

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema: «Un trattato vincolante dell'ONU su imprese e diritti umani»

(parere d'iniziativa)

(2020/C 97/02)

Relatore: **Thomas WAGNSONNER**

Decisione dell'Assemblea plenaria	24.1.2019
Base giuridica	Articolo 32, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	28.11.2019
Adozione in sessione plenaria	11.12.2019
Sessione plenaria n.	548
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	136/23/12

1. Conclusioni e raccomandazioni

Conclusioni

1.1. Il CESE sostiene pienamente i diritti umani, che, in quanto universali, inalienabili, indivisibili, interdipendenti e interconnessi, costituiscono un presupposto imprescindibile per qualsiasi impegno sociale. I diritti umani sono un fondamento della prosperità e della pace in Europa. Il CESE sottolinea che tutti i diritti umani di natura sociale e politica devono assicurare un tenore di vita dignitoso a ogni persona e che la violazione di tali diritti non deve tradursi nel ricavo di profitti ingiustificati.

1.2. Le violazioni dei diritti umani possono essere evitate meglio in presenza di una norma vincolante concordata a livello internazionale e concepita per essere attuata e fatta rispettare dagli Stati. Il CESE accoglie favorevolmente un approccio che riconosca che agli Stati incombe il dovere di tutelare, promuovere e applicare i diritti umani, e che le imprese devono rispettare tali diritti.

1.3. Il CESE si compiace che, nell'attuale progetto di testo, siano state prese in considerazione le questioni di merito sollevate dall'UE, come le raccomandazioni volte a includere tutte le imprese nell'ambito di applicazione e a garantire un allineamento concettuale più rigoroso ai principi guida delle Nazioni Unite (UNGP) su imprese e diritti umani. Le norme andranno elaborate in linea con i sistemi vigenti in materia di dovere di diligenza, e in particolare con i suddetti principi guida, per contribuire a renderne l'attuazione più agevole e per evitare ridondanze.

1.4. Dato che il campo di applicazione del progetto di trattato tiene conto delle raccomandazioni dell'UE, e quindi comprende adesso tutte le attività d'impresa, generalmente a prescindere dalle dimensioni dell'impresa considerata, il CESE incoraggia l'UE e i suoi Stati membri ad adottare misure che aiutino le imprese ad adempiere i loro obblighi in materia di diritti umani; tali misure potrebbero essere basate sugli impegni volontari a favore della responsabilità sociale (RSI) che le imprese hanno assunto, in particolare per quanto riguarda le attività internazionali. Il CESE riconosce le difficoltà per le PMI di applicare le misure previste in un trattato di questo tipo, ed esorta l'UE e i suoi Stati membri a sostenere con forza le PMI e ad agevolare l'introduzione di quadri di riferimento pratici che consentano a tali imprese di garantire il rispetto dei diritti umani nelle loro attività.

1.5. Il CESE sottolinea che le misure vincolanti e quelle non vincolanti non si escludono a vicenda, ma devono invece completarsi tra loro.

1.6. Sistemi come le linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali e i criteri di comunicazione contenuti nei principi guida delle Nazioni Unite indicano che già esistono modalità concrete per indurre le imprese a conformarsi a norme di condotta rigorose in materia di diritti umani. Le imprese che si sono già impegnate al rispetto di queste norme non dovrebbero sostenere oneri aggiuntivi. Onde evitare duplicazioni, il protocollo facoltativo previsto nel meccanismo di attuazione dovrà tener conto del sistema dei punti di contatto nazionali dell'OCSE, che andrà adattato per supportare l'applicazione di norme vincolanti, o di altre strutture nazionali esistenti che si occupano di diritti umani (NHRI).

1.7. Malgrado i notevoli progressi — salutati con favore specialmente in Europa — compiuti con l'adozione di orientamenti non vincolanti per il rispetto dei diritti umani nell'attività d'impresa (ad esempio, gli UNGP e le summenzionate linee guida dell'OCSE), la stipula di un trattato vincolante rimane importante, considerato che vi sono imprese che ancora non si assumono seriamente le loro responsabilità. Con un trattato vincolante, le vittime di violazioni dei diritti umani commesse da un'impresa avranno la garanzia che le norme, la competenza giurisdizionale e il diritto applicabile in materia di diritti umani siano uniformi in tutto il mondo, come anche la garanzia di un accesso equo ed effettivo alla giustizia. Ciò servirà altresì a favorire la parità di condizioni per le imprese, a garantire la certezza del diritto e a stimolare una concorrenza più leale a livello globale.

1.8. Il CESE raccomanda che la competenza giurisdizionale spetti a un unico foro ⁽¹⁾ che assicuri procedure imparziali, in particolare quando non è chiaro se la potenziale responsabilità ricada sulla società madre, su una sua controllata o su un suo fornitore, anche se le imprese considerate sono situate in paesi differenti. Il CESE sottolinea che è possibile evitare una scelta opportunistica del foro tramite una norma cogente sull'assistenza giudiziaria reciproca.

1.9. Il CESE ritiene che i lavori condotti nel quadro del gruppo di lavoro intergovernativo aperto (*Open Ended Intergovernmental Working Group*) debbano continuare; e, coerentemente con tale convinzione, è a sua volta disponibile a offrire il proprio contributo in qualità di portavoce della società civile organizzata. Secondo il CESE, il dialogo sociale, le parti sociali e le organizzazioni della società civile contribuiscono in modo significativo al rispetto dei diritti umani.

Raccomandazioni

1.10. Nell'interesse della promozione e del sostegno dei diritti umani, nonché della creazione di condizioni di parità per le imprese sulla base di norme coerenti e rigorose a livello mondiale, il CESE esorta sia le istituzioni europee — e in particolare la Commissione e il Consiglio europeo — che gli Stati membri a sostenere il processo attualmente in corso per la conclusione di un trattato e a partecipare in modo costruttivo ai relativi negoziati.

1.11. L'attuale progetto di testo presenta notevoli margini di miglioramento e occorre lavorare in questo senso. La Commissione europea ha bisogno di un mandato chiaro per coordinare il necessario impegno europeo.

1.12. Il CESE raccomanda che siano introdotte anche delle disposizioni che consentano una certa flessibilità tra — da un lato — norme proporzionate e non eccessive per le PMI e — dall'altro — norme più rigorose per i settori industriali ad alto rischio. Inoltre, l'Unione dovrà offrire strumenti di sostegno speciali volti ad aiutare le PMI a gestire le sfide derivanti da un trattato di questo tipo (ad esempio un'agenzia apposita, oppure un sostegno all'apprendimento tra pari).

1.13. Il CESE appoggia pienamente le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo (PE) ⁽²⁾, e in particolare il suo invito ad impegnarsi al massimo per l'elaborazione di uno strumento vincolante e, più specificamente, il suo richiamo alla necessità di un meccanismo internazionale per il trattamento delle denunce e il monitoraggio. Il CESE osserva che esistono sistemi internazionali, come la procedura di denuncia presso l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), che possono servire da modello per un'applicazione internazionale più ambiziosa, perché le norme vincolanti non saranno efficaci in assenza di un forte impegno da parte degli Stati e di meccanismi di applicazione.

1.14. Qualora non siano già stati sviluppati, andranno elaborati piani d'azione a livello nazionale tesi a dare attuazione al dovere di diligenza in materia di diritti umani, e dovrà esservi anche un piano d'azione europeo. La società civile organizzata deve essere coinvolta nelle fasi di sviluppo, attuazione e applicazione dei suddetti piani d'azione.

1.15. Il CESE raccomanda che la Commissione europea studi la fattibilità di un'«agenzia pubblica di rating dell'UE» che si occupi dei diritti umani in relazione all'attività delle imprese.

⁽¹⁾ Secondo la definizione riportata nella 7^a edizione dell'*Oxford Dictionary of Law* [dizionario di diritto della casa editrice Oxford University Press], per foro si intende il luogo o il paese in cui ha sede l'autorità giudiziaria investita di una causa.

⁽²⁾ Tra cui merita citare in particolare la risoluzione del PE del 4 ottobre 2018 [2018/2763 (RSP)].

1.16. Il CESE raccomanda l'introduzione di un solido meccanismo internazionale di monitoraggio e applicazione, con la possibilità di sporgere denuncia a una commissione internazionale. Inoltre, le vittime di violazioni dei diritti umani dovranno poter rivolgersi a un funzionario indipendente dell'ONU (un difensore civico) che abbia il compito non solo di indagare in seguito alle loro denunce e, ove necessario, sostenerle, ma anche di condurre autonomamente un follow-up riguardo alle presunte violazioni e portarle all'attenzione della suddetta commissione.

1.17. Il testo del progetto di trattato comprende già una definizione dei diritti umani molto ampia. Tuttavia, il preambolo del progetto dovrà comprendere altresì un riferimento alla Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'OIL e agli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), i quali andranno richiamati in quanto principi fondamentali per l'interpretazione delle disposizioni del trattato. In particolare, i diritti umani — come il diritto a un ambiente sano, all'istruzione e alla protezione dei dati — devono essere menzionati in modo più esplicito e inclusi nell'ambito di applicazione del trattato.

1.18. Il progetto di testo già prevede una selezione di giurisdizioni competenti, selezione che necessita di un ulteriore perfezionamento; di conseguenza, secondo il CESE, quando un'impresa svolge la sua attività attraverso catene di approvvigionamento transnazionali, andrà garantita la possibilità di far valere la competenza giurisdizionale del paese in cui tale impresa ha sede. Andrà inoltre chiarito che le controllate e i fornitori locali possono essere convenuti in giudizio o, quantomeno, essere coinvolti nelle azioni legali intraprese nel paese in cui la società madre o la società beneficiaria hanno la sede.

1.19. Il CESE rileva l'importanza dei testimoni e la funzione svolta dagli informatori, e accoglie con favore le disposizioni per la loro protezione contenute nell'attuale progetto di testo. Le ONG che operano in questo campo andranno sostenute.

1.20. Il CESE raccomanda di chiarire l'interazione tra dovere di diligenza e responsabilità, adottando tra l'altro disposizioni chiare e concrete tese a garantire che il dovere di diligenza comprenda anche un monitoraggio costante lungo le catene di approvvigionamento, oltre alla ripartizione delle responsabilità, qualora si manchi di adempiere a tale dovere. Un'ulteriore chiarificazione dovrà essere basata sui concetti già sviluppati per i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani.

1.21. Il CESE raccomanda di prevedere la responsabilità penale per i casi di grave negligenza. Per i reati meno gravi, come l'inosservanza dell'obbligo di riferire periodicamente, andrà prevista una responsabilità amministrativa.

1.22. Il progetto di testo comprende una disposizione sull'inversione dell'onere della prova per quanto concerne la responsabilità civile, disposizione che dovrà essere chiarita non solo per assicurarne un'applicazione omogenea nelle varie giurisdizioni ma anche per garantire che le vittime possano contare sulla sua attivazione ove necessario.

1.23. Per quanto riguarda gli accordi commerciali e di investimento, andrà chiarito che le misure attuative di un trattato in materia di imprese e diritti umani sono giustificate e non possono essere aggirate dai sistemi di risoluzione delle controversie in materia di investimenti ⁽³⁾.

1.24. L'attuale progetto di testo prevede la possibilità di partecipare a un sistema di risoluzione delle controversie. Questa possibilità andrà riconsiderata nel senso di un migliore allineamento con i quadri di riferimento esistenti, come quelli relativi ai nove strumenti fondamentali in materia di diritti umani in cui è prevista la facoltà di non partecipare a un sistema di risoluzione delle controversie.

1.25. Il CESE si compiace che l'attuale progetto di testo affronti le questioni legate all'assistenza reciproca. Tuttavia, constata che le disposizioni relative alle spese processuali hanno subito notevoli modifiche. Eccezion fatta per i contenziosi per futili motivi, le spese processuali non dovranno essere addebitate ai ricorrenti.

1.26. Il CESE è favorevole all'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante in materia di imprese e diritti umani, ma nel contempo incoraggia vivamente una stretta cooperazione con le parti sociali e le organizzazioni della società civile.

2. Contesto di riferimento

2.1. Gli OSS si prefiggono in vari modi di migliorare i rapporti di lavoro, di assicurare modi di produzione e consumo responsabili e di rendere possibili impegni rigorosi in materia di diritti umani. Un trattato vincolante potrebbe offrire un sostegno considerevole a questi obiettivi grazie alla creazione di un quadro di responsabilità internazionale.

⁽³⁾ GU C 110 del 22.3.2019, pag. 145

2.2. Gli orientamenti internazionali in materia di imprese e diritti umani comprendono gli UNGP e il «*Global Compact*» delle Nazioni Unite (UNGC), nonché le linee guida elaborate in seno all'OCSE (linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali), che forniscono alle imprese multinazionali, quando operano all'estero e utilizzano catene di approvvigionamento globali, un quadro di riferimento sia per le strategie di responsabilità sociale delle imprese (RSI) che per la relativa attuazione giuridica tramite la strutturazione dei propri contratti. L'OCSE pubblica inoltre documenti di orientamento su una serie di settori. L'effetto prodotto da questi documenti, che si prefiggono di incentivare l'esercizio del dovere di diligenza nelle catene di approvvigionamento ⁽⁴⁾, mostra che è possibile gestire i rischi e applicare norme rigorose contro le violazioni dei diritti umani.

2.3. La violazione dei diritti umani si ripercuote sulla vita delle persone e delle loro comunità, sui loro beni o sull'ambiente. Il CESE ha pertanto accolto con favore iniziative come quella in esame ⁽⁵⁾, e sottolinea che è importante che la società civile e le organizzazioni sindacali partecipino alle procedure riguardanti il dovere di diligenza. Un comportamento imprenditoriale responsabile è diventato una questione di rilievo per le imprese. La società civile e i sindacati constatano che le imprese si stanno adoperando per estendere l'attuazione concreta dei diritti umani e migliorare i principi di comportamento aziendale. Nelle discussioni in corso sul trattato, i rappresentanti delle imprese mettono in risalto l'importanza sia di applicare i diritti umani a livello mondiale a tutti i lavoratori che di far effettivamente rispettare le norme e gli standard dell'OIL in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Le relazioni sulla responsabilità sociale delle imprese non sono strumenti di marketing, ma un modo per illustrarne l'assunzione di responsabilità. Il CESE incoraggia gli Stati membri ad adottare misure efficaci per dare attuazione alle politiche in materia di diritti umani e a sostenere le imprese nei loro impegni volontari a favore della RSI, in particolare per quanto riguarda le attività internazionali.

2.4. Tuttavia, le misure volontarie non possono prevenire tutte le violazioni dei diritti ⁽⁶⁾. L'adozione di misure vincolanti, accompagnate da sanzioni adeguate, servirebbe a garantire il rispetto di una norma minima giuridica anche da parte delle imprese che non si assumono le loro responsabilità morali con lo stesso scrupolo di quelle che seguono norme rigorose in materia di diritti umani, ad esempio sulla scorta dei principi guida delle Nazioni Unite. Le norme vincolanti dovranno essere definite in linea con i sistemi vigenti in materia di dovere di diligenza, e in particolare con i suddetti principi guida, al fine di facilitarne un'attuazione più agevole e di evitare ridondanze. Le misure volontarie e quelle vincolanti non si escludono a vicenda, bensì si completano tra loro.

2.5. Il CESE riconosce che la maggior parte delle imprese, in particolare nell'UE, è impegnata a difendere i diritti umani. Tuttavia, secondo le statistiche dell'OIL il lavoro forzato genera a livello mondiale — nei settori delle costruzioni, delle industrie manifatturiera ed estrattiva, dei servizi pubblici e dell'agricoltura — profitti per 43 miliardi di dollari USA, tratti da imprese che non si sono impegnate in misura sufficiente a rispettare i diritti umani nelle loro catene del valore.

2.6. L'indice di riferimento per le imprese in materia di diritti umani («*Corporate Human Rights Benchmark*») è stato sviluppato da investitori professionali insieme a ONG impegnate a favore di tali diritti ⁽⁷⁾. Questo *benchmark* è stato concepito come strumento a disposizione degli investitori per individuare le imprese che si fanno carico delle loro responsabilità, ragion per cui sarebbe nell'interesse delle imprese mostrare di aver realizzato una buona performance in questo campo. I risultati derivanti dall'analisi comparativa mostrano che, in molte delle imprese analizzate, l'attuazione dei principi guida delle Nazioni Unite è decisamente scarsa. In tale contesto occorre in particolare richiamare l'attenzione su società come McDonalds e Starbucks (che operano a livello mondiale e sono particolarmente attive in Europa), le quali occupano basse posizioni nella graduatoria riguardante l'applicazione degli UNGP. Si ripete ancora una volta la situazione in cui imprese multinazionali di paesi terzi risultano avvantaggiate rispetto a quelle europee, impegnate al rispetto dei diritti umani. Oltre il 40 % delle imprese analizzate non ha ottenuto assolutamente alcun punteggio per quanto riguarda il dovere di diligenza in materia di diritti umani, mentre i due terzi delle imprese analizzate hanno ottenuto un punteggio inferiore al 30 % per quanto concerne l'attuazione degli UNGP, e in questi due terzi sono comprese anche aziende europee.

2.7. Anche se la grande maggioranza delle imprese si sente impegnata al rispetto dei diritti umani, le violazioni di tali diritti nel contesto di attività imprenditoriali non cessano di ripetersi. Il trattato vincolante offrirebbe alle vittime la garanzia dell'uniformità a livello mondiale delle norme in materia di diritti umani e del diritto applicabile, nonché la garanzia di un accesso equo alle autorità, comprese quelle giudiziarie. Ciò servirebbe altresì a favorire la parità di condizioni per le imprese, oltre a garantire la certezza del diritto e una concorrenza più leale a livello mondiale.

⁽⁴⁾ <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecd-portal-for-supply-chain-risk-information.htm>

⁽⁵⁾ GU C 303 del 19.8.2016, pag. 17

⁽⁶⁾ Basti considerare ad esempio alcuni dei casi più recenti, come quello dei rifugiati siriani impiegati come raccoglitori di nocchie in Turchia (<https://www.nytimes.com/2019/04/29/business/syrian-refugees-turkey-hazelnut-farms.html>) o quelli dei minori sfruttati per produrre lastre tombali in India (<https://kurier.at/politik/ausland/blutige-grabsteine-was-friedhofe-mit-kinderarbeit-zu-tun-haben/400477447>) o estrarre minerali destinati alle batterie dei veicoli elettrici in Congo (<https://www.dw.com/de/kinderarbeit-f%C3%BCr-elektro-autos/a-40151803>).

⁽⁷⁾ <https://www.corporatebenchmark.org/>

2.8. L'UE segue un programma di lavoro teso a promuovere e diffondere i diritti umani tramite le sue politiche esterne. Il regolamento sui minerali originari di zone di conflitto, la direttiva sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e il regolamento sul legname sono esempi di atti normativi con cui è stato rafforzato il dovere di diligenza in materia di diritti umani. Alcune clausole degli accordi di libero scambio contengono impegni relativi alla protezione di questi diritti. Taluni Stati membri dell'Unione (in particolare la Francia, ma anche il Regno Unito e i Paesi Bassi) hanno adottato una legislazione volta a rafforzare la responsabilità delle imprese e quadri legislativi più solidi per il dovere di diligenza in materia di diritti umani. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha analizzato le competenze esistenti in Europa in materia di imprese e diritti umani, e ha rilevato che esistono ragioni conclusive per le competenze attribuite all'UE e per quelle attribuite agli Stati membri⁽⁸⁾. Essa raccomanda pertanto di seguire un approccio basato sul metodo aperto di coordinamento. La questione della ripartizione delle competenze deve essere chiarita prima della ratifica ufficiale del trattato, fermo restando che, in linea di principio, si deve presupporre l'esistenza di una competenza mista. I procedimenti contro le violazioni dei diritti fondamentali commesse da imprese sono trattati indirettamente ricorrendo al diritto amministrativo, civile o penale. Tali procedimenti sollevano questioni di diritto privato internazionale e di diritto penale (societario) internazionale, rami del diritto che sono stati in una certa misura oggetto di armonizzazione all'interno dell'Unione.

2.9. Il PE ha adottato una serie di risoluzioni sull'argomento e ha fortemente sostenuto una partecipazione attiva ai negoziati su uno strumento giuridico vincolante. Il PE ha inoltre commissionato uno studio sull'accesso ai mezzi di ricorso per le vittime di violazioni dei diritti umani commesse da imprese in paesi terzi (*Access to legal remedies for victims of corporate human rights abuses in third countries*)⁽⁹⁾ in cui sono state formulate, all'indirizzo delle istituzioni dell'UE, delle raccomandazioni concrete per migliorare tale accesso.

2.10. Il Consiglio ha chiesto il parere dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sul miglioramento dell'accesso ai mezzi di ricorso nel campo delle imprese e dei diritti umani a livello dell'UE. Il parere ha evidenziato notevoli margini di miglioramento.

2.11. Nel 2014 il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC) ha adottato la risoluzione 26/9, in cui ha deciso di istituire un gruppo di lavoro intergovernativo aperto (OEIWG) incaricato di elaborare uno strumento internazionale giuridicamente vincolante teso a regolamentare, nel diritto internazionale sui diritti umani, le attività delle società transnazionali e di altre imprese commerciali. La risoluzione è stata sostenuta da un gran numero di paesi in via di sviluppo. L'attuale progetto di testo è stato presentato nel luglio 2019.

2.12. L'UE ha preso parte ai lavori di questo gruppo, ma si è dissociata dai risultati della sessione di lavoro dell'ottobre 2018 adducendo una serie di motivi, i più importanti dei quali sembrano riguardare la questione dell'applicabilità a tutte le imprese e non solo a quelle transnazionali, un allineamento più rigoroso agli UNGP e una maggiore trasparenza del processo. Nell'attuale formulazione del progetto di testo sembra che siano state prese in considerazione le questioni di merito sollevate dall'UE. Tenuto conto delle questioni giuridiche relative all'armonizzazione, l'UE dovrebbe partecipare al processo in modo risoluto e con un mandato a negoziare ufficiale, al fine di rappresentare gli interessi dell'Unione stessa e dei suoi Stati membri.

2.13. Vi sono grandi economie che, al momento attuale, non stanno partecipando attivamente al processo di elaborazione del trattato, come gli Stati Uniti, oppure non sembra vi si stiano impegnando con convinzione, come la Cina. La scelta di conferire al trattato un ampio campo di applicazione servirà a promuovere un comportamento responsabile da parte delle imprese, comprese quelle delle suddette grandi economie. Infatti, anche se tali economie non ratificheranno un trattato vincolante, le loro imprese, se operano all'interno del mercato comune europeo, saranno potenzialmente soggette alla competenza giurisdizionale dell'Unione europea, in virtù del trattato vincolante da questa firmato. Per quei paesi, quindi, se desiderano che le loro imprese continuino a usufruire delle opportunità di profitto offerte dai mercati europei, diventerebbe una necessità introdurre norme più rigorose sul dovere di diligenza in materia di diritti umani.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE sostiene pienamente i diritti umani, che, in quanto universali, inalienabili, indivisibili, interdipendenti e interconnessi, costituiscono un presupposto imprescindibile per qualsiasi impegno sociale che riguardi la politica, la cooperazione internazionale, il dialogo sociale, l'economia o l'attività d'impresa. I diritti umani sono stati e continuano ad essere un fondamento della prosperità e della pace sul continente europeo. Anzi, assieme al modello europeo di Stato sociale e ai sistemi d'istruzione per tutti, hanno assicurato e assicurano lo sviluppo economico e il benessere materiale. Il CESE sottolinea che tutti i diritti umani di natura sociale e politica devono assicurare un tenore di vita dignitoso a ogni persona in tutto il mondo, e che la violazione di tali diritti non deve tradursi nel ricavo di profitti ingiustificati.

⁽⁸⁾ Parere della FRA sul miglioramento dell'accesso ai mezzi di ricorso nel settore delle imprese e dei diritti umani a livello dell'UE (*Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level*), pag. 62.

⁽⁹⁾ EP/EXPO/B/DROI/FWC/2013-08/Lot4/07, febbraio 2019 — PE 603.475.

3.2. Secondo il CESE, la prevenzione delle violazioni dei diritti umani dovrebbe costituire l'obiettivo primario di un trattato vincolante. In presenza di una norma minima vincolante, concordata a livello internazionale, che disciplini il comportamento delle imprese, queste avranno bisogno di ancor più sostegno e orientamento nell'attuazione delle relative misure, e l'Unione e i suoi Stati membri dovranno assumersi la propria responsabilità nell'evitare che il comportamento responsabile delle imprese si traduca in uno svantaggio concorrenziale.

3.3. Il CESE appoggia pienamente le risoluzioni adottate dal PE e rinnova il proprio invito all'UE affinché si impegni pienamente e partecipi attivamente al processo di negoziazione in corso a Ginevra, volto allo sviluppo di uno strumento vincolante comprendente un meccanismo per il trattamento delle denunce, la necessità del quale emerge chiaramente dalle suddette risoluzioni. La Commissione europea dovrebbe agire in base a queste risoluzioni e dare prova di un forte impegno.

3.4. Il CESE, inoltre, conviene che gli elementi necessari di un trattato vincolante in questa materia debbano essere quelli elencati dal PE, ossia:

- lo sviluppo del quadro di riferimento per i principi guida delle Nazioni Unite (UNGP) su imprese e diritti umani;
- la definizione di **obblighi vincolanti relativi al dovere di diligenza** per le società transnazionali e altre imprese commerciali, **comprese** le loro **controllate**;
- il **riconoscimento degli obblighi extraterritoriali in materia di diritti umani** che incombono agli Stati e l'adozione di misure normative in tal senso;
- il **riconoscimento della responsabilità penale delle imprese**;
- meccanismi di **coordinamento e cooperazione tra Stati in materia di indagini, azione penale e applicazione del diritto nelle cause transfrontaliere**;
- l'**istituzione di meccanismi internazionali, giudiziari e non, di controllo e applicazione della normativa**.

3.5. Il CESE appoggia inoltre il punto di vista del PE secondo cui, se i ricorrenti potranno scegliere la giurisdizione, gli Stati saranno incentivati a introdurre norme rigorose e sistemi giuridici equi allo scopo di mantenere le cause di questo tipo nella propria giurisdizione. In ogni caso, i meccanismi di applicazione dovrebbero assicurare che sia nel massimo interesse degli Stati legiferare per introdurre il dovere di diligenza in materia di imprese e diritti umani. Esistono sistemi internazionali, come la procedura di denuncia in sede OIL, che possono fungere da modello per un'applicazione internazionale più ambiziosa.

3.6. L'introduzione di norme vincolanti non dovrà portare a situazioni in cui le imprese che hanno adottato un comportamento aziendale responsabile siano chiamate in giudizio in contenziosi per futili motivi. Occorre definire chiaramente in che misura un atto vincolante renda le imprese responsabili di eventuali violazioni. Di conseguenza, le violazioni dei diritti umani possono essere meglio evitate in presenza di una norma vincolante che sia concordata a livello internazionale e sia attuata e fatta rispettare dagli Stati. Questa linea di pensiero è rispecchiata nell'approccio seguito attualmente nel progetto di testo, che non introduce obblighi diretti per le imprese, ma impone invece agli Stati di attuare una norma concordata secondo i rispettivi ordinamenti giuridici.

3.7. Lo studio del PE e il parere dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali di cui sopra esaminano questioni specifiche che si ripresentano regolarmente quando i cittadini cercano di proporre un'azione giudiziaria, davanti a un giudice europeo, per violazioni dei diritti umani commesse da un'impresa, dalle sue controllate o nella filiera dei fornitori.

3.7.1. La **competenza giurisdizionale** dei giudici europei è di norma riservata ai convenuti europei. Questo significa che un'impresa con sede in Europa può essere convenuta in giudizio davanti a un giudice europeo, ma che ciò generalmente non vale per le controllate che hanno sede nel paese in cui si è verificato il danno. Quanto ai fornitori e agli intermediari della catena di approvvigionamento, essi sono persino più distanti dall'impresa europea considerata. Il CESE rileva che occorre assicurarsi che le vittime di violazioni dei diritti umani commesse da un'impresa abbiano, quale loro diritto umano, la garanzia di accedere a procedure eque e a giudici e altre autorità imparziali. In particolare, quando non è chiaro se la potenziale responsabilità ricada sulla società madre, su una sua controllata o su un suo fornitore, la competenza giurisdizionale dovrà spettare a un unico foro che assicuri procedure imparziali.

3.7.2. Lo studio del PE illustra anche le procedure di mediazione a cui le vittime possono ricorrere per far valere le loro ragioni. Il CESE accoglie con aperto favore queste preziose procedure di natura volontaria, di cui l'OCSE, l'UNGP e il «*Global Compact*» delle Nazioni Unite promuovono la diffusione, ma osserva che tali procedure non risolvono il problema delle violazioni dei diritti umani commesse da imprese che non si conformano agli aspetti della RSI relativi ai diritti umani. Pertanto, è necessario anche poter intentare un'azione giudiziaria.

3.7.3. Per motivi pratici, la raccolta di **prove** si rivela spesso ardua per chi propone un'azione di questo tipo. Inoltre, in molti casi le cause coinvolgono un gran numero di persone che parlano lingue diverse. Anche se in molti casi è facile dimostrare che un'impresa locale è una controllata o un fornitore di un'impresa europea, dimostrare in che misura quest'ultima vi eserciti un controllo risulta molto difficile per le vittime. Quando può essere invocata una competenza giurisdizionale europea, le **spese processuali** possono essere estremamente onerose, anche quando le vittime delle violazioni riescono a vincere la causa. Esistono ampi margini di miglioramento per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria internazionale. Il CESE si compiace che l'attuale progetto di testo affronti il tema dell'assistenza reciproca, ma chiede che le vittime non debbano sostenere le spese processuali, eccezion fatta per i contenziosi per futili motivi.

3.8. Se uno Stato membro dell'UE inizia a definire, di sua iniziativa, quadri di riferimento obbligatori più rigorosi per il **dovere di diligenza**, sorgerà il problema dell'asimmetria di tali norme all'interno dell'UE. Le imprese situate negli Stati membri dell'UE che impongono requisiti più rigorosi per il dovere di diligenza non dovranno essere surclassate, sul piano della concorrenza, dalle imprese che non sono soggette a tali requisiti. Il CESE osserva che alle imprese andranno garantite condizioni di parità e la certezza del diritto, con una chiara ripartizione delle responsabilità.

3.9. Il CESE ritiene pertanto che l'impegno attivo e la partecipazione di rappresentanti dell'UE nella prossima fase del processo di negoziazione rivestano un'importanza cruciale. Non è nell'interesse dell'UE o dei suoi Stati membri astenersi dal partecipare attivamente all'elaborazione di un trattato sui diritti umani che potrebbe avere implicazioni rilevanti per il sistema degli scambi internazionali⁽¹⁰⁾. L'attuale progetto di testo presenta notevoli margini di miglioramento e occorre lavorare in questo senso. Le istituzioni europee e gli Stati membri devono impegnarsi attivamente, e la Commissione europea ha bisogno di un mandato chiaro per riuscire a coordinare l'impegno europeo.

3.10. Dato che l'attuazione e l'applicazione del trattato spetteranno agli Stati membri e all'UE, negli Stati membri andranno elaborati, se non lo sono già stati, dei piani d'azione nazionali che stabiliscano come dare attuazione al dovere di diligenza in materia di diritti umani. Dovrà inoltre essere previsto un piano d'azione europeo per garantire che tutti i livelli europei di governance partecipino in funzione delle loro competenze. La società civile organizzata deve essere coinvolta nelle fasi di sviluppo, attuazione e applicazione dei suddetti piani d'azione.

3.11. La Commissione europea dovrà studiare la fattibilità di un'«agenzia pubblica di rating dell'UE» che si occupi dei diritti umani nell'attività delle imprese mediante lo sviluppo di un sistema con cui poter certificare (secondo criteri prestabiliti) e controllare periodicamente (mediante un monitoraggio) le società di revisione contabile. Tale agenzia potrebbe sostenere le imprese (in particolare le PMI) cercando di definire il rapporto che esse hanno con i diritti umani e di migliorarlo, con ripercussioni positive per le imprese riguardo alle questioni della responsabilità. L'esame di tale concetto potrebbe formare oggetto di un successivo parere.

3.12. La responsabilità nel campo dei diritti umani dovrebbe diventare materia obbligatoria nei programmi di studio riguardanti le discipline economiche e aziendali e nei relativi corsi di formazione, e questa impostazione didattica potrebbe essere appoggiata dai programmi dell'Unione nel settore dell'istruzione.

4. Osservazioni particolari

4.1. Il trattato è in fase di elaborazione da parte di un gruppo di lavoro del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC), competente per l'attuazione delle convenzioni dell'ONU sui diritti umani. Dato che i destinatari delle norme del trattato sono gli Stati, e non le persone fisiche o giuridiche (come le imprese o coloro che sono vittime di violazioni), l'istituzione di un tale gruppo di lavoro in seno all'UNHRC è senz'altro opportuna, anche perché altre organizzazioni — come l'OIL e l'OMC — vengono facilmente associate ai lavori. Il CESE ritiene che il gruppo di lavoro intergovernativo aperto (OEIGWG) debba proseguire la sua attività.

4.2. Il mandato fondamentale dell'OEIGWG è incentrato sulle situazioni transnazionali. Le associazioni imprenditoriali e i sindacati sono favorevoli a un ampliamento del campo di applicazione del trattato, tale da includere tutte le imprese (ad esempio, quelle di proprietà statale e quelle commerciali operanti a livello nazionale). Il CESE si compiace che il progetto di testo riveduto abbia tenuto conto, in linea di principio, delle richieste avanzate. Tuttavia, tale progetto necessita ancora di ulteriori chiarificazioni. In quest'ottica, il CESE chiede con forza che le istituzioni dell'UE si impegnino attivamente.

⁽¹⁰⁾ Il CESE ha sottolineato l'importanza di un trattato vincolante delle Nazioni Unite con un parere (GU C 110 del 22.3.2019, pag. 145), in particolare al punto 2.19.

4.3. Andrà anzitutto introdotto un solido meccanismo internazionale di monitoraggio e applicazione, con la possibilità per i privati cittadini di sporgere denuncia a una commissione internazionale. Inoltre, le vittime di violazioni dei diritti umani dovranno poter rivolgersi a un funzionario indipendente dell'ONU (un difensore civico) che abbia il compito non solo di indagare in seguito alle loro denunce e, ove necessario, sostenerle, ma anche di condurre autonomamente un follow-up riguardo alle presunte violazioni per portarle all'attenzione della suddetta commissione.

4.4. Il testo del progetto di trattato comprende una definizione dei diritti umani molto ampia. Il CESE si compiace che nel preambolo sia stato inserito un riferimento alla convenzione n. 190 dell'OIL. Tuttavia, la dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'OIL comprende anche un elenco esaustivo di dichiarazioni e diritti riguardanti le imprese multinazionali e il lavoro, e in tale elenco sono espressamente richiamate anche le convenzioni e raccomandazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Andranno presi in considerazione i recenti sviluppi in materia di diritti umani, che hanno tra l'altro dato assai maggiore risalto ai diritti a un ambiente sano e alla protezione dei dati. I documenti e i diritti di cui sopra fanno parte di un corpus fondamentale di diritti umani che è applicabile in tutto il mondo e che dovrà pertanto rientrare nel campo di applicazione del trattato. Il CESE si compiace che alla dimensione di genere delle violazioni dei diritti umani, che è un aspetto spesso trascurato, sia stato riservato uno spazio maggiore nelle parti del trattato vincolante che sono dedicate alla prevenzione.

4.5. Il testo del progetto di trattato già prevede una selezione di giurisdizioni competenti, selezione che necessita di un ulteriore perfezionamento. Quando un'impresa svolge la sua attività attraverso catene di approvvigionamento transnazionali (ad esempio, per ottenere prodotti o risorse), andrà garantita la possibilità di invocare la competenza giurisdizionale nel paese in cui tale impresa ha sede. Andrà inoltre chiarito che le controllate e i fornitori locali possono essere convenuti in giudizio o, quantomeno, essere coinvolti nelle azioni legali intraprese nel paese in cui la società madre o la società beneficiaria hanno la sede.

4.6. Bisognerà chiarire ulteriormente l'interazione tra dovere di diligenza e responsabilità, anche per quel che riguarda la previsione di disposizioni chiare e concrete tese ad assicurare che il dovere di diligenza comprenda anche un monitoraggio costante (ossia un sistema di verifiche e controlli) lungo le catene di approvvigionamento, oltre alla ripartizione delle responsabilità, qualora si manchi di adempiere a tale dovere. La giurisprudenza inglese ha sviluppato una serie di principi in materia di controllo, da parte delle società madri, sulle violazioni commesse dalle loro controllate⁽¹¹⁾, principi che potrebbero essere una fonte d'ispirazione per una disposizione più chiara in materia di responsabilità, pensata specificamente per le società controllate. L'attuale progetto di testo è incentrato sui rapporti contrattuali, e questa impostazione potrebbe rendere difficile tracciare in modo affidabile la sequenza delle responsabilità lungo le catene globali del valore, dato che i rapporti commerciali possono assumere forme diverse lungo tali catene. Vi sono margini di miglioramento rispetto all'attuale progetto di testo, e un'ulteriore chiarificazione dovrà essere basata sui concetti già sviluppati per gli UNGP, cui l'UE dovrà accordare la priorità.

4.7. Poiché adesso nel campo di applicazione rientrano tutte le attività imprenditoriali e non soltanto quelle transnazionali, andranno introdotte anche delle disposizioni che consentano una certa flessibilità tra — da un lato — norme proporzionate e non eccessive per le PMI e — dall'altro — norme più rigorose per le operazioni ad alto rischio. Inoltre, l'UE dovrà offrire strumenti di sostegno speciali volti ad aiutare le PMI a gestire le sfide derivanti da un trattato di questo tipo (ad esempio un'agenzia apposita, oppure un sostegno all'apprendimento tra pari).

4.8. Il CESE prende atto delle norme sull'assistenza giudiziaria reciproca e la cooperazione internazionale contenute nell'attuale progetto di testo, assistenza e cooperazione che potrebbero eventualmente essere agevolate tramite gli uffici internazionali del difensore civico dell'ONU di cui sopra.

4.9. Il progetto di testo comprende una disposizione sull'inversione dell'onere della prova nei casi di responsabilità civile, disposizione che dovrà essere chiarita non solo per assicurarne un'applicazione omogenea nelle varie giurisdizioni ma anche per garantire che le vittime possano contare sulla sua attivazione ove necessario. Ne consegue quantomeno che chi propone un'azione giudiziaria per violazione dei diritti umani sarà soltanto tenuto a provare l'esistenza di un legame certo tra l'autore della violazione (ad esempio, un fornitore o una controllata) e la società (beneficiaria o madre), che a sua volta sarà tenuta a spiegare in modo plausibile perché le violazioni andassero al di là del suo raggio di controllo. Il CESE dubita che assegnare all'autorità giudiziaria, e non al legislatore, la decisione di invertire l'onere della prova sia nell'interesse della certezza del diritto e giovi a un'applicazione coerente della normativa.

4.10. Il CESE rileva l'importanza dei testimoni e la funzione svolta dagli informatori, e accoglie con favore le disposizioni per la loro protezione contenute nell'attuale progetto di testo. Le ONG che operano in questo campo andranno sostenute.

4.11. Andrà prevista la responsabilità penale per i casi di grave negligenza. Per i reati meno gravi, come l'inosservanza dell'obbligo di riferire periodicamente, andrà prevista una responsabilità amministrativa.

⁽¹¹⁾ Cfr. la nota 9, pag. 40.

4.12. Il CESE accoglie con favore l'inserimento di una disposizione sulla coerenza con altri accordi bilaterali e multilaterali. Tuttavia, per quanto riguarda gli accordi commerciali e di investimento, andrà chiarito che le misure attuative di un trattato in materia di imprese e diritti umani sono giustificate e non possono essere aggirate dai sistemi di risoluzione delle controversie in materia di investimenti.

4.13. Dovrà essere possibile imporre, tra Stati, il rispetto di un trattato vincolante. Esistono già delle procedure da cui prendere spunto per tali possibilità, come le procedure di denuncia previste dalla costituzione dell'OIL, che consente alle parti sociali e agli Stati di presentare denunce per mancata osservanza delle convenzioni dell'OIL. Se a uno Stato viene data la possibilità di sporgere denuncia contro un altro Stato, sarà possibile imporre l'applicazione del trattato. In tal modo le imprese responsabili verrebbero protette meglio dalla concorrenza sleale. Inoltre, la possibilità di sporgere denuncia dovrà essere data anche alle organizzazioni delle parti sociali e alle ONG. Un sistema di questo tipo, se creato indipendentemente dalle procedure dell'OIL, dovrà operare senza arrecare pregiudizio al sistema di tale organizzazione e alle relative disposizioni.

4.14. L'attuale progetto di testo prevede la possibilità di partecipare a un sistema di risoluzione delle controversie. Questa possibilità andrà riconsiderata nel senso di un suo migliore allineamento con i quadri di riferimento esistenti, come quelli relativi ai nove strumenti fondamentali in materia di diritti umani in cui è prevista la possibilità di non partecipare a un sistema di risoluzione delle controversie.

4.15. Le disposizioni sulla prescrizione e il diritto applicabile che sono state inserite nel progetto di testo riveduto rappresentano un passo indietro rispetto al progetto di testo originario. Poiché tali disposizioni riguardano diritti procedurali importanti per le vittime, il CESE raccomanda di tornare al progetto di testo iniziale.

4.16. I rappresentanti della società civile organizzata, e in particolare quelli delle imprese, hanno sottolineato i ritardi con cui sono stati resi disponibili e pubblicati i progetti dei documenti relativi al processo negoziale in corso a Ginevra. Tale processo dev'essere migliorato, in modo da rendere possibili riscontri equilibrati e costruttivi. La trasparenza va garantita per tutti i partecipanti e in tutte le fasi del processo.

4.17. Il CESE è favorevole all'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante in materia di imprese e diritti umani, ma nel contempo incoraggia vivamente una stretta cooperazione con le parti sociali e le organizzazioni della società civile.

Bruxelles, 11 dicembre 2019

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER
