



OSSERVAZIONI SULLA REVISIONE DI MEDIO TERMINE DEL PIANO DI AZIONE NAZIONALE SU IMPRESA E DIRITTI UMANI

IRISS-CNR

2 Luglio 2018

**Contatti: Marco Fasciglione
Ricercatore di diritto internazionale
IRISS-CNR
m.fasciglione@iriss.cnr.it**

SOMMARIO

PREMESSA

OBBLIGHI POSITIVI DELLO STATO ITALIANO IN TEMA DI IMPRESE E DIRITTI UMANI

NORMATIVA SULL'OBBLIGO DI *DUE DILIGENCE* NELL'ORDINAMENTO INTERNO

IL RUOLO DELLE IMPRESE NELLA GARANZIA DELL'ACCESSO AI MECCANISMI DI RIMEDIO

INCLUSIONE DI CLAUSOLE SUI DIRITTI UMANI NEGLI STRUMENTI INTERNAZIONALI SUGLI INVESTIMENTI

FORMAZIONE, *CAPACITY-BUILDING*, NETWORKING.

ALLOCAZIONE DELLE RISORSE: PROGETTAZIONE E COORDINAMENTO ITER-ISTITUZIONALE

Premessa

L'Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo (IRISS) è un Istituto del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) costituito nel 2014 in seguito alla fusione dell'Istituto di Ricerca sulle Attività Terziarie (IRAT), con specifiche competenze in tema di innovazione d'impresa e gestione aziendale, e della sede di Napoli dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI), con specifiche competenze di ricerca in materia di diritto internazionale e tutela dei diritti umani. In relazione al tema 'Impresa e diritti umani' l'IRISS riunisce competenze scientifiche interdisciplinari derivanti dal folto gruppo di ricerca composto non solo da giuristi ma anche da esperti di ambiente e di economia. L'IRISS vanta una cospicua mole di dati e di prodotti derivanti dalle ricerche avviate dai suoi ricercatori negli anni precedenti alla fusione e poi attraverso il nuovo progetto su "Corporate human rights & environmental due diligence e la promozione della COrporate REsponsibility (CO.RE)" condotto sotto la supervisione scientifica del dott. Marco Fasciglione. L'insieme di queste competenze e conoscenze sono a disposizione del CIDU e del governo italiano ai fini della realizzazione delle diverse iniziative di formazione e di studio da realizzare alla luce del PAN.

Le presenti *Osservazioni* vanno lette anche alla luce di quelle già presentate nel 2016 in occasione della consultazione pubblica avviata dal CIDU in vista della pubblicazione del PAN e che contenevano considerazioni e raccomandazioni in parte ancora attuali.

Obblighi positivi dello Stato italiano in tema di imprese e diritti umani

In via generale, va ricordato che dalle norme internazionali sui diritti umani discende l'obbligo dello Stato italiano di garantire all'interno della propria giurisdizione che le imprese rispettino i diritti umani nel corso delle loro attività. Tale obbligo consiste in un obbligo positivo di adottare le misure interne per prevenire, investigare punire e rimediare le violazioni dei diritti umani collegate alle attività di impresa. La conseguenza è che per evitare di incorrere nella responsabilità internazionale (ad es. nei diversi meccanismi di monitoraggio esistenti a livello internazionale e regionale) lo Stato italiano deve adeguare il proprio ordinamento giuridico, lì dove necessario, adottando una varietà di misure di tipo legislativo, amministrativo, giudiziario, ecc. L'obiettivo è: a) organizzare il proprio assetto normativo e di governo in misura tale da prevenire ed impedire le violazioni dei diritti umani; b) eliminare gli ostacoli e le barriere che nell'ordinamento interno impediscono alle vittime l'accesso a rimedi efficaci ed effettivi. È proprio in esecuzione di tale obbligo che il PAN anticipa una serie di misure che si intenderebbero adottare per colmare eventuali gap esistenti in tal senso. Qui di seguito alcune osservazioni e suggerimenti relativamente a quelle maggiormente rilevanti.

Normativa sull'obbligo di *due diligence* nell'ordinamento interno

Il PAN auspica che si provveda a "... future riforme legislative che introducano disposizioni in materia di *duty of care* o *due diligence* a carico delle imprese" (p. 17, Misure previste, GP3b). Se tale misura soddisfa senz'altro l'esigenza di adempiere gli obblighi positivi menzionati nel precedente paragrafo, va segnalato tuttavia che ciò richiede l'analisi e lo studio di quegli strumenti legislativi già esistenti nell'ordinamento giuridico italiano e che già operano secondo gli schemi di *due diligence* qui sopra descritti. Da questa prospettiva, insomma, si rende necessario uno studio generale sul Decreto legislativo 231/2001 che istituisce la c.d. responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, e ha introdotto un meccanismo di *due diligence* aziendale. Lo studio dovrebbe essere diretto a: a) valutare in generale la fattibilità di far convergere all'interno di questa normativa un obbligo di *due diligence* d'impresa con specifico riferimento alle norme internazionali sui diritti umani (allo stato il decreto 231 è un sistema a fattispecie aperta il cui elenco di reati presupposto è oggetto di continuo allargamento); b) studiare i collegamenti civilistici di tale normativa che opera essenzialmente sul piano della responsabilità penale, come ad es. l'ammissibilità della costituzione

di parte civile nel processo per l'accertamento della responsabilità da reato dell'ente o l'eventuale possibilità di integrare tale normativa con un sistema analogo operante sul piano della responsabilità civile; c) analizzare l'applicabilità della responsabilità ex decreto 231 ai gruppi di imprese, alle società controllate all'estero e/o all'intera catena di fornitura. Un siffatto studio, peraltro anticipato dal PAN (v. p. 16), anche alla luce della rapida evoluzione normativa in altri Paesi, ivi inclusi quelli europei, non è più procrastinabile.

Il ruolo delle imprese nella garanzia dell'accesso ai meccanismi di rimedio

Più in generale con riferimento alla responsabilità delle imprese di rispettare si segnala la necessità che siano chiarite le relazioni che intercorrono tra le diverse forme con cui questa responsabilità si manifesta e le conseguenze che ne discendono in termini di misure di rimedio che le imprese devono adottare nel caso di violazioni.

In materia, i Principi Guida distinguono tra le situazioni in cui le imprese con le loro operazioni causano, o contribuiscono a causare, un impatto negativo sui diritti umani, nel qual caso esse sono tenute a porvi termine e a predisporre dei rimedi (prevedendo all'occorrenza delle misure di riparazione, v. il Principio 22), dalle situazioni in cui invece esse non abbiano causato o contribuito a causare un impatto negativo, ma questo sia comunque collegabile alle loro attività, prodotti o servizi, per il tramite di una relazione commerciale con un ente terzo. In tale seconda ipotesi "la responsabilità di rispettare i diritti umani non richiede che sia l'impresa stessa a rimediare" (v. il commentario del Principio 22): tale dovere, in effetti, grava sull'ente terzo. Tuttavia l'impresa può recitare un ruolo a tale scopo e le misure da adottare dipendono dall'influenza che l'impresa esercita nei confronti dell'ente terzo (cd. *leveraged responsibility*). Questo aspetto non è sufficientemente messo in luce nel PAN che invece sembra sovrapporre le due situazioni lì dove si afferma che alle imprese è richiesto oltre che di definire una politica sui diritti umani e oltre che adottare meccanismi di *due diligence*, anche di "[...] iii) prevedere meccanismi di reclamo che consentano riparazioni in favore delle vittime per eventuali abusi di cui si siano rese responsabili, che abbiano indirettamente contribuito a causare o con i quali siano strettamente legati" (v. p. 9). L'ultima parte della frase citata non è conforme con il Principio 22 e con il suo commentario e rischia di creare confusione nel settore privato (v. per maggiori dettagli M. Fasciglione "Il piano d'azione nazionale italiano su impresa e diritti umani e l'attuazione dei Principi guida ONU del 2011", in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2017, p. 277-293 e in part. 287).

Si suggerisce, in primo luogo, di riformulare la frase in oggetto recuperando la distinzione di cui al Principio 22 con riferimento alle diverse azioni rimediali richieste alle imprese. In secondo luogo, sarebbe necessaria la pubblicazione di una guida interpretativa e di orientamento per le imprese italiane avente ad oggetto la responsabilità di rispettare i diritti umani e l'intero secondo Pilastro dei Principi Guida.

Inclusione di clausole sui diritti umani negli strumenti internazionali sugli investimenti

Maggiore spazio andrebbe dedicato al ruolo che l'Italia può esercitare nell'ambito del sistema internazionale sugli investimenti. Non è possibile qui affrontare le complesse questioni sollevate dalla tematica in esame, basti ricordare come già diversi Stati hanno proceduto ad elaborare una nuova generazione di Trattati bilaterali sugli investimenti (BIT) in cui le parti si obbligano a rispettare determinati standard ambientali e sui diritti umani. In questi BIT, quindi, viene data priorità a questi standard rispetto alle prerogative tradizionalmente riconosciute agli investitori negli strumenti internazionali in materia (v. il modello di BIT adottato dalla Norvegia nel 2015). Uno studio pilota in tal senso è stato già condotto dall'IRISS in relazione al BIT tra Italia e Perù. Occorrerebbe un allargamento di tale studio teso a verificare in generale la creazione di un modello di clausola sui diritti umani da inserire nei BIT e che lo Stato Italiano potrebbe utilizzare a tal fine.

Formazione, *capacity-building*, networking.

Il PAN, coerentemente con la necessità di diffondere il tema in tutti i settori della società, intende assegnare un ruolo importante alla formazione e prevede un'ampia opera di divulgazione, tutt'ora in corso di esecuzione. Se questo è senz'altro un passo da salutare con favore, va sottolineato come la formazione effettuata in materia potrebbe essere resa più efficace ritagliando percorsi specifici a seconda dei differenti destinatari. 'Targhettizzare' la formazione ed il *capacity-building* in base ai destinatari potrebbe consentire di utilizzare le metodologie formative più appropriate a seconda delle diverse categorie interessate (professioni legali, aziende, PA, media, ecc.) e di superare quindi le difficoltà metodologiche collegate al loro diverso *background* professionale.

Proprio dal punto di vista della formazione si sottolinea la consolidata esperienza dell'IRISS-CNR, che è confluita da ultimo, nell'organizzazione della *Summer School on Business and Human Rights* insieme alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, all'Università degli Studi di Milano e al *Human Rights International Corner* (HRIC). Il corso, che si è svolto a Pisa dal 18 al 22 giugno 2018, rappresenta la prima *Summer School* internazionale organizzata in Italia (e tra le prime in Europa) esclusivamente in materia di imprese e diritti umani. La *Summer*, ha ricevuto notevole seguito presso i media e ha consentito a circa 30 partecipanti provenienti da tutto il mondo di accrescere le proprie conoscenze interagendo con alcuni tra i massimi esperti internazionali in materia (provenienti dall'Accademia e dai meccanismi internazionali giurisdizionali in materia di diritti umani).

Altro punto di rilievo riguarda, infine, la localizzazione geografica delle attività di formazione e di sensibilizzazione svolte sino ad ora sotto l'egida del PAN e che sono state concentrate, quasi esclusivamente, nel Centro-nord senza toccare le regioni meridionali del Paese. Ciò desta preoccupazione soprattutto alla luce del fatto che alcune delle filiere prioritarie per l'azione del PAN (ad es. la filiera agroalimentare), e alcune specifiche problematiche che si intendono affrontare con le misure da adottare (ad es. in contrasto al fenomeno del caporalato) sono filiere e problematiche strettamente collegate con le regioni meridionali. Insomma, il rischio, evidente, è quello di creare un processo di attuazione e di diffusione del PAN 'a due velocità' con un impatto negativo in termini di efficacia ed effettività dell'azione del PAN. È proprio in questa prospettiva che l'IRISS ha organizzato il 3 luglio a Napoli (quindi per la prima volta nelle regioni meridionali) il workshop su "1 Piano d'Azione Nazionale su impresa e diritti umani. Analisi e prospettive" specificamente dedicato alla presentazione del PAN ai principali *stakeholders* operanti sul territorio locale. Il workshop ha riunito accademici, rappresentanti della società civile e altri esperti con lo scopo di discutere le misure auspicate dal PAN, il processo di attuazione e le prospettive future, anche alla luce della sua revisione di medio-termine.

Allocazione delle risorse: progettazione e coordinamento iter-istituzionale

Ragioni di efficacia e di efficienza dell'azione di governo richiedono l'allocazione delle risorse necessarie per la realizzazione delle misure (realizzazione di studi e ricerche, formazione, *capacity-building*, ecc.) da promuovere in relazione al PAN e al suo aggiornamento e *follow-up*. In assenza di indicazioni specifiche nel PAN, va segnalato che il ricorso al contributo 'volontario' fornito dagli enti che hanno svolto sino ad oggi attività in relazione al PAN non può essere reiterato troppo a lungo, pena il rischio di attività 'slegate' tra loro. Inoltre, la consapevolezza circa la scarsità di risorse da impiegare per l'attuazione del PAN, impone di guardare anche e soprattutto alla finanza di progetto. Esistono diversi canali di finanziamento che possono essere utilizzati a tal fine, soprattutto nell'ambito della programmazione della Commissione Europea in materia di giustizia e diritti umani. Uno studio delle diverse opportunità esistenti sarebbe utile nella prospettiva dell'accesso a tali risorse. Occorrerà, però, evitare fenomeni di 'parcellizzazione' delle iniziative e sarà pertanto necessario uno sforzo di coordinamento inter-istituzionale con un approccio *bottom-up* sia dal punto di vista della scelta delle misure da considerare prioritarie, sia nella organizzazione delle proposte progettuali da presentare.