovrebbero cominciare con il prevenire e attenuare le violazioni più gravi o quelle rispetto alle quali qualsiasi ritardo d'intervento conferirebbe un carattere irrimediabile"*.

Come è stato esattamente rilevato dai giudici di primo grado, la legge del 27 marzo 2017, ha collocato la mappatura dei rischi al primo posto tra le misure da prevedere nel piano di vigilanza di un'impresa, dal momento che dalla stessa dipende la determinazione delle azioni da intraprendere per prevenire le violazioni gravi e assicurarne il monitoraggio.

Sebbene il contenuto della mappatura dei rischi, destinato alla loro identificazione alla loro analisi e alla loro gerarchizzazione, non sia precisamente dettagliato secondo l'articolo L.225-102-4, I, 1° del codice di commercio, risulta da quanto precede che esso debba essere elaborato tenendo conto del criterio determinante della gravità.

Così, i rischi da identificare e da valutare nell'ambito di tale mappatura sono i rischi reali e potenziali derivanti dalle attività delle società interessate, che le imprese devono prendere in considerazione per cartografare le proprie attività, al fine di individuare i settori generali nei quali le incidenze negative sono maggiormente suscettibili di verificarsi ed essere le più gravi; e quindi procedere, sulla base di tale mappatura, a una valutazione approfondita delle proprie attività, di quelle delle loro filiali e dei loro eventuali partner commerciali, nei

settori in cui le incidenze negative sono state individuate come più suscettibili di verificarsi e più gravi

Questa analisi è in linea con la direttiva che prevede:

- nel suo articolo 8, relativo al censimento e alla valutazione delle incidenze negative reali e potenziali, che gli Stati membri vigilino affinché le imprese adottino misure appropriate per censire e valutare le incidenze negative reali e potenziali derivanti dalle proprie attività o da quelle delle loro filiali e partner commerciali;
- nel suo articolo 9, relativo alla gerarchizzazione delle incidenze negative reali e potenziali censite, secondo cui, qualora non sia possibile prevenire, attenuare, eliminare o ridurre al minimo tutte le incidenze negative censite simultaneamente e nella loro integralità, le imprese devono gerarchizzare gli effetti negativi in funzione della loro gravità e della loro probabilità.

La mappatura dei rischi è trattata al punto V del piano di vigilanza del 2021. Il piano descrive innanzitutto la metodologia generale di analisi dei rischi utilizzata, spiega di aver fatto ricorso alla mappatura dei rischi grezzi settoriali elaborata dall'AFNOR, che censisce 118 settori di attività, per selezionarne 11 "particolarmente rappresentativi di categorie di acquisti a rischio".

Occorre sottolineare che tanto per la attività di gruppo in Francia che all'estero (1), che per quelle dei fornitori, dei prestatori e dei subappaltatori (2, i rischi sono enumerati e descritti in termini generali all'interno di ciascuna delle tre categorie indicate dalla legge L.255-102-4 I (Diritti umani e libertà fondamentali/ Sanità e sicurezza al lavoro/luogo di lavoro) senza alcuna precisazione circa il loro grado di gravità e i pertinenti fattori di rischio che ne hanno giustificato l'inclusione, con la conseguenza che non risulta alcuna gerarchizzazione, come invece esige l'articolo L.225-102-4, I, 1° del codice di commercio.

Inoltre, ai sensi del paragrafo "metodologia generale di analisi dei rischi", è menzionato che l'approccio consiste nel

- valutare i rischi potenziali (rischi grezzi) legati al dovere di vigilanza al fine di identificare i rischi di violazioni gravi da affrontare in via prioritaria senza alcun riferimento ai rischi reali;
- "identificare le disposizioni di gestione dei rischi messe in atto per coprire tali rischi prioritari, e la loro analisi al fine di valutarne l'efficacia così da determinare il rischio residuo (rischio netto) per ciascuno dei rischi identificati", con la conseguenza che, come hanno rilevato dai giudici di primo grado, la mappatura dei rischi tiene già conto delle misure che sono invece previste soltanto in una terza fase (articolo L.225-102-4, I, 3°), vale a dire a titolo delle "azioni adeguate di attenuazione dei rischi o di prevenzione delle violazioni gravi".

Peraltro, la mappatura non dà conto di un'analisi dei rischi, bensì della loro evoluzione complessiva, esposta in maniera succinta:

- l'esercizio di mappatura effettuato nel 2021 non ha rivelato alcun cambiamento significativo riguardo all'esposizione del gruppo al rischio di violazione grave dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro e nell'ambiente,
- per le attività di gruppo, il rischio netto globale di lesione grave ai diritti e alle libertà fondamentali è "ben gestito e minore in Francia" e "globalmente gestito a livello internazionale". Il rischio netto complessivo di violazioni gravi in materia di salute e sicu-

rezza sul lavoro è valutato come minore grazie ai dispositivi di gestione dei rischi in Francia, e globalmente gestito a livello internazionale; il rischio netto complessivo di violazioni gravi in materia ambientale rimane minore in Francia e globalmente gestito e limitato a livello internazionale. Su questo punto La Poste apporta alcune precisazioni, indicando che il gruppo resta vigile nei confronti dei propri settori di attività che prevedono l'emissione di gas a effetto serra e di inquinanti, che sono oggetto di monitoraggi specifici e di azioni adeguate, in particolare a livello internazionale, e che il livello complessivo di esposizione ai rischi connessi ai rifiuti è basso.

Per quanto riguarda le attività dei fornitori, prestatori e subappaltatori: il rischio netto rimane complessivamente minore in Francia, salvo per nuove attività che sono indicate ma per le quali il livello di rischio non è precisato, rilevandosi inoltre che non è stata effettuata alcuna distinzione quanto ai rischi relativi ai diritti umani e alle libertà fondamentali, alla salute e sicurezza delle persone e all'ambiente; a livello internazionale, i rischi relativi alle libertà fondamentali e ai diritti umani sono stati complessivamente valutati come limitati, quelli relativi alla salute e sicurezza sul lavoro complessivamente stimati come gestiti, e quelli relativi all'ambiente come limitati.

In più occasioni si fa così riferimento a rischi gestiti, senza alcuna precisazione circa il loro grado di gravità.

Se la legge non esige che il piano comunichi su tutti i rischi, esso deve, per contro, in questa prima fase essenziale, mettere in evidenza i rischi che presentano il livello più elevato mediante una mappatura che li identifichi, li analizzi e ne proponga una gerarchizzazione, e ciò distintamente e indipendentemente dalle misure messe in atto, il che può essere fatto in forma sintetica ma nondimeno precisa.

La mappatura del piano di vigilanza del 2021 è caratterizzata per un eccessivo livello di generalizzazione per poter rispondere a questo obiettivo.

Di conseguenza, a giusto titolo i primi giudici hanno ritenuto che la fase iniziale di mappatura dei rischi del piano di vigilanza 2021 non fosse conforme alle prescrizioni dell'articolo L.225-102-4 del codice di commercio e hanno accolto la domanda di ingiunzione della federazione Sud Ptt volta a integrare il piano di vigilanza con una mappatura dei rischi destinata alla loro identificazione, analisi e gerarchizzazione.

Sulle procedure di valutazione dei rischi delle subappaltatrici in funzione dei rischi precisi identificati dalla mappatura

Le procedure di valutazione regolare della situazione delle filiali delle subappaltatrici o dei fornitori con i quali è stata intrattenuta una relazione commerciale stabile, con riferimento alla mappatura dei rischi costituisce la seconda misura che secondo l'articolo L.225-102-4 deve essere sviluppata nel piano di vigilanza.

Il tribunale ha ritenuto che, sebbene il piano di vigilanza 2021 elenchi procedure concrete di valutazione, in particolare rivolte ai propri fornitori e subappaltatori, combinando una valutazione esterna, un controllo operativo interno e un sistema automatizzato di controllo documentale, nonché un'azione prioritaria di valutazione nei confronti della categoria di acquisto prioritaria (settore trasporto, consegna, logistica), tale mappatura non presenti né i fattori specifici di rischio, né la loro gerarchizzazione, con la conseguenza che il piano non consente realmente di misurare se la strategia di valutazione dei rischi sia conforme alla gravità delle violazioni.

La Poste sostiene che il tribunale abbia effettuato, su questo punto, una valutazione eccessivamente formale, contraria alla legge sul dovere di vigilanza, mentre questa ha provve-

duto a mettere in atto strumenti di valutazione dei propri subappaltatori e fornitori articolati in tre fasi: una prima fase di auto-dichiarazione effettuata online dai fornitori e subappaltatori mediante un questionario; seguita da un audit documentale a distanza realizzato da un esperto valutatore dell'AFNOR per i fornitori e i subappaltatori il cui punteggio di autovalutazione non è soddisfacente o che sono soggetti a revisione prioritaria tenendo conto della mappatura dei rischi e infine un audit in loco degli stessi fornitori e subappaltatori che sono stati sottoposti a audit documentale.

Sud Ptt replica che le procedure di valutazione non vengono svolte in relazione ai rischi individuati nella mappatura, tale inadeguatezza deriva dalla lacuna iniziale nella mappatura dei rischi già esposta.

Su questo punto la Corte

Se La Poste descrive nel suo piano di vigilanza un meccanismo di controllo dei fornitori e dei subappaltatori in tre fasi consistenti in un questionario da compilarsi da parte di questi ultimi, un audit documentale effettuato a distanza da un esperto valutatore dell'Afnor, quindi audit in loco; ciò nondimeno, tale procedura di valutazione non può essere considerata conforme alle disposizioni precedentemente richiamate in mancanza dell'identificazione, dell'analisi e della gerarchizzazione dei rischi più gravi nella mappatura dei rischi del piano di vigilanza 2021.

Come hanno giustamente rilevato i giudici di primo grado, nel paragrafo 4, intitolato "dispositivi di valutazione e di controllo operativi" del capitolo VI, relativo alle "misure di prevenzione e di attenuazione dei rischi" del piano di vigilanza 2021, La Poste cita un esempio di controlli delle attività effettuati in loco dai subappaltatori dispiegati dalla branca Servizi-Corrispondenza-Colis, consistente in una verifica delle patenti di guida degli autisti e del loro tasso alcolemico, mentre la mappatura dei rischi relativa a fornitori, prestatori e subappaltatori in Francia menziona in termini generali il rischio connesso agli "infortuni sul lavoro (mancanza di dispositivi di protezione e attrezzature dei lavoratori)" senza alcuna precisazione sul rischio specifico legato alle infrazioni al codice della sicurezza stradale commesse dagli autisti. Allo stesso modo, se la mappatura dei rischi menziona il rischio connesso al "lavoro minorile" e al "lavoro forzato", quello relativo al lavoro illegale, che è distinto, non è identificato, mentre risulta dagli atti che tale rischio è significativo.

Di conseguenza, la sentenza impugnata sarà confermata nella parte in cui ha ingiunto alla società La Poste di istituire procedure di valutazione dei subappaltatori precise e identificate mediante la mappatura dei rischi.

Sulla concertazione con le organizzazioni sindacali nell'ambito del meccanismo di allerta

Il piano di vigilanza deve comportare secondo il titolo delle misure al n.º4 "*un meccanismo di allerta e di raccolta dei segnali relativi all'esistenza o alla possibile realizzazione dei rischi stabiliti in concerto con le organizzazioni sindacali sindacati rappresentativi nella suddetta azienda*".

La Poste sostiene che contrariamente a quanto valutato dal tribunale ha ben soddisfatto le sue obbligazioni di concerto con le organizzazioni sindacali rappresentative. Ha fatto valere che:

- la nozione di concerto ai sensi della legge sulla dovere di vigilanza, derivante da un emendamento (n. 18) depositato il 25 novembre 2016, non esige una decisione congiun-

ta, né una cooperazione con le organizzazioni sindacali, e che il livello di consultazione richiesto dal tribunale non corrisponde né all'intenzione del legislatore, né alla Direttiva sul dovere di vigilanza, che prevede semplicemente che le organizzazioni sindacali siano informate della procedura di allerta, né ai Principi guida, i quali invitano a scambi costruttivi e quindi a obblighi reciproci di buona fede per partecipare al processo di consultazione sul dispositivo di allerta

- che tale consultazione ha avuto luogo tra il 2019 e il 2022 mediante due principali canali di allerta: 1) un canale di allerta etica destinato ai collaboratori di La Poste, attivo dal 2011 e gestito da un prestatore esterno, WhistleB; 2) un canale di allerta specifico sul dovere di vigilanza, operativo dal 2019 per i dipendenti dei fornitori e dei subappaltatori, anch'esso gestito da WhistleB; ed è stato richiesto ai suddetti fornitori e subappaltatori di informare i propri collaboratori dell'esistenza di tale dispositivo.
- che inoltre l'implementazione e gli sviluppi del sistema di allerta etica sono stati oggetto di una consultazione annuale nell'ambito della Commissione per il dialogo sociale di La Poste (CDSP), che è l'organismo di dialogo specifico di La Poste, e che ogni anno una CDSP si è dedicata al piano di vigilanza.

Sud Ptt replica che la consultazione richiesta non si riduce a una mera informativa e a un semplice parere, ma implica un dialogo preventivo volto a negoziare il contenuto, in modo da consentire di elaborare congiuntamente un meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni; che, nella fattispecie, le riunioni del CDSP del 25 luglio 2019, dell'11 febbraio 2021 e del 14 febbraio 2022 si sono limitate a presentazioni visive (supporto PowerPoint) sul dovere di vigilanza; che il dispositivo di allerta è stato brevemente descritto senza alcun ricorso alla consultazione e sembra aver portato, secondo il DEU, a un aggiornamento dell'interfaccia WhistleB; e che, con riguardo al piano di vigilanza 2021, si è tenuta un'unica riunione di presentazione di un supporto visivo l'11 febbraio 2021, poche settimane prima della sua pubblicazione, accompagnata da informazioni molto generali e sommarie, essendo già stato finalizzato il meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni.

A questo proposito

Se, prima di enunciare le misure che deve contenere il piano di vigilanza, l'articolo L.225-102-4, I, del codice di commercio indica che "il piano è destinato a essere elaborato in associazione con le parti interessate della società"; esso precisa, per contro, con riguardo specificamente alla quarta misura, che il meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni è istituito "in consultazione" con le organizzazioni sindacali e rappresentative, parti interessate precisamente identificate.

L'elaborazione in concertazione si distingue da una semplice consultazione su un progetto già predefinito e presuppone la trasmissione di elementi informativi nonché uno scambio di punti di vista e di proposte in merito alla redazione del contenuto e all'attuazione del meccanismo da istituire, in vista – e dunque a monte – della sua elaborazione

Incombe a La Poste dimostrare di aver instaurato un dialogo con le organizzazioni sindacali su tale meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni, previamente alla sua elaborazione.

La Poste giustifica di aver inviato inviti via e-mail per le CDSP del 19 luglio 2019, dell'11 febbraio 2021 e del 14 febbraio 2022 (quella del 2020 essendo stata rinviata a causa della crisi sanitaria legata al Covid-19), nonché di aver trasmesso i dossier di supporto il 4 febbraio 2021 e il 10 febbraio 2022, in particolare al rappresentante della federazione Sud Ptt, in vista delle riunioni della CDSP sul "dovere di vigilanza".

Non risulta da tali e-mails che il meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni, previsto dall'articolo L.225-102-4, I, 4° del codice di commercio, sarà istituito in concertazione con le organizzazioni sindacali rappresentative.

Per quanto riguarda il piano di vigilanza del 2021, il supporto visivo trasmesso per la riunione dell'11 febbraio 2021 presenta un "sistema di allerta dipendenti aperto dal 2011" e un "sistema di allerta fornitori aperto dal 2019" sotto forma di diagrammi, contenenti poche informazioni.

Non essendo stato prodotto alcun verbale delle riunioni, il contenuto degli scambi con Sud Ptt non è conosciuto. L'allegato di La Poste, secondo cui nessun verbale era stato richiesto né era obbligatorio, è inoperante, poiché incombe ad essa dimostrare di aver avviato e reso possibile una discussione sul meccanismo di allerta da elaborare, rilevato che, con una prima messa in mora del 9 luglio 2020, Sud Ptt aveva espressamente richiesto una consultazione su tale meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni previsto dalla legge sul dovere di vigilanza, manifestando così chiaramente il proprio interesse in proposito.

Se la comunicazione per La Poste dei documenti che lei stessa aveva stabilito in vista di una riunione del CDSP alla quale aveva partecipato SUD Ptt permette di considerare che sia potuta esistere una consultazione sul dispositivo di allerta questi elementi non stabiliscono per contro, che il meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni che emerge dai documenti trasmessi è stato istituito in consultazione con le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo L.225-102-4, I, 4° del codice di commercio.

Non avendo la società La Poste dimostrato di aver instaurato un dialogo con le organizzazioni sindacali previamente all'elaborazione del meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni, la sentenza sarà confermata nella parte in cui ha ingiunto a La Poste di integrare il proprio piano di vigilanza con un meccanismo di allerta e di raccolta delle segnalazioni, previa consultazione con le organizzazioni sindacali rappresentative della suddetta società.

Sulla pubblicazione di un vero e proprio sistema di monitoraggio delle misure di vigilanza

La quinta e ultima misura che deve essere implementata dal piano di vigilanza riguarda *"Un sistema di monitoraggio delle misure attuate e di valutazione della loro efficacia"*.

Il tribunale ha rilevato che il dispositivo di monitoraggio dell'attuazione del piano di vigilanza si presenta sotto forma di una tabella di indicatori numerici, completata da una breve analisi generale delle tendenze, che espone in modo succinto e casuale talune misure comprese nel piano con un'analisi incentrata soltanto su due temi specifici; che, sebbene alcune misure diano luogo a bilanci separati (bilancio dell'attività della linea di ascolto e di sostegno psicologico davanti alla Commissione nazionale salute e sicurezza sul lavoro), il resoconto del piano di vigilanza non ne fa menzione, con la conseguenza che esso non consente di misurare utilmente l'efficacia delle misure adottate, né di fungere da bilancio per orientare l'azione in materia di vigilanza.

La posta sostiene che non esista nella legge sul vigilanza né i principi guida forniscono indicazioni sulla forma che deve assumere il resoconto dell'attuazione del piano di vigilanza, con conseguente libertà di presentazione, e che sono richiesti unicamente i dati concernenti le violazioni gravi. La posta sottolinea che il capitolo nono del suo piano di vicinanza comporta delle indicazioni quantitative e qualitative un meccanismo di auto e valutazione dei fornitori un meccanismo di controllo documentale e di audit delle fornitori così come delle verifiche tramite delle organizzazioni specializzate esterne e indipendenti quali Modys, CDP ed Ecovadis che permettono di rendere conto sul monitoraggio della messa in opera del piano.

Sud Ptt replica che il resoconto è lacunoso, in quanto si limita a fornire alcuni indicatori sociali e ambientali per il gruppo e, quanto ai fornitori e subappaltatori, a indicare il tasso di copertura mediante una “clausola di vigilanza” e il numero di controlli e di audit effettuati, senza stabilire alcun collegamento tra i rischi identificati e le misure attuate. Afferma che la scelta degli indicatori da includere nel resoconto non può essere lasciata alla discrezionalità di La Poste, senza alcun nesso con le misure di vigilanza adottate, poiché i diversi obblighi del piano di vigilanza costituiscono un insieme coerente e non possono essere scissi gli uni dagli altri, con la conseguenza che il resoconto sull’attuazione discende dall’obbligo primario di predisporre una mappatura dei rischi.

Il piano di vigilanza 2021 comprende in ultimo luogo un capitolo IX intitolato *Rapporto di implementazione efficace: indicatori di performance* relativo agli anni 2020 e 2021, divisi in quattro sottosezioni: a) sintesi degli indicatori sociali; b) sintesi degli indicatori ambientali; c) Sintesi degli indicatori dei fornitori; d) gli indicatori relativi ai dispositivi di allerta.

Nella “sintesi degli indicatori sociali” figurano dati numerici e percentuali relativi alla ripartizione uomini/donne in termini di organico (senza ulteriori precisazioni), al numero di accordi nazionali firmati, comprese le filiali, al tasso di “assenteismo per malattia”, al tasso di frequenza degli infortuni sul lavoro con e senza assenza, alla quota di donne all’interno del Comitato di direzione e al divario retributivo tra donne e uomini.

Nella sintesi degli indicatori ambientali sono indicate cifre relative al consumo di energetico, all’impronta di carbone all’intensità (gas serra/fatturato consolidato), alla flotta di veicoli elettrici, alle emissioni di ossido di azoto, emissioni di particolato, monossido di carbonio, NO+HC, alla quota di chilometri percorsi dalla flotta gestita da Véhiposte.

La sintesi degli indicatori relativi ai fornitori menziona, dal canto suo, i dati concernenti il tasso di copertura della “clausola di vigilanza”, il numero di fornitori informati del dispositivo di valutazione, il numero di autovalutazioni effettuate, di audit documentali e di altri controlli realizzati.

Il paragrafo relativo ai dispositivi di allerta indica il numero di e i deferimenti al dispositivo di allerta etica “collaboratore” ed “esterno”

Il resoconto pone infine l’accento sull’efficacia della politica di La Poste a favore della parità professionale tra uomini e donne (52,6% di donne all’interno della società La Poste SA, 52% di donne nei quadri intermedi e 39,7% tra i dirigenti strategici e apicali), sui buoni risultati dell’indice di parità tra uomini e donne, sui progressi del tasso di occupazione delle persone con disabilità e sul riconoscimento del livello molto elevato di impegno di La Poste in materia di questioni ambientali, sociali e societarie, con la sua classifica al 1° posto mondiale per il terzo anno consecutivo da parte dell’agenzia Vigeo Eiris, nonché la sua iscrizione nella Lista A del CDP (Carbon Disclosure Project).

Se la legge non dà alcuna indicazione relativa tanto a alla forma del resoconto dell’effettiva attuazione del piano di vigilanza, nondimeno il suo contenuto deve essere il riflesso di quanto è atteso dal piano di vigilanza e mantenere uno stretto legame con le misure del piano che lo precedono.

Ora, il capitolo IX del piano di vigilanza 2021 dà essenzialmente conto di indicatori scelti dalla società La Poste che rivelano un’evoluzione in alcuni ambiti (parità uomo/donna, assenteismo per malattia, infortuni sul lavoro ecc.), ma non fornisce alcuna spiegazione sull’attuazione e sugli effetti delle misure di vigilanza previste dal piano, volte a identificare i rischi e a prevenire le violazioni gravi dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della salute e della sicurezza delle persone, nonché dell’ambiente, mentre tali questioni sono al centro del dovere di vigilanza delle imprese. Non può quindi ritenersi che tale resoconto concerna l’attuazione effettiva del piano.

È dunque a giusto titolo che il tribunale ha ritenuto che tale resoconto non consentisse di

fungere da bilancio utile per orientare l'azione in materia di vigilanza e che vi fosse luogo per ingiungere a La Poste di pubblicare un effettivo dispositivo di monitoraggio delle misure di vigilanza. La sentenza sarà confermata anche sotto questo profilo.

Sulle spese processuali e sulle spese non ripetibili

La Poste, risultata soccombente, deve essere condannata alle spese di primo grado, con conferma della sentenza impugnata, e d'appello, con distrazione in favore del Maître Fertier della SELARL JRF & Associés, conformemente alle disposizioni dell'articolo 699 del codice di procedura civile.

Tenuto conto della soluzione data alla controversia, la sentenza sarà confermata nelle sue disposizioni relative all'articolo 700 del codice di procedura civile, essendo inoltre La Poste condannata a versare alla federazione Sud Ptt un'indennità di 5.000 euro a titolo di spese non ripetibili sostenute in appello.

PER QUESTI MOTIVI

La corte,

Conferma il giudicato della sentenza impugnata in tutte le sue disposizioni sottoposte alla Corte,

aggiungendo,

Condanna la società SA La Poste alle spese processuali d'appello con recupero a favore del Maître Fertier della SELARL JRF & Associés, conformemente alle disposizioni dell'articolo 699 del codice di procedura civile.

Condanna la società SA La Poste a versare alla Federazione dei sindacati solidali, unitari e democratici delle attività postali e di telecomunicazione (Sud Ptt) la somma di 5.000 euro ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile, a titolo di spese non ripetibili sostenute in appello.

Marie-Christine HÉBERT-PAGEOT
Presidente

Liselotte FENOUIL
Cancelliere

Allegato IV
TRIBUNALE DI PARIGI
34^a Sezione
n. RG 23/09018
n. Portalis 352J-W-B7H-C2F4J
Decisione del 18 settembre 2025 34^a Sezione
n. RG 23/09018 n. Portalis 352J-W-B7H-C2F4J
traduzione a cura di Mariangela Zito

ORDINANZA emessa il 18 settembre 2025

- **Signor Moses BYARUFU**
Villaggio di Kasinyi, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor Fred BALIKENDA**
Villaggio di Kasinyi, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor Ismail BWOWE**
Villaggio di Kituntu, distretto di Rakai (UGANDA)
- **Signor Richard KISAKYE**
Villaggio di Kituntu, distretto di Rakai (UGANDA)
- **Signor Frederick LWANGA LUBOWA**
villaggio di Luseese, distretto di Rakai (UGANDA)
- **Signora Margret SSUUNA**
villaggio di Kyakkonda (UGANDA)
- **Signor John AKIBWA**
villaggio di Mubako, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor Rugadya KISEMBO**
villaggio di Kasinyi, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor Frank LUYIGA**
villaggio di Kituntu, distretto di Rakai (UGANDA)
- **Signora Magrate NYAKATO**
villaggio di Kasinyi, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor Jelousy MUGISHA**
villaggio di Kasinyi, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor Korokoni BYETIIMA**
villaggio di Wanseko, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor Joseph BYARUFU MUHEEMBA**
villaggio di Nkondo II, distretto di Hoima (UGANDA)

- **Signor Fred MWESIGWA**
Villaggio di Nyangahya, distretto di Masindi (UGANDA)
- **Signora Mugisa PITIYEDI**
villaggio di Wanseko, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor Monday YOSAMU SSENYONDO**
villaggio di Najjanga, distretto di Rakai (UGANDA)
- **Signor Kennedy WANDERA**
villaggio di Katanga, distretto di Kabarole (UGANDA)
- **Signor Maxwell ATUHURA**
villaggio di Kagote, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signora Joanne NAMUTAWE**
villaggio di Bukulugi, distretto di Kampala (UGANDA)
- **Signor Robinson Benald OKELLO**
villaggio di Uriibo, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor Julius ASIIMWE**
Villaggio di Kaabale, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signor James KASEGU**
Villaggio di Kirama, distretto di Rakai (UGANDA)
- **Signor Robert BIRIMUYE**
villaggio di Najjanga, distretto di Rakai (UGANDA)
- **Signor Samuel BIGIRWENKYA**
villaggio di Kigwera South West, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Signora Zaina NAMATOVU**
villaggio di Nansiti, distretto di Lwengo (UGANDA)
- **Signor Asiimwe KITAYIMBWA**
villaggio di Kinankole, distretto di Rakai (UGANDA)
- **Signor Geoffrey BYAKAGABA**
villaggio di Kasinyi, distretto di Buliisa (UGANDA)
- **Associazione Les Amis de la Terre France, [...]**
- **Associazione Survie, [...]**
- **Associazione The National Association of Professional Environmentalists, [...]**
- **Associazione Africa Institue for Energy Governance, [...]**
- **Associazione Tasha Ressearch Institute africa Limited, [...]**

Convenuta

S.A. TotalEnergies SE, ...omissis...

Citazione in giudizio del 27 giugno 2023

...omissis...

Sintesi dei motivi

È opportuno presentare in modo sintetico le posizioni sostenute dalle parti, che saranno sviluppate in seguito con l'esame dei documenti richiesti, dopo aver ricordato le disposizioni di legge applicabili.

I **ricorrenti** sostengono che **TotalEnergies**, per giustificare le misure di vigilanza adottate dalle proprie filiali, abbia fatto riferimento – nelle conclusioni di merito depositate il 27 giugno 2024 – a diversi documenti senza però comunicarli, in violazione dell'articolo 132 del Codice di procedura civile. Ritengono pertanto di avere un interesse legittimo alla loro produzione, poiché utili a chiarire al Tribunale le presunte carenze nella definizione e nel monitoraggio dei piani di vigilanza della società.

Essi chiedono l'acquisizione di **ulteriori prove documentali**, sia di carattere generale sia individuale, necessarie – a loro avviso – per la corretta risoluzione della controversia. Sottolineano che tali elementi, direttamente collegati ai diritti umani e al processo di riacquisto dei terreni, sono indispensabili per consentire al giudice di valutare le presunte violazioni del dovere di vigilanza imputate a TotalEnergies.

Secondo i ricorrenti, il **controllo effettivo** esercitato dalla società madre sulle controllate EACOP e TEPU, che le ha già consentito di produrre documenti in loro possesso, giustifica la sua capacità di fornire anche quelli richiesti. Qualora ciò non fosse possibile, chiedono che sia il giudice istruttore a ordinare direttamente alle controllate la produzione forzata dei documenti.

La **società convenuta** TotalEnergies replica che la richiesta di produzione forzata non soddisfa i requisiti dell'articolo 132 c.p.c., in quanto i documenti non sarebbero né menzionati né identificati in modo specifico nelle conclusioni.

Sostiene inoltre che la domanda riguarda **documenti appartenenti a società giuridicamente autonome** (EACOP e TEPU), terze rispetto al procedimento, e dunque non nella sua disponibilità. Aggiunge che alcune delle relazioni richieste, redatte da autorità ugandesi, sarebbero **riservate**.

Infine, afferma di aver già fornito i documenti pertinenti, mentre gli altri non rientrerebbero nell'ambito della causa, essendo in parte riferiti alla situazione individuale dei ricorrenti e quindi, allo stato, **prematuri**.

Motivi della decisione

Ai sensi dell'articolo 788 c.p.c., il giudice istruttore dispone di tutti i poteri necessari per ottenere la comunicazione e la produzione dei documenti.

L'articolo 11 impone alle parti di collaborare alle misure istruttorie, prevedendo che il giudice possa trarre le conseguenze dall'eventuale rifiuto. Se una parte è in possesso di un elemento di prova, l'altra può chiederne la produzione, anche dietro pagamento di una pena pecuniaria.

Gli articoli 132 e 133 disciplinano la **comunicazione dei documenti richiamati** negli atti: essa deve essere spontanea, ma in mancanza può essere ordinata dal giudice. L'articolo 142 regola invece la **produzione forzata**, consentendo al giudice di ordinarla, se utile e necessaria alla risoluzione della controversia, e previa dimostrazione dell'interesse legittimo della parte richiedente.

Sui documenti delle società EACOP e TEPU

L'azione è fondata sulla **legge n. 2017-399 del 27 marzo 2017**, che ha introdotto l'obbligo di vigilanza per le società madri, oggi codificato all'articolo L.225-102-1 del Codice di commercio. Tale norma impone l'adozione di un **piano di vigilanza** che individui, valuti e prevenga i rischi di gravi violazioni dei diritti umani, della sicurezza e dell'ambiente derivanti sia dalle attività della società sia da quelle delle sue controllate (art. L.233-16).

Nel caso di specie, i ricorrenti imputano a TotalEnergies **carenze nei piani di vigilanza 2018-2023** in relazione ai progetti petroliferi Tilenga (Uganda) ed EACOP (Uganda-Tanzania), gestiti dalle controllate TEPU ed EACOP.

Il giudice rileva che, in base alle norme citate, la società madre è **responsabile anche delle attività delle controllate consolidate**, e che pertanto i ricorrenti possono legittimamente chiedere la produzione dei documenti in possesso di queste ultime, senza doverle convenire separatamente.

Sulle relazioni del Chief Government Valuer (CGV) e del District Land Board

I ricorrenti sostengono che TotalEnergies, nonostante due richieste (2021 e 2024), non abbia fornito le relazioni del CGV, pur avendone fatto riferimento nelle proprie difese. Tali documenti, essi affermano, sono indispensabili per comprendere i criteri di calcolo delle compensazioni dei terreni e per verificare il rispetto degli standard della **Società Finanziaria Internazionale (SFI)**.

La società replica che tali relazioni sono di esclusiva proprietà delle autorità ugandesi e riservate, ma il giudice constata che TotalEnergies **vi ha avuto accesso** e ne ha fatto uso, anche tramite la relazione di audit ADIT 2019-2022, nella quale i rapporti CGV figurano come allegati.

Pertanto, la produzione delle relazioni CGV **RAP1-5 e RAP EACOP (Uganda)** viene ordinata, non essendo dimostrata la riservatezza invocata.

Sulle relazioni Atacama e Newplan Ltd

Poiché le società Atacama e Newplan hanno fornito le valutazioni tecniche dei terreni utilizzate dalle autorità ugandesi per fissare i tassi di compensazione, e dato che TotalEnergies ne fa ripetuto riferimento nelle proprie difese, la loro **produzione è giustificata** e ordinata con pena pecuniaria in caso di ritardo.

Sulla relazione dello studio sulle inondazioni (Queensland and Leeds, 2021)

Dagli atti emerge che TotalEnergies cita tale studio per negare le presunte carenze nella mappatura dei rischi ambientali. Poiché il documento è stato **utilizzato esplicitamente** nelle sue difese, la produzione forzata è accolta, con le modalità previste nel dispositivo.

Sui rapporti di audit interni e verbali dei Comitati direttivi per i diritti umani

I ricorrenti chiedono la produzione integrale dei **documenti di audit interno** (2020, 2022, 2023) e dei **verbali dei Comitati direttivi sui diritti umani** (2019-2023), lamentando che TotalEnergies ne abbia fornito solo estratti, oscurati unilateralmente.

La società sostiene che i rapporti completi trattano materie estranee alla causa e che le parti relative a Tilenga ed EACOP sono già state comunicate.

Il giudice distingue:

- **Audit interni:** la produzione completa non è ordinata, poiché i documenti riguardano aspetti estranei alla controversia e saranno valutati nel merito.

- **Verbalì Comitati diritti umani (doc. 248.4):** le versioni prodotte risultano troncate e incomprensibili; pertanto, TotalEnergies è tenuta a **comunicarle integralmente**, dietro pena pecuniaria.

Sui documenti relativi agli aiuti alimentari e alla compensazione dei terreni

I documenti relativi alla distribuzione dei cesti alimentari, alle relazioni di monitoraggio e alle ricevute firmate dai beneficiari risultano già comunicati durante la fase istruttoria. Non occorre quindi pronunciarsi ulteriormente.

Per questi motivi

(dispositivo)

Il giudice istruttore **ordina a TotalEnergies** di comunicare, entro un mese dalla notifica, i seguenti documenti:

- Relazioni del Chief Government Valuer (CGV) sui RAP1-5 e sul RAP EACOP (parte Uganda);
- Relazioni tecniche Atacama e Newplan sui tassi di compensazione;
- Relazione 2022 derivante dallo studio sulle inondazioni 2021;
- Pagine complete dei verbali dei Comitati direttivi sui diritti umani (doc. 248.4).

Decorso il termine, è prevista una **penale di 1.000 € per ogni giorno di ritardo**, fino a un massimo di sei mesi.

Le altre richieste di produzione sono respinte.

TotalEnergies è condannata a versare ai ricorrenti **8.000 € ex art. 700 c.p.c.**

Le parti sono rinviate all'udienza del **16 ottobre 2025**, ore 9:30, per la fissazione del calendario processuale

Fatto e pronunciato a Parigi il 18 settembre 2025.

Il cancelliere
Alice LEFAUCONNIER

Il giudice incaricato della fase istruttoria
Laure ALDEBERT

Diritto del lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali
fondata da G. Pera - diretta da F. Liso, L. Nogler, S. Sciarra

Ultimi volumi pubblicati:

MARIANGELA ZITO, *Diritto del lavoro e globalizzazione. Strategie e pratiche degli attori della contrattazione collettiva transnazionale* (disponibile anche in e-book).

LUISA CORAZZA, *Il lavoro delle donne?. Una questione redistributiva* (disponibile anche in e-book).

FAUSTA GUARRIELLO, LUCA NOGLER (a cura di), *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro.*

ROBERTO VOZA, *Eguaglianza e discriminazioni nel diritto del lavoro. Un profilo teorico* (disponibile anche in e-book).

ELENA GRAMANO, *Jus variandi: fondamento, disciplina e tutela collettiva della professionalità* (disponibile anche in e-book).

IRENE ZOPPOLI, *Il recesso responsabile del creditore nei contratti di lavoro* (disponibile anche in e-book).

MARCELLO PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna* (disponibile anche in e-book).

CHIARA CRISTOFOLINI, *Profili organizzativi e trasparenza finanziaria dei sindacati rappresentativi. Uno studio comparato* (disponibile anche in e-book).

SIMONE PIETRO EMILIANI, *Lavoro subordinato e precedenza nelle assunzioni* (disponibile anche in e-book).

PAOLO PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008* (disponibile anche in e-book).

PAOLO PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?* (disponibile anche in e-book).

PAOLO BARBIERI, LUCA NOGLER, RICCARDO SALOMONE, ENRICO ZANINOTTO (a cura di), *Mercati del lavoro e territori. I casi del Sudtirolo e del Trentino* (disponibile anche in e-book).

ALFREDO CORPACI, RICCARDO DEL PUNTA, MARIA PAOLA MONACO (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia* (disponibile anche in e-book).

ORSOLA RAZZOLINI, *Azione sindacale e tutela giurisdizionale. Studio preliminare a partire da un'analisi comparata* (disponibile anche in e-book).

WILLIAM CHIAROMONTE, MARIA DOLORES FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future* (disponibile anche in e-book).

VALENTINA ANIBALLI, *Rapporto di lavoro e solidarietà: verso un modello pluridimensionale* (disponibile anche in e-book).

MARIA PAOLA MONACO, *Gli incarichi di funzione dirigenziale*. Uno snodo cruciale nel rapporto fra politica ed amministrazione (disponibile anche in e-book).

BOB HEPPLE, ROCHELLE LE ROUX, SILVANA SCIARRA (a cura di), *Laws against strikes*. The South African Experience in an international and Comparative Perspective (disponibile anche in e-book).

LUCA NOGLER (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo* (disponibile anche in e-book).

LUCA NOGLER (a cura di), *Ebav*. Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato veneto (disponibile anche in e-book).

MARCELLO PEDRAZZOLI (a cura di), *Le discipline dei licenziamenti in Europa*. Ricognizioni e confronti (disponibile anche in e-book).

GIOVANNI ORLANDINI, *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro* (disponibile anche in e-book).

LUISA CORAZZA, *Il nuovo conflitto collettivo*. Clausole di tregua, conciliazione e arbitrato nel declino dello sciopero (disponibile anche in e-book).

MASSIMILIANO FRANCO, *Esercizio di attività pericolose e disciplina antinfortunistica*. Responsabilità civile e penale d'impresa (disponibile anche in e-book).

PAOLO PASCUCCI (a cura di), *Massimo D'Antona: l'attualità di un pensiero* (E-book).

MASSIMO PROCOPIO, *La disciplina giuridica e tributaria dei fondi pensione*.

Open Access

MARCO MOCELLA, ELENA SYCHENKO (a cura di), *The quest for labour rights and social justice*. Work in a changing world.

LUCA DI SALVATORE, *Reti di imprese, mercato del lavoro e territori*.

PIERA CAMPANELLA, DAVIDE DAZZI (a cura di), *Meat-up Ffire*. Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

FrancoAngeli

a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.

FrancoAngeli

 **torrossa**
Online Digital Library

