



COMMENTO AL PIANO DI AZIONE NAZIONALE IMPRESA E DIRITTI UMANI 2016-2021¹

Maggio 2017

1. ASPETTI PROCEDURALI: IL COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDERS

Il Piano di Azione Nazionale (da qui in avanti PAN), presentato dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) il 15 dicembre 2016, è il risultato di un processo di consultazione e di stesura durato più di un anno e mezzo (dal gennaio 2015 al luglio 2016), che aveva già condotto alla pubblicazione di una prima bozza presentata in consultazione pubblica nell'estate 2016.

Il processo di stesura del PAN è stato coordinato dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, un organo collocato nel quadro organico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), creato al fine di assolvere gli obblighi dell'Italia derivanti dai trattati internazionali in materia di diritti umani di cui è parte. Tra le attività del CIDU rientra quindi anche il compito di promuovere l'adozione di provvedimenti atti ad assicurare il pieno adempimento da parte del Governo italiano a quanto previsto da strumenti giuridici internazionali, come la Comunicazione della Commissione Europea per una Rinnovata Responsabilità Sociale d'Impresa 2011-2014, che contiene tra l'altro l'invito rivolto agli Stati a pubblicare un Piano di Azione Nazionale al fine di implementare i Principi Guida ONU in materia di Impresa e Diritti Umani.

Il PAN è stato realizzato grazie all'attività congiunta di due diversi Gruppi di Lavoro - uno istituzionale, composto dai Dicasteri competenti in materia, e l'altro non istituzionale che ha visto la partecipazione di esperti del settore provenienti dal mondo accademico, della consulenza, imprenditoriale, dai sindacati e dal terzo settore - che hanno dapprima lavorato in parallelo, per poi condividere la documentazione prodotta singolarmente. Inoltre, la prima bozza del PAN pubblicata a luglio 2016, e messa a disposizione per una consultazione

¹ Il documento è redatto da Dott.ssa Marta Bordignon, Avv. Maria Francesca Cucchiara e Avv. Giacomo Maria Cremonesi. L'analisi si concentrerà sulla versione finale del PAN ufficialmente presentata nel dicembre 2016 e quindi riveduta alla luce dei commenti e dei contributi presentati al CIDU nel periodo di consultazione pubblica.

pubblica, ha ricevuto diversi contributi da rappresentanti della società civile, dei sindacati e delle imprese, tra cui quello presentato congiuntamente da HRIC, ECCJ, FIDH e Mani Tese².

Il 13 marzo 2017 si è svolto a Roma presso il MAECI il primo Workshop di implementazione del PAN, coordinato dal CIDU in collaborazione con ASviS (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile), che non ha però ancora chiarito né le tempistiche per l'attuazione delle misure previste dal Piano, né le istituzioni competenti per porre in pratica le singole misure programmate, né tantomeno il ruolo che dovrebbe essere svolto dal meccanismo di monitoraggio, ovvero il Gruppo di Lavoro su Impresa e Diritti Umani (GLIDU), in collaborazione con il Gruppo Consultivo di rappresentanti non-istituzionali, non ancora stabilito. Manca infatti ancora una chiara interazione, ovvero un processo realmente partecipato, con tutti gli *stakeholder* interessati, ed in particolare con quelli che rappresentano le categorie maggiormente coinvolte, al fine di promuovere una efficace attuazione del contenuto del PAN.

2. IL CONTENUTO DEL PAN: CONSIDERAZIONI GENERALI

In primo luogo, in merito agli **Indirizzi e Principi Generali** (pag. 5, Parte I - versione italiana del PAN) espressi, l'attuazione delle misure contenute nel PAN nel quadro dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile contenuti nell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile 2030 delle Nazioni Unite dimostra un impegno multidisciplinare e ad ampio spettro del Governo italiano, anche in riferimento alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile recentemente presentata dal Ministero dell'Ambiente e che richiama, tra gli Obiettivi Strategici Nazionali, quelli relativi alla promozione della Responsabilità Sociale di Impresa e della gestione sostenibile delle risorse naturali. Inoltre, l'approccio *multi-stakeholder* richiamato più volte - sia tra i Principi Generali, sia riguardo al meccanismo di aggiornamento e monitoraggio del Piano - ricalca quanto previsto e suggerito a livello internazionale in materia.

Come evidenziato nel già citato contributo congiunto di HRIC del settembre 2016, il chiaro riferimento tra le sei **Priorità Nazionali** (pag. 7, Parte II C - versione italiana del PAN) del Governo in materia di Impresa e Diritti Umani alla promozione di un processo di *Human Rights Due Diligence* (HRDD) viene accolto favorevolmente, soprattutto alla luce della recente adozione da parte del Parlamento francese di una legge che prevede l'obbligo di HRDD (*devoir de vigilance*) per le imprese di grandi dimensioni. Questo riferimento rimane però limitato alla sola 'promozione' di questo tipo di attività e non all'impegno ad adottare uno strumento legislativo in materia, che preveda un chiaro obbligo per le imprese, come invece previsto dalla legge francese che - anche se con alcuni limiti posti in particolare in termini di sanzioni penali previste in caso di mancato adempimento (così come previsto dalla decisione del Consiglio Costituzionale francese sul testo della legge) - richiede la pubblicazione annuale di un *plan de vigilance*.

Del pari, apprezzabile è l'inclusione tra le Priorità Nazionali del contrasto al caporalato e alle forme di sfruttamento, lavoro forzato, lavoro minorile, schiavitù e lavoro irregolare, in

² Documento disponibile: <http://www.humanrightsic.com/single-post/2016/09/15/HRIC-ECCJ-Mani-Tese-and-FIDH-contribution-to-the-Italian-NAP-on-Business-and-Human-Rights>

particolare con riferimento ai migranti e alle vittime di tratta, che si pone in linea di continuità con i recenti interventi normativi in materia³ e che auspichiamo sintomatico di un rinnovato impegno dell'Italia in tale delicato ambito.

In merito poi alle iniziative richiamate riguardo al contrasto alla discriminazione e alla promozione delle pari opportunità, rileva il concetto, richiamato poi anche nel PAN, del *diversity management* applicato a livello aziendale e sulla base di quanto previsto dalla legge 76/2016. Infine, a livello di sostenibilità ambientale, quanto previsto dall'Accordo di Parigi sul Cambiamento Climatico (COP21) - ratificato dall'Italia nell'ottobre 2016 ed entrato in vigore il 4 novembre dello stesso anno - pone in essere alcuni efficaci strumenti di protezione dell'ambiente e di promozione delle iniziative, anche legislative, in materia (come la previsione del reato ambientale).

Riguardo poi alle **Aspettative del Governo nei confronti delle Imprese**(pag. 9, Parte III - versione italiana del PAN), HRIC accoglie favorevolmente il recepimento da parte del Governo italiano della Direttiva Europea sul *Non-Financial Reporting*, con il decreto legislativo 254/2016 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 25 gennaio 2017) che prevede l'obbligo per le imprese (con più di 500 dipendenti o che abbiano superato i 20.000.000 euro di stato patrimoniale o i 40.000.000 euro di ricavi netti) di pubblicare annualmente un rapporto sull'attività non-finanziaria.

Di particolare rilevanza la serie di **attività in corso** elencate in merito ai diversi aspetti affrontati nei Principi Guida ONU, così come **le misure che verranno attuate in futuro** e che vengono chiaramente individuate dal PAN(pag. 10 e ss., Parte IV - versione italiana del PAN).

Oltre ai già richiamati riferimenti alla necessità di promuovere l'adozione da parte delle imprese di un processo di HRDD, anche per le piccole e medie imprese (PMI) che rappresentano la maggior parte del tessuto industriale italiano e che affrontano problematiche specifiche in merito all'adempimento della normativa relativa ai diritti umani, risulta interessante il richiamo all'applicazione di un processo di *Due Diligence* lungo tutta la catena di fornitura per imprese che operano in «*zone a governance debole*», in particolare alla luce del Regolamento Europeo approvato nel marzo 2017 riguardante l'attività delle imprese europee nel settore dei *conflict minerals* e che entrerà in vigore nel 2021 (pag. 24, Parte IV B - versione italiana PAN).

Molteplici sono inoltre le misure previste con riferimento al contrasto al lavoro irregolare e al caporalato, soprattutto nel settore agricolo (pag. 16 e 17). Esse, tuttavia, sono prevalentemente dirette alla prevenzione e alla repressione del fenomeno, mentre una minore attenzione è attribuita al profilo della tutela delle vittime e, in particolare, dei migranti in posizione irregolare.

³ Si veda in particolare la L. 29.10.2016, n. 199, con la quale è stato riformato l'art. 603 bis c.p. ampliando l'ambito di applicazione della fattispecie di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro al fine di assicurare maggiore efficacia all'azione penale di contrasto del fenomeno.

Infine, rispetto alla previsione di attività di formazione sui diritti umani tramite *e-learning* e seminari *ad hoc* - sia per l'intera rete diplomatica e consolare italiana, sia per i funzionari pubblici dei vari Dicasteri coinvolti, così come di coloro che svolgono la professione forense - HRIC esprime nuovamente la propria disponibilità a promuovere e porre in essere questo tipo di attività, grazie all'*expertise* dei membri del Network in diversi aree tematiche relative ad Impresa e Diritti Umani.

3. LE POTENZIALITÀ DEL D. LGS. N. 231/2001

Degna di rilievo, tra le misure previste, è la prospettiva di **condurre uno studio onnicomprensivo del D. Lgs. n. 231/2001** in materia di responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, al fine di valutare un'estensione del suo ambito di applicazione alla luce dei Principi Guida ONU per le imprese e i diritti umani (pag. 16). Il D. Lgs. n. 231/2001 prevede l'adozione di Modelli di organizzazione, gestione e controllo ed ha così favorito la diffusione tra le imprese di una cultura della prevenzione che è senz'altro coerente con gli obiettivi della *Human Rights Due Diligence*. Configurando una responsabilità amministrativa dipendente da reato il cui accertamento è affidato al giudice penale, il D. Lgs. n. 231/2001 assicurerebbe altresì l'accesso ai rimedi giudiziali ogniqualvolta le violazioni dei diritti umani poste in essere da un'impresa integrino uno dei reati presupposto elencati agli artt. 24 e ss. del D. Lgs. citato.

Infatti, per evitare di incorrere in responsabilità, l'impresa deve dimostrare di aver efficacemente attuato un Modello organizzativo di gestione e controllo idoneo a prevenire il reato verificatosi e di aver predisposto un organismo interno con funzione di controllo e vigilanza sull'osservanza ed il rispetto del modello di gestione. In caso contrario, sono previste pesanti sanzioni economiche, nonché la possibilità di bloccare l'attività.

La lista delle fattispecie criminose è stata ampliata nel tempo e ricomprende attualmente specifiche violazioni dei diritti umani quali, tra le altre: la pratica delle mutilazioni genitali femminili, la prostituzione e pornografia infantile, la tratta di esseri umani e la schiavitù. Nel 2015 sono stati inclusi altresì nuovi reati ambientali (disastro ambientale, inquinamento ambientale, mancata decontaminazione, etc.).

In proposito, si evidenzia come la responsabilità delle imprese ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 possa essere invocata anche con riguardo alle violazioni dei diritti umani commesse da imprese italiane operanti all'estero, in particolare nelle ipotesi in cui parte della condotta criminosa si sia verificata in Italia. Il Piano Nazionale purtroppo segnala unicamente i casi limitati di cui agli artt. 4, D. Lgs. cit. e 7, 8, 9 e 10, c.p. (cfr. pag. 27, Parte IV B – versione italiana del PAN) che riguardano invece il caso in cui il reato sia commesso interamente all'estero.

Con riferimento ai gruppi societari multinazionali, sarà dunque possibile procedere in Italia nei confronti della società capogruppo italiana ove sia dimostrato il concorso di un suo esponente nel reato commesso in parte all'estero. Invece ove il contributo partecipativo sia

avvenuto interamente all'estero, occorrerà l'integrazione dei requisiti di cui all'art. 4, D. Lgs. n. 231/2001⁴.

4. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

Le misure previste dal Piano di Azione Nazionale in relazione all'accesso ai rimedi giudiziari rappresentano un piccolo passo in avanti al fine di garantire una maggiore tutela per le vittime di violazioni dei diritti umani commesse dalle imprese.

Il PAN assegna al futuro **Gruppo di Lavoro su Impresa e Diritti Umani (GLIDU)** le seguenti **priorità**:

- 1) Procedere ad una ricognizione del quadro normativo nazionale sulla responsabilità delle imprese in materia di diritti umani, sugli eventuali rimedi disponibili, e successivamente elaborare una guida pratica;
- 2) Identificare eventuali lacune o barriere che impediscano o rendano non pienamente effettivo l'accesso ai rimedi giurisdizionali per le vittime di abusi collegati all'attività d'impresa, specialmente con riguardo alle violazioni caratterizzate dall'extraterritorialità, anche sulla base della relazione tra società controllante e sussidiaria;
- 3) Valutare l'introduzione di misure legislative o la riforma di quelle attualmente in vigore per rafforzare l'accesso ad un rimedio effettivo nei campi del diritto civile, penale e amministrativo.

L'obiettivo di «*identificare eventuali lacune o barriere che impediscano o rendano non pienamente effettivo l'accesso ai rimedi giurisdizionali [...] specialmente con riguardo alle violazioni caratterizzate dall'extraterritorialità, anche sulla base della relazione tra società controllante e sussidiaria*» e la connessa esigenza di «*valutare l'introduzione di misure legislative*» sono di estrema importanza per garantire un effettivo accesso alla giustizia per le vittime di violazioni commesse da imprese italiane operanti all'estero anche mediante società controllate e/o business partner.

Rileviamo che al momento non vengono individuate tempistiche per le attività sopra indicate né viene chiarito in che modo sarà possibile per la società civile confrontarsi con il GLIDU.

In ogni caso facciamo presente che il compito affidato al GLIDU non potrà prescindere dalle raccomandazioni contenute nella recente opinione della *European Union Agency for Fundamental Rights* in materia⁵.

Nel quadro dell'attuale attività parlamentare di riforma del sistema giudiziario il NAP ritiene opportuno debba essere svolto un ruolo di **sensibilizzazione** sui seguenti aspetti: i) rimedi contro l'eccessiva lunghezza del processo civile; ii) misure per rafforzare le corti speciali per

⁴ Si tratta di un numero più ristretto di reati. L'art. 4 stabilisce infatti che, per i casi che ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 7 del Codice Penale, l'impresa che abbia la sua sede principale nel territorio dello Stato è chiamata a rispondere anche in relazione ai crimini commessi all'estero, se lo Stato all'interno del quale l'offesa si è verificata non procede contro l'ente (cfr. pag. 27, Parte IV B – versione italiana del PAN).

⁵ Documento disponibile: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2017/business-human-rights>

le imprese con estensione di competenza anche alle azioni a tutela dei consumatori, concorrenza sleale, pubblicità ingannevole; iii) l'istituzione di una sezione speciale per i diritti della persona (in particolare dei minori) e per le questioni di diritto di famiglia; iv) introduzione di norme di diritto penale contro i crimini economici, anche commessi all'estero; v) verifica della possibilità di introduzione della *class action*.

Non è chiaro come sarà interpretato questo ruolo di sensibilizzazione né quali siano le tempistiche previste. HRIC ritiene che in ambito Diritti Umani e Imprese, per facilitare l'accesso ai rimedi giudiziali debba essere data priorità ad un lato ai rimedi contro l'eccessiva lunghezza del processo civile, purché tali rimedi non pregiudichino i diritti delle vittime, e dall'altro all'introduzione della *class action* per le vittime di violazioni dei diritti umani compiute da imprese italiane anche se commesse all'estero.

Il PAN prevede, inoltre, i seguenti **impegni "vincolanti"**: l'attivazione di corsi di formazione - anche attraverso la collaborazione dell'Ordine Forense - per giudici e avvocati sul tema Impresa e Diritti Umani e il mantenimento di un livello adeguato di risorse dedicate al patrocinio legale per garantire l'accesso al gratuito patrocinio, anche ai cittadini stranieri non residenti, con particolare riguardo ai migranti irregolari.

HRIC ritiene che il mantenimento di un adeguato livello di risorse dedicato al patrocinio legale degli stranieri non residenti sia un obiettivo importante ed ambizioso e che possa favorire l'accesso alla giustizia per i soggetti economicamente svantaggiati, che sono spesso vittima di abusi.

Infine, HRIC ritiene che sarà fondamentale operare una profonda riflessione riguardante **l'eccessivo onere della prova** a carico delle vittime di violazioni di diritti umani nell'ambito del processo civile, ed in particolare debba essere considerata la necessità di facilitare l'accesso alle prove che si trovino nella disponibilità dell'impresa o di gruppi di imprese ampliando le regole previste per la *disclosure* o invertendo l'onere della prova secondo quanto previsto dall'Opinione della Fundamental Rights Agency e dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2016⁶.

5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI PER LA FASE DI MONITORAGGIO

In conclusione, il PAN risulta contenere un chiaro e specifico schema riassuntivo delle attività già poste in essere dal Governo italiano e che in diverso modo intervengono nel contesto di Impresa e Diritti Umani, senza però individuare una chiara tempistica (*timeline*) per l'attuazione delle misure previste, così come per l'applicazione pratica delle azioni previste ed il monitoraggio degli obiettivi raggiunti. D'altronde, anche durante il processo di stesura e consultazione con gli *stakeholder*, non è stata comunicata né una chiara tempistica, né la modalità con cui sono state organizzate queste due fasi iniziali. Rilevano invece positivamente gli impegni espressi nel Piano, anche se risultano ancora poco chiari e definiti: sarebbe stato per esempio utile inserire un riferimento all'adozione di una normativa riguardante la *Due*

⁶ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c1ad4

Diligence e il *Duty of Care*, come passaggio successivo rispetto al lavoro di revisione della legislazione esistente previsto.

Sul piano poi di quanto previsto in merito all'aggiornamento, al monitoraggio e alla diffusione del contenuto del PAN, se da un lato la creazione da parte del CIDU del Gruppo di Lavoro su Impresa e Diritti Umani (GLIDU) - avvenuta in parallelo al primo Workshop di implementazione del PAN il 13 marzo 2017 - rappresenta uno strumento utile agli scopi a cui è preposto, d'altro lato risulta ancora poco definita la sua attività, in particolare in coordinamento con il Gruppo Consultivo di rappresentanti non-istituzionali citato nel Piano, ma non ancora operativo. La prevista revisione di medio periodo che dovrebbe avvenire nel 2018 diventa dunque fondamentale per sanare i *gap* legislativi esistenti, sempre se condotta in maniera trasparente ed in modo da rendere fruibili a tutti gli *stakeholder* i risultati raggiunti. Per poter portare a termine una corretta attività di «*mid-term review*», però, risulta fondamentale non solo conoscere quali Dicasteri siano competenti per attivare e portare a termine le misure previste, ma anche poter avere accesso ad una sorta di *roster* che contenga i dati sull'implementazione del PAN e che consenta un dialogo continuo con il CIDU e le altre istituzioni coinvolte.