

CATENE DI VALORE, DIRITTI DEI LAVORATORI E DIRITTI UMANI: RIFLESSIONI INTORNO ALLA PROPOSTA DI DIRETTIVA RELATIVA AL DOVERE DI DILIGENZA DELLE IMPRESE AI FINI DELLA SOSTENIBILITÀ.

Flavio Vincenzo Ponte *

Abstract [It]: L'articolo concerne la proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. L'analisi si concentra sui profili lavoristici e, in particolare, sulle ragioni poste alla base della proposta avanzata dalla Commissione europea a tutela dei diritti dei lavoratori coinvolti nelle *value chains*.

Abstract [En]: The paper concerns the proposal for a directive on corporate sustainability due diligence. The analysis focuses on work issues and, in particular, on the reasons underlying the proposal put forward by the European Commission to protect the rights of workers involved in *value chains*.

SOMMARIO: 1. La proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. - 2. Diritti dei lavoratori e diritti umani. - 3. Le catene di valore (*value chains*) e i codici di condotta. - 4. Riflessioni critiche.

1. La proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità

Con documento del 23 febbraio 2022 la Commissione europea ha formalizzato la proposta di direttiva c.d. *due diligence*.

Si tratta di documento che è dichiaratamente rivolto ad attuare processi di attenuazione degli impatti negativi sui diritti umani e nelle catene di valore (cc.dd. *value chains*), al fine di compulsare - nelle grandi società - l'adozione di pratiche finalizzate alla tutela dei diritti umani e alla tutela dell'ambiente¹.

¹ * *Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università della Calabria*

Il tema della difesa dei diritti umani nelle catene di valore ha assunto crescente importanza negli ultimi anni ed è oggi al centro di un vivace dibattito: cfr. V. BORGHI-L. DORIGATTI-L. GRECO, *Il lavoro e le catene globali di valore*, Ediesse, Roma, 2017; con particolare riferimento al coinvolgimento delle ONG a difesa dei diritti umani v. M. CERVELLER, *Due diligence e diritti umani nelle catene di fornitura globali: il parere ETUC e di due ONG*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2022, n. 1, p. 157. Per un approccio più specifico alla «impresa sostenibile» e ai rapporti con *due diligence* e responsabilità si veda il numero 4/2021 della *Riv. giur. lav.* (si farà riferimento a specifici contenuti nel prosieguo) e a F. GUARRIELLO-L. NOGLER, *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro: un itinerario di ricerca tra rimedi nazionali e contrattazione collettiva transnazionale*, in *Giornale*

Ai fini che qui rilevano, si può sintetizzare il contenuto della proposta individuando tre aree: a) fondamento della iniziativa e obiettivi; b) valutazione d’impatto; c) elementi essenziali della disciplina.

La proposta pone al centro del ragionamento il rapporto tra diritti umani, ambiente e mondo del lavoro. Nella descrizione del contesto, si stabilisce un collegamento diretto tra le *value chains* e i lavoratori, possibili destinatari degli impatti negativi derivanti dalle condotte di società europee (ed *extra UE*).

Il presupposto fattuale è individuato proprio nella presa d’atto della esistenza di fenomeni a dir poco distorsivi, tipicamente condizionanti il funzionamento delle *value chains*: lavoro coatto; lavoro minorile; inadeguatezza delle condizioni di igiene e sicurezza sul lavoro; sfruttamento dei lavoratori; impatti ambientali (emissioni di gas ad effetto serra, inquinamento o perdita di biodiversità, degrado degli ecosistemi).

L’input europeo si pone, quindi, l’ambizioso obiettivo di condizionare il comportamento delle grandi società nella gestione dei rapporti che interessano le *value chains*, affermando l’irrinunciabilità degli *standards* che la stessa UE afferma da tempo a proposito della tutela del lavoro, della sicurezza e dell’ambiente.

La proposta si confronta con un dato evidente: le *value chains* sono per definizione *transnazionali* e l’iniziativa europea mira a coinvolgere - con un meccanismo affidato a strumenti di pressione che vincolano essenzialmente soggetti operanti nella UE - tutti gli operatori, a prescindere dalla loro collocazione geografica (e, anzi, a ben vedere, soprattutto i soggetti che, a causa della particolare collocazione geografica, restano generalmente impermeabili agli effetti dei presidi di sicurezza contenuti nella legislazione europea e/o degli stati membri).

La proposta affonda le radici nel pilastro europeo dei diritti sociali²: l’implementazione della direttiva *due diligence* dovrebbe operare in combinato disposto con la vigente disciplina UE a tutela delle condizioni di lavoro eque e nell’ottica del rafforzamento della protezione dei lavoratori.

La proposta si sofferma preliminarmente sulle c.d. distorsioni che si verificano nel caso di danni causati dalle *value chains* e fa un esplicito riferimento al contenzioso sorto nei diversi stati membri: diverse società sono state accusate di aver causato (o di non aver impedito) impatti negativi nell’ambito delle catene di valore³. Le decisioni sono state assunte in modo eterogeneo e sulla base, evidentemente, di normative diverse: dal punto di vista della Commissione, la frammentazione delle stesse decisioni falsa il mercato interno e la concorrenza, considerati anche i diversi esiti in materia di risarcimento dei danni. L’introduzione di una disciplina generale e vincolante per gli stati membri è pertanto

dir. lav. e relazioni ind., 2020, n. 2, p. 173 ss. Con riferimento alla proposta di direttiva v. V. SPEZIALE, *L’impresa sostenibile*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, n. 4, p. 494 ss.; S. BORELLI-D. IZZI, *L’impresa tra strategie di due diligence e responsabilità*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, n. 4, p. 553 ss.; F. GUARRIELLO, *Il ruolo del sindacato e delle rappresentanze del lavoro nei processi di due diligence*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, n. 4, p. 580 ss.; V. BRINO, *Governance societaria sostenibile e due diligence: nuovi orizzonti regolativi*, in *Lav. dir. Eur.*, 2022, n. 2; M. BORZAGA-F. MUSSI, *Luci e ombre della recente proposta di direttiva relativa al dovere di due diligence delle imprese in materia di sostenibilità*, in *Lavoro e dir.*, 2023, n. 3, p. 495 ss.; R. GRECO, *Corporate Human Rights Due Diligence and Civil Liability: Steps Forward Towards Effective Protection?*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2023, p. 5 ss.

² Sul tema v. S. GIUBBONI, *L’insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 2018, n. 49.4, p. 557 ss.

³ Cfr. pagina 14 della proposta.

ritenuta necessaria nell'ottica della gestione omogenea dei fenomeni distorsivi; parimenti, l'omogeneità è ritenuta necessaria al fine di assicurare un impatto trasversale sui diversi sistemi giuridici.

Impatto che è operativamente riferito a due specifiche dimensioni: i sistemi e le decisioni aziendali di gestione dei rischi devono necessariamente tenere conto degli interessi dei c.d. *stakeholders*; le società devono farsi carico degli impatti negativi che riguardano i diritti umani e l'ambiente e devono munirsi di sistemi di *governance* sufficienti - quantomeno - ad attutirne gli effetti.

I *considerando* della proposta si soffermano su vari aspetti preliminari e valorizzano, in particolare, due elementi:

- il primo riguarda la finalità dell'intervento: è posto un collegamento diretto tra le esigenze delle società operanti nel mercato e la sostenibilità dello sviluppo. L'idea di fondo è quella di contemperare la crescita (sul piano economico e commerciale) con la riduzione al minimo (e, laddove non sia possibile, la totale eliminazione) degli impatti negativi (potenziali o effettivi) sui diritti umani e sull'ambiente.

- il secondo riguarda l'individuazione di obblighi che la proposta definisce espressamente «di mezzi»⁴. Le società dovranno adottare misure adeguate dalle quali è ragionevole attendersi il risultato, ossia, la riduzione al minimo (laddove non sia possibile, l'eliminazione) dell'impatto negativo, tenendo ovviamente in debito conto le specificità delle *value chains*, i settori e le aree geografiche in cui operano i *partners* delle società che agiscono nel mercato europeo.

Così procedendo, il meccanismo riguarda essenzialmente: obblighi concernenti gli impatti - effettivi o potenziali - sui diritti umani e sull'ambiente; la responsabilità in caso di violazione di tali obblighi (art. 1 della proposta).

Le società interessate sono quelle che - in conformità con la normativa degli stati membri - soddisfano una delle seguenti condizioni: aver avuto in media più di 500 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 150 milioni di euro nell'ultimo esercizio; avere avuto (pur in assenza dei requisiti testé riportati) in media più di 250 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 40 milioni di euro nell'ultimo esercizio, purché almeno il 50% di tale fatturato netto sia stato generato in uno o più settori specificamente individuati (fabbricazione di tessuti, pellami e relativi prodotti, calzature comprese, e commercio all'ingrosso di tessuti, abbigliamento e calzature; agricoltura, silvicoltura, pesca, acquacoltura compresa, fabbricazione di prodotti alimentari e commercio all'ingrosso di materie prime agricole, bestiame, legname, alimenti e bevande; estrazione di risorse minerarie indipendentemente dal luogo in cui sono estratte, tra cui petrolio greggio, gas naturale, carbone, lignite, metalli e minerali metalliferi, tutti gli altri minerali non metallici e prodotti di cava, fabbricazione di prodotti in metallo di base, altri prodotti minerali non metallici e prodotti in metallo, macchinari e attrezzature esclusi, e commercio all'ingrosso di risorse minerali, prodotti minerali di base e intermedi, compresi metalli e minerali metalliferi, materiali da costruzione, combustibili, prodotti chimici e altri prodotti intermedi).

Elemento degno di nota riguarda la precisazione contenuta all'art. 2 della proposta e concernente i «paesi terzi»:

«La presente direttiva si applica alle società che sono costituite in conformità della normativa di un paese terzo e soddisfano una delle condizioni seguenti:

⁴ Pagina 35 della proposta.

(a) avere generato un fatturato netto di oltre 150 milioni di EUR nell'Unione nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio;

(b) avere generato un fatturato netto di oltre 40 milioni di EUR ma non superiore a 150 milioni di EUR nell'Unione nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio, purché almeno il 50 % del fatturato netto della società a livello mondiale sia stato generato in uno o più dei settori elencati...».

L'impatto negativo sui diritti umani è espressamente definito come impatto sulle persone protette ed è direttamente riferito alla specifica violazione di diritti dei lavoratori.

Il c.d. impatto negativo «grave» è invece quello che riguarda l'ambiente o i diritti umani particolarmente incisivo per natura o che colpisce un numero elevato di persone o un'area estesa dell'ambiente ovvero che è irreversibile o risulta particolarmente difficile da sanare considerate le misure necessarie per ripristinare la situazione preesistente.

La proposta prosegue definendo anche le catene di valore come l'insieme delle attività inerenti alla produzione di beni o alla prestazione di servizi da parte di una società, compresi lo sviluppo del prodotto o del servizio e l'uso e lo smaltimento del prodotto, così come le collegate attività esplicitate nei rapporti d'affari consolidati della società, a monte e a valle.

Appare particolarmente centrale nella definizione dell'ambito di applicazione della proposta il riferimento ai «portatori di interessi» (*stakeholders*) e alle «misure adeguate»: i primi sono i dipendenti della società, dipendenti delle sue filiazioni e altre persone fisiche, gruppi, comunità o soggetti i cui diritti o interessi sono o potrebbero essere lesi dai prodotti, dai servizi e dalle attività delle società, delle sue filiazioni e dei suoi rapporti d'affari; le seconde sono quelle misure che permettono di conseguire gli obiettivi del dovere di diligenza, commisurata al grado di gravità e alla probabilità dell'impatto negativo e ragionevolmente disponibile per la società, considerate le circostanze del caso specifico, comprese le caratteristiche del settore economico e dello specifico rapporto d'affari e l'influenza della società al riguardo, e la necessità di rispettare l'ordine di priorità degli interventi.

L'art. 7 della proposta si sofferma invece sul concetto di «impatto negativo potenziale», rispetto al quale l'idea è quella di rafforzare il contenuto prevenzionistico dell'azione delle società: sul punto è previsto l'obbligo di astensione dall'allacciare rapporti nuovi o dal prolungare rapporti esistenti con *partners* e/o nella *value chains*; i rapporti andrebbero pertanto o sospesi (temporaneamente e per il tempo necessario all'adozione di iniziative utili alla prevenzione e alla minimizzazione, ove praticabili) ovvero cessati (sul punto la proposta non è particolarmente chiara, limitandosi ad evocare il concetto di «impatto potenziale negativo grave»).

In buona sostanza, la proposta descrive un vero e proprio metodo di lavoro nella gestione dei rapporti all'interno delle *value chains* che si fonda su un *iter* complesso: valutazione dell'impatto e misurazione dello stesso (effettivo, potenziale, grave, ecc.); sospensione dei rapporti in caso di impatti che potrebbero essere eliminati o minimizzati; cessazione dei rapporti nei casi irrisolvibili.

Il meccanismo ipotizzato è poi ancorato all'adozione di piani d'azione e di investimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi posti dalla direttiva.

La disciplina prevede anche una procedura che sembra rinforzare l'effettiva implementazione del sistema ipotizzato all'interno degli stati membri: gli *stakeholders* possono attivare una procedura di reclamo qualora nutrano un legittimo timore circa gli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente. La procedura coinvolge direttamente le

società: ogni stato membro dovrà provvedere affinché le società predispongano procedure di istruzione dei reclami.

L'affidabilità delle procedure di reclamo è poi di fatto rimessa all'intervento di specifiche autorità di controllo create *ad hoc* dagli stati membri, munite di potere di vigilanza, di intervento e sanzionatori.

Nello specifico, l'art. 18 della proposta prevede che le autorità di controllo potranno ordinare la cessazione delle violazioni delle disposizioni adottate in attuazione della direttiva, imporre sanzioni pecuniarie e adottare misure provvisorie per scongiurare il rischio di danni gravi e irreparabili⁵. Alle autorità di controllo potranno peraltro rivolgersi direttamente gli *stakeholders* tramite «segnalazioni circostanziate» in merito a condotte incoerenti con il contenuto della direttiva.

L'implementazione della direttiva è peraltro sostenuta da una specifica disciplina dedicata alla responsabilità civile: l'art. 22 prevede espressamente la responsabilità delle società per i danni causati a fronte della violazione degli obblighi imposti in materia di prevenzione e di arresto degli impatti negativi; la proposta ricollega la responsabilità civile anche alle conseguenze dell'inadempimento, ossia all'impatto negativo che avrebbe dovuto essere individuato, prevenuto, attutito, arrestato o minimizzato nell'entità mediante l'adozione di misure adeguate.

Se la società adotta le dovute cautele per minimizzare/eliminare gli impatti negativi, si verifica una vera e propria esenzione dalla responsabilità: esenzione possibile, tuttavia, ove l'impatto negativo sia riferibile a *partner* indiretto con il quale si intrattiene un rapporto d'affari consolidato.

L'*iter* di approvazione della proposta non è stato particolarmente fluido: il Comitato economico e sociale europeo ha espresso pareri critici sulla proposta⁶.

Tuttavia, durante l'*iter* approvativo è prevalsa una linea che ha in qualche modo giustificato il mancato recepimento dei pareri, valorizzando l'esigenza di correggere - in qualche modo - la frammentazione del mercato unico e della concorrenza.

Qui si può osservare che le interlocuzioni interne non hanno prodotto una vera e propria sintesi delle diverse posizioni espresse: a ben vedere, sembra piuttosto che si sia puntato sul risultato finale, focalizzando l'attenzione sulla legislazione europea vigente in materia di responsabilità degli amministratori delle grandi imprese (sul punto v. *infra*).

Risultato finale che - tuttavia - non appare scontato, ove solo si badi alle osservazioni che il Parlamento europeo ha pure svolto nella seduta del 1° giugno 2023, in sede di

5 Resta ovviamente fermo il diritto di proporre ricorso giurisdizionale avverso le decisioni delle autorità di controllo.

6 Il Comitato ha sostanzialmente espresso perplessità sulla sostenibilità dei vincoli scaturenti dalla proposta, ritenendo la valutazione di impatto «lacunosa» e suggerendo approfondimenti. Uno dei punti più critici è il seguente: «Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che la proposta della Commissione contenga numerosi concetti giuridici poco chiari, che sono interpretabili e la cui applicazione da parte delle autorità e dei tribunali nazionali può divergere. In particolare, il CESE ritiene necessario fornire una migliore definizione di 'rapporti d'affari consolidati', in quanto tale concetto definisce non solo l'ambito di applicazione della direttiva, ma anche gli obblighi in materia di dovuta diligenza, nonché le sanzioni e le responsabilità in caso di danni. Anche il concetto di 'catena del valore a valle' richiede una definizione più solida. Non spetta a un'impresa controllare l'azione dei clienti e assumersene la responsabilità. Le 'misure appropriate' che le imprese dovrebbero adottare per beneficiare dell'esenzione dalla responsabilità devono essere meglio definite e corredate di esempi. Da ultimo, ma non meno importante, l'obbligo proposto per gli amministratori di tenere conto dei contributi dei 'portatori di interessi' non è chiaro».

approvazione degli emendamenti rivolti alla proposta di direttiva. Il testo contenente gli emendamenti è lungo e complesso e, di fatto, mette in discussione l'intero impianto della proposta: si ipotizza la riduzione della media di dipendenti e del fatturato e si suggerisce un esplicito riferimento alla generazione di almeno 40 milioni di fatturato all'interno della Unione, ai fini dell'applicazione della direttiva; si propone la soppressione dei riferimenti a specifici settori interessati dalla proposta; si propone una modifica di alcune definizioni dalle quali dipende l'attivazione delle procedure sanzionatorie (ad esempio, l'impatto negativo sui diritti umani - che la proposta collega alla violazione di diritti o divieti previsti dalle convenzioni internazionali - è inteso quale «impatto negativo su persone causato da qualsiasi azione che inibisca o riduca la capacità di un individuo o di un gruppo di godere dei diritti o di essere protetto dai divieti sanciti dalle convenzioni e dagli strumenti internazionali»); nella stessa direzione sembra andare anche l'emendamento che riguarda la definizione di «portatori di interessi»: il Parlamento propone l'inclusione dei rappresentanti dei lavoratori e dei sindacati e fa un esplicito riferimento agli impatti negativi derivanti anche da attività o azioni di soggetti operanti nelle catene di valore delle società). Di particolare interesse è poi la proposta di emendamento riguardante il coinvolgimento della «società madre» all'interno della catena di valore: in questo caso il Parlamento suggerisce specifiche condizioni da applicare all'intervento della «società madre» (si legge, ad esempio, dell'obbligo della «società madre» di verificare la collaborazione della «filiazione» nell'applicare la «politica del dovere di diligenza»).

2. Diritti dei lavoratori e diritti umani

È noto il processo di affrancamento dell'azione sociale europea dalle logiche di mercato: come opportunamente osservato, è necessario definire un quadro costituzionale di diritti fondamentali che orienti direzione e sviluppo della politica sociale⁷.

In un contesto governato da precisi meccanismi che disciplinano l'appartenenza degli stati membri all'Unione, i singoli ordinamenti devono costantemente fare i conti con quei diritti sociali fondamentali individuati al livello sovranazionale. Basti prendere in considerazione alcune fonti specializzate in materia⁸: la Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea firmata a Nizza il 07/12/2000 (art. 5, Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato; art. 15, Libertà professionale e diritto di lavorare; art. 27, Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa; art. 28, Diritto di negoziazione e di azioni collettive; art. 29, Diritto di accesso ai servizi di collocamento; art. 30, Tutela in caso di licenziamento ingiustificato; art. 31, Condizioni di lavoro giuste ed eque; art. 32, Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro; art. 33, Vita familiare e vita professionale; art. 34, Sicurezza sociale e assistenza sociale); la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 4, Divieto di schiavitù e del lavoro forzato; art. 13, Divieto di discriminazione; art. 17, Divieto dell'abuso del diritto).

Riferimenti imprescindibili si rinvencono, inoltre, nel TFUE (Trattato sul funzionamento della Unione Europea): art. 10, divieto di discriminazione; art. 45, divieto di discriminazione,

⁷ M. GRANDI, *Il diritto del lavoro europeo. Le sfide del XXI secolo*, in *Dir. rel. ind.*, 2007, n. 4, p. 1022.

⁸ Per un *excursus* generale cfr. R. FOGLIA, *La politica sociale nell'ordinamento dell'Unione*, in R. FOGLIA-R. COSIO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 3 ss. Più di recente v. R. COSIO-F. CURCURUTO-V. DI CERBO-G. MAMMONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2023.

fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro; art. 48, misure di sicurezza sociale.

Si tratta, com'è evidente, di diritti fondamentali costituenti un patrimonio non differenziabile, che deve caratterizzare qualsiasi ordinamento giuridico.

E tuttavia la mera affermazione non basta: l'enunciazione dei diritti è una operazione sterile se prescinde dalla loro concretizzazione⁹. Si impone, quindi, di apprezzare il passaggio dall'essere al dover essere e, in qualche modo, di misurare un aspetto dinamico: la declinazione di un elenco di diritti fondamentali presuppone che gli stessi siano esercitabili dai soggetti che ne sono titolari all'interno dei contesti sociali in cui vivono e operano.

Allora è pienamente condivisibile il punto di vista di chi ha inteso riferire il termine multilivello non solo, o non tanto, al piano sul quale operano le diverse fonti disciplinanti i diritti fondamentali, ma al piano sul quale operano le tutele, essendo tali diritti riconducibili a diversi livelli di protezione¹⁰.

Una complessa struttura di protezione e tutela dei diritti fondamentali non rappresenta solo un vantaggio¹¹: al rischio di eterogeneità delle tutele offerte a livelli diversi si aggiunge il rischio della diversa giustiziabilità dei diritti, stante la diversità di natura e composizione degli organi giurisdizionali attivabili al bisogno. In altri termini, non è tanto (o non è solo) la pluralità di fonti costitutive dei diritti fondamentali e l'esistenza di diversi livelli a rappresentare motivo di preoccupazione ma l'eterogeneità delle tutele, tale da impedire l'individuazione di uno *standard* concreto di protezione dei diritti in questione.

La proposta di direttiva suggerisce, tuttavia, un diverso percorso di analisi e coinvolge fenomeni e realtà che vanno ben al di là dell'ambito di applicazione delle regole europee.

La legislazione europea¹² stimola una riflessione che riguarda l'individuazione di *standards* traducibili in tutele nei confronti di tutti i lavoratori coinvolti nelle *value chains*, a prescindere dalla loro collocazione geografica: può essere utile chiedersi, in buona sostanza, se esista una equazione tra diritti dei lavoratori e diritti umani universalmente riconoscibili, tale da oltrepassare confini e specifici limiti ordinamentali.

Il pacifico riconoscimento dei diritti umani riguarda persone che non possono essere considerate - quando operano in un mercato e in contesti organizzati - come semplici portatori di interessi economici: ogni lavoratore si realizza nel contesto lavorativo in cui opera e si espone a rischi che sono pur sempre riconducibili al generale principio di tutela dell'essere umano¹³. In questo senso assume un valore fondamentale l'art. 6 del TUE, che pone al centro del sistema i diritti umani, imponendo peraltro l'osservanza dei diritti

9 Sul tema della effettività dei diritti si vedano le osservazioni di G. SANTORO-PASSARELLI, *Civiltà giuridica e trasformazioni sociali nel diritto del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, n. 2, p. 417 ss.

10 G. MORBIDELLI, *Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte del Lussemburgo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, n. 2, p. 285 ss. Sul tema cfr., anche per i riferimenti bibliografici, S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli, 2005.

11 G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 287.

12 Si rinvia a F. GUARRIELLO-L. NOGLER, *op. cit.*, per una riflessione più ampia.

13 Cfr. R.J. ADAMS, *Labor's Human Rights: A Review of the Nature and Status of Core Labor Rights as Human Rights*, in *Human Rights & Human Welfare*, 2006, Vol. 6, Iss. 1, Article 49; P. ALSTON, *Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of the Art*, in ID., *Labour Rights as Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2005. Per una opinione parzialmente diversa v. L. SAVAGE, *Labour Rights as Human Rights? A Response to Roy Adams*, in *Just Labour*, 2008, n. 12: l'A. è scettico sulla concreta implementazione della equazione «*human rights as labour rights*» e intravede nell'intervento dello Stato un potenziale pericolo per l'autonomia collettiva.

fondamentali dell'uomo riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹⁴.

In questa direzione sembra orientarsi anche l'OIL, con lo studio *Decent work in a globalized economy* del 2021¹⁵.

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro promuove una *due diligence* sull'impatto che il mercato e, in particolare, le grandi transazioni internazionali producono sui diritti umani.

Pur nella consapevolezza della specificità delle fonti (si pensi alla Dichiarazione universale dei diritti umani e alla Dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro) i concetti di «*soddisfacente condizioni di lavoro*» e di «*condizioni di lavoro sicuri e salubri*» hanno sollecitato - nel tempo - una vera e propria convergenza tra diritti umani e diritti dei lavoratori, fino a suggerire una sovrapposizione tra i diversi piani e le tutele.

Si tratta di sovrapposizione che non è seguita - come pure è noto - da una effettiva convergenza delle tutele: l'inesistenza di un forte vincolo giuridico e l'assenza di regole idonee a sanzionare comportamenti che sfuggono al puntuale scrutinio delle giurisdizioni nazionali relega spesso i principi e i concetti sopra richiamati a mere aspettative¹⁶. Aspettative che non trovano puntuale riscontro, soprattutto quando i soggetti da responsabilizzare sono grandi società o gruppi economici.

Non a caso l'OIL non manca di notare che:

«In the absence of binding regulatory frameworks requiring companies to undertake human rights due diligence, [two] companies may continue to fall short of their corporate responsibility to respect human rights. They may also be constrained in their efforts for fear of being put at a competitive disadvantage compared to companies that are laggards in the field [...] As well as being prejudicial to companies themselves, the lack of binding regulation and over-reliance on voluntary approaches by companies have been criticized as being prejudicial to rights holders, who have been adversely affected by business-related activities...»¹⁷.

In buona sostanza, qui si tratta di prendere atto del diritto della persona che lavora ad una tutela fondata non solo su un approccio meramente settoriale (e limitato a specifiche aree del mercato e dei rapporti di lavoro) ma fondata anche (o soprattutto) sull'affermazione di diritti sociali, «...*intesi come specificazione e piena affermazione dei diritti inviolabili dell'uomo*»¹⁸.

3. Le catene di valore (value chains) e i codici di condotta

In questo contesto si inseriscono le *value chains* e la definizione offerta dalla proposta di direttiva: come accennato *supra*, si fa riferimento all'insieme delle attività inerenti alla produzione di beni o alla prestazione di servizi da parte di una società, compresi lo sviluppo del prodotto o del servizio e l'uso e lo smaltimento del prodotto, così come le collegate attività esplicitate nei rapporti d'affari consolidati della società, a monte e a valle.

¹⁴ Pone l'accento su tale aspetto M. D'APONTE, *La tutela dei diritti umani nel rapporto di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2021, p. 373 e ss, al quale si rinvia anche per la puntuale analisi della protezione europea dei diritti umani.

¹⁵ Consultabile sul sito web dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

¹⁶ Cfr. S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di «soft law»*, in *Quaderni cost.*, 2004, n. 2, p. 281 ss.

¹⁷ ILO, *Decent work in a globalized economy*, International Labour Organization, Ginevra, 2021, p. 76.

¹⁸ Ancora M. D'APONTE, *op. cit.*, p. 400. In argomento v. G. ZILIO GRANDI, *Diritti sociali e diritti del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2006; G. SANTORO-PASSARELLI, *Crisi economica globale e valori fondanti del diritto del lavoro*, in *Dir. lav. mer.*, 2012, p. 425 ss.

Premessa la generale tutela prevista dalla normativa internazionale sopra richiamata, si pone il problema della effettività della stessa e dell'affermazione della sopra ipotizzata equazione «*labour rights as human rights*»¹⁹.

In linea generale bisogna prendere atto della esistenza di una certa consapevolezza del problema, soprattutto nel Nord America (con particolare riferimento ai rapporti con il Centro America e il Sud America).

Sin dagli anni '90 si sono sviluppate iniziative finalizzate alla formalizzazione di codici di condotta (su base ovviamente volontaria) riguardanti le condizioni di lavoro nelle imprese cc.dd. *transnazionali*, parallelamente allo sviluppo dei fenomeni riferibili alla c.d. globalizzazione dei mercati²⁰.

Si tratta di fenomeno direttamente riferibile a quell'altro, pure noto, indicato come *Corporate Social Responsibility*²¹: le multinazionali con sede nel Nord America hanno favorito lo sviluppo di *value chains* caratterizzate dal controllo svolto dai cc.dd. *buyers* sui fornitori del Sud. Questo controllo - particolarmente pervasivo sul piano commerciale - ha favorito una sorta di responsabilizzazione dei *buyers* non solo per la qualità dei prodotti (quale conseguenza delle pressioni esercitate dagli utenti finali, per lo più residenti in aree del Nord America) ma anche per le condizioni di lavoro (e gli impatti ambientali) caratterizzanti le organizzazioni dei fornitori²². Responsabilizzazione che ha avuto un impatto anche sulla reputazione commerciale dei distributori e, quindi, sulle complessive *performances* nei mercati.

L'adozione dei codici di condotta è quindi una prima risposta dei *buyers*, finalizzata soprattutto a mitigare l'impatto di determinate campagne mediatiche, particolarmente critiche sulle condizioni di lavoro nelle *value chains*.

A tali iniziative va riconosciuto un certo merito: i codici adottati dalle grandi multinazionali possono condizionare i rapporti commerciali e rappresentare un primo livello di controllo sulle condizioni di lavoro che caratterizzano fornitori collocati in diverse aree geografiche; questi condizionamenti possono finanche tradursi in veri e propri *standards* di produzione, riconoscibili dagli utenti finali e, quindi, impattanti sulla reputazione commerciale dei distributori.

Nondimeno, si deve pure prendere atto del grande limite di tali iniziative: operano su una base meramente volontaria; non sono sorrette da un sistema effettivamente sanzionatorio; non consentono ai soggetti diversi dai consumatori l'assunzione di iniziative efficaci (i lavoratori che operano nelle *value chains* sono sostanzialmente sprovvisti di azioni dirette alla implementazione e/o al rispetto dei codici di condotta).

C'è poi un ulteriore profilo da considerare: i codici di condotta non sembrano in grado di impattare sul lavoro c.d. povero. È evidente che le multinazionali non hanno alcun interesse ad intervenire sul tema salariale per non perdere un vantaggio competitivo: la stessa

¹⁹ Cfr. lo studio OIL pure richiamato in precedenza.

²⁰ R. JENKINS-R. PEARSON-G. SEYFANG (a cura di), *Corporate Responsibility and Labour Rights. Codes of conduct in the Global Economy*, Taylor & Francis, Milton Park, 2013.

²¹ L. FRANSEN, *Corporate social responsibility and global labor standards: Firms and activists in the making of private regulation*, Routledge, Milton Park, 2011.

²² B. HEPPLER, *A Race to the Top? International Investment Guidelines and Corporate Codes of Conduct*, Clare College, Cambridge, 1999; I. WICK, *Workers' Tool or PR Ploy? A Guide to Codes of International Labour Practice*, Friedrich-Erbert-Stiftung, Bonn, 2001.

creazione di *value chains* coinvolgenti fornitori dislocati in diverse aree geografiche riposa sulla primaria esigenza di risparmiare i costi della manodopera²³.

In altri termini, uno dei problemi cruciali sembra poco permeabile agli effetti dei codici di condotta: i *buyers* sono poco disponibili a sostenere il costo del lavoro calcolato applicando regole e in uso nelle loro zone di residenza.

A tanto si aggiunga anche un ulteriore elemento critico: alcuni studi hanno mostrato una sorta di *trade off* tra codici di condotta e autonomia collettiva. Nello Sri Lanka alcuni lavoratori hanno perso il posto di lavoro a seguito del tentativo di sindacalizzarsi, in una azienda collocata in una importante *value chain*, applicante codici di condotta imposti dal *buyer*²⁴. L'esistenza di codici di condotta sembra quindi scoraggiare l'adesione ad organizzazioni sindacali e l'implementazione di contrattazione collettiva avente ad oggetto la tutela dei lavoratori²⁵.

In sintesi, gli aspetti positivi registrabili in caso di adozione di codici di condotta nelle *value chains* sembrano controbilanciati da fenomeni chiaramente negativi che riguardano sia la concreta efficacia degli stessi sia la compatibilità con determinati valori e diritti, considerando i vantaggi competitivi che stanno alla base delle stesse catene di valore e l'interesse dei grandi *buyers* a sfruttare il *gap* di tutele che caratterizza le diverse aree geografiche e i diversi sistemi di tutela.

4. Riflessioni critiche

La proposta di direttiva affronta un tema complesso e delicato: a prima lettura si possono intravedere alcuni profili di criticità.

La proposta definisce un ambito di applicazione che riguarda le imprese operanti nella UE e i *partners* (diretti e indiretti) che operano all'esterno. Il filtro adoperato per garantire un impatto sulle *value chains* è sostanzialmente costruito intorno alle dimensioni delle imprese e al loro fatturato.

Si deve condividere l'opinione di chi ha espresso qualche riserva su tale scelta: sebbene sia evidente che nelle *value chains* operano spesso grandi imprese con volumi d'affari importanti (*buyers* e fornitori), i requisiti dimensionali individuati nella proposta lasciano fuori tutte le altre imprese (medie e piccole).

Spesso nella *value chains* le filiere sono popolate da molte realtà produttive (soprattutto in presenza di lavorazioni complesse, caratterizzate da numerosi passaggi commerciali). Il rischio è duplice: le realtà più piccole potrebbero di fatto non essere coinvolgibili; si potrebbero incoraggiare comportamenti opportunistici per aggirare i vincoli imposti dalla proposta²⁶.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda la fiducia che la proposta ripone nei meccanismi di *enforcement*.

Si tratta di meccanismi che sono - per un verso - affidati alla iniziativa dei diversi *stakeholders* e - per altro verso - alle costituenti autorità di controllo.

23 X. YU, *Impacts of corporate code of conduct on labor standards: A case study of Reebok's athletic footwear supplier factory in China*, in *Journal of Business Ethics*, 2008, n. 81, p. 513 ss.

24 K. DENT, *The contradictions in codes: The Sri-Lankan experience*, in R. JENKINS-R. PEARSON-G. SEYFANG (a cura di), *Corporate Responsibility, op. cit.*, p. 135 ss.

25 Sul ruolo del sindacato nelle catene di valore e sulla negoziazione volontaria di accordi collettivi nella dimensione transnazionale si sofferma F. GUARRIELLO, *Il ruolo del sindacato*, cit., in particolare p. 589 ss.

26 In questo senso V. BRINO, *Governance societaria*, cit., pp. 8 e 9.

Tuttavia, non è ben chiaro come le due misure principali - ossia: la sospensione temporanea dei rapporti commerciali e la cessazione del rapporto d'affari - possano essere concretamente realizzate per il tramite dell'intervento degli stati membri.

Stando all'art. 20 della proposta, le sanzioni devono essere «...*effettive, proporzionate e dissuasive*»; la stessa proposta indica - in aggiunta alla ipotesi di applicazione di sanzioni pecuniarie - la strada del risarcimento del danno.

Non sembra peregrino dubitare della predisposizione - in fase di recepimento della direttiva - di sanzioni ad effetti *reali* ovvero interventi statali di tipo *inibitorio* e sembra invece ipotizzabile l'introduzione di semplici costi per le imprese: nel caso delle multinazionali, il risarcimento del danno potrebbe essere sopportabile o, comunque, meramente assorbito dal rischio di impresa, in una ottica costi/benefici.

Ma anche a voler riporre particolare fiducia nei meccanismi di *enforcement* descritti dalla proposta di direttiva, si deve pure condividere lo scetticismo di chi ha soffermato l'attenzione sui rischi che l'introduzione del concetto di *due diligence* potrebbe comportare sulle tecniche di imputazione delle responsabilità all'interno delle catene di valore²⁷: tra i tanti problemi emerge quello causato dalla frammentazione del ciclo produttivo e della distinzione tra chi esercita i poteri datoriali e chi se ne deve assumere la responsabilità.

Scetticismo che aumenta ove si consideri che gli *stakeholders* individuati nella proposta sono sostanzialmente in conflitto con le società che governano la catena di valore (e che vi operano). Il concetto di «sviluppo sostenibile» deve necessariamente riguardare la dimensione sociale, nell'ottica della redistribuzione di valore alle comunità e allo scopo di garantire la tutela dei diritti inviolabili; la «sostenibilità» in senso prettamente economico, per contro, pare riferibile preminentemente al rapporto costi/benefici e alla produzione di valore per le società stesse e i loro azionisti²⁸. Si tratta di un binomio che appare difficilmente coniugabile in assenza di meccanismi che rendano in qualche modo conveniente per le imprese l'aumento dei costi che inevitabilmente segue alla adozione di tecniche di produzione e/o di distribuzione più rispettose dei valori e dei diritti ai quali si è fatto riferimento.

Probabilmente la partita si giocherà sulla interpretazione del «*dovere di sollecitudine degli amministratori*» delle società, del quale si legge nell'art. 25 della proposta («*Gli Stati membri provvedono a che le rispettive disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vertenti sulla violazione degli obblighi degli amministratori si applichino anche alle disposizioni del presente articolo*²⁹»): l'efficacia dell'impianto potrebbe essere implementata in fase di recepimento della direttiva, valorizzando la responsabilità della *governance*, anche sul piano della concreta agibilità delle funzioni di gestione.

27 S. BORRELLI-D. IZZI, *Due diligence e diritti umani*, cit., p. 564 ss.: le A. si soffermano, peraltro, su diverse ipotesi, analizzando i temi relativi alla vigilanza, alla sicurezza, ai trasporti, alla posizione delle società nei gruppi di impresa.

28 V. SPEZIALE, *L'impresa sostenibile*, cit., p. 494 ss., al quale si rinvia anche per gli analitici riferimenti alla responsabilità sociale dell'impresa.

29 Ossia: «*Gli Stati membri provvedono a che gli amministratori delle società di cui all'articolo 2, paragrafo 1, tengano conto, nell'adempiere al loro dovere di agire nell'interesse superiore della società, delle conseguenze in termini di sostenibilità, a breve, medio e lungo termine, delle decisioni che assumono, comprese, se del caso, le conseguenze per i diritti umani, i cambiamenti climatici e l'ambiente*».