

## **DECENT WORK E CATENE GLOBALI DEL VALORE: IL DIRITTO “IN AZIONE”<sup>o</sup>**

**Vania Brino**

*Professoressa Ordinaria di Diritto del lavoro  
Università Ca' Foscari di Venezia*

*Il saggio si sofferma sulle sfide che il diritto del lavoro deve affrontare a seguito dei processi di scomposizione dell'impresa nella cornice del mercato globale, identificando nelle catene globali del valore il terreno di elezione di tali dinamiche. Le reazioni del sistema si sono via via intensificate negli ultimi tempi, in particolare a partire dai Principi Guida dell'ONU sul Business e i Diritti umani del 2011. L'analisi sistematizza gli interventi più significativi, sia a livello nazionale che sovranazionale, registrando, pur nell'eterogeneità delle misure adottate, una convergenza di obiettivi intorno alla c.d. governance societaria sostenibile.*

*The article focuses on the challenges that labor law must face following the decomposition processes of the company in the framework of the global market, identifying global value chains as the terrain of choice for these dynamics. The reactions of the system have gradually intensified in recent times, in particular starting from the 2011 UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Take into consideration the heterogeneity of the measures adopted, there is a convergence of objectives around the so-called sustainable corporate governance.*

### **Sommario**

1. Uno scenario in trasformazione
2. La posizione dell'Organizzazione internazionale del lavoro
3. L'attivismo dell'Unione Europea;
4. Il ruolo degli Stati
5. Quali scenari in prospettiva?

---

<sup>o</sup> Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

## 1. Uno scenario in trasformazione

Gli effetti che la scomposizione dell'impresa, lungo la catena globale del valore, ha prodotto sul piano regolativo rappresentano le nuove sfide che il diritto del lavoro deve oggi porsi, alla ricerca di meccanismi e strategie funzionali a mitigarne l'impatto sui sistemi sociali e del lavoro.

La complessità organizzativa e i processi di frammentazione socioeconomica, associati alla moltiplicazione degli attori e dei regimi normativi, hanno infatti determinato un cambiamento qualitativo del diritto del lavoro<sup>1</sup>, sia esso inteso come sistema ancora esclusivamente nazionale, sia esso concepibile, pur in embrione, come destinato ad evolversi in un diritto del lavoro per certi versi "globale"<sup>2</sup>, con inevitabili implicazioni sulla sua fisionomia prospettica.

La "delocalizzazione" dei rischi e delle responsabilità, della quale si nutrono le filiere globali, provoca infatti voragini normative che impattano pesantemente sui destini dei lavoratori. Le criticità sono essenzialmente riconducibili alle tensioni che si vengono a creare tra la sfera della regolazione, le nuove forme di organizzazione economica e i territori di insediamento. Rileva qui, prepotente, il tema della territorialità limitata del diritto in rapporto all'estensione globale della produzione<sup>3</sup>.

Ciò a dire che la "nazionalità" del diritto entra necessariamente in contatto con la spazialità fluida dell'impresa e, questo, mette a dura prova i paradigmi costitutivi della regolazione. Viene in questo senso messa in discussione la "saldatura fra un modello di tutela ed il territorio su cui insiste la prestazione lavorativa"<sup>4</sup> per effetto di un duplice ordine di fenomeni, ovvero la dissociazione organizzativa e la dissociazione territoriale. Da qui, l'accentuarsi delle differenze di trattamento economico e normativo, l'indebolimento dell'azione collettiva, l'aumento dei rischi e dell'insicurezza nei luoghi di lavoro non sono che alcune delle rappresentazioni più emblematiche delle dinamiche che animano il mercato globale.

Negli ultimi anni si è via via intensificato il dibattito sull'introduzione di strumenti normativi volti a governare il comportamento delle imprese, con particolare riferimento alla materia dei diritti umani in genere, e dei diritti sociali

---

<sup>1</sup> RITTICH - MUNDLAK, *The challenge to comparative labour law in a globalized era*, in FINKIN - MUNDLAK (eds), *Comparative Labor Law*, Cheltenham, 2017, 92 ss.

<sup>2</sup> FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, 2012; FRYDMAN, *Petit manuel pratique de droit global*, Collection L'Académie en poche, Série L'Économie de marché est-elle juste?, Tome IV, Bruxelles, 2014.

<sup>3</sup> Per ulteriori approfondimenti sia consentito il rinvio a BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore*, Torino, 2020.

<sup>4</sup> BANO, *La territorialità del diritto. Distacco transnazionale di manodopera a basso costo*, in *Lav. dir.*, 2015, 589 ss.

fondamentali in particolare<sup>5</sup>. Ciò è indubbiamente dovuto all'azione di pressione esercitata dalle istituzioni internazionali, e tra queste in primis l'Organizzazione internazionale del lavoro (di seguito OIL), nonché dalle Organizzazioni non governative e dalla società civile, ma è altresì riconducibile all'emersione di una nuova diffusa consapevolezza in ordine alle aspettative sociali ed ambientali espresse a livello globale nei confronti delle imprese transnazionali.

Questo apparato eterogeneo di previsioni, contenute in atti aventi una valenza politica ma privi di immediata rilevanza giuridica<sup>6</sup>, rappresentano dei micro-cosmi regolativi che oggi trovano un collante strategico sia nei Principi Guida dell'Onu elaborati dall'Alto Rappresentante per i diritti umani e il *business*, John Ruggie, e promulgati nel giugno 2011 dalle Nazioni Unite (nel proseguo Principi Guida)<sup>7</sup> sia, più recentemente, nell'Agenda Onu 2030 sullo sviluppo sostenibile, all'interno della quale viene dato ampio spazio al tema del *business* responsabile e sostenibile.

Di particolare evidenza è stata poi la costituzione, nel 2014, ad opera del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, di un gruppo di lavoro intergovernativo con il mandato di redigere uno strumento internazionale, giuridicamente vincolante, per regolare le attività delle società transnazionali e di altre imprese commerciali nella materia dei diritti umani. La bozza più recente della proposta di Trattato è stata pubblicata il 17 agosto 2021<sup>8</sup> e in essa viene espressamente riconosciuto l'obbligo per gli stati firmatari di adottare misure legislative atte a garantire che le imprese operanti all'interno della propria giurisdizione rispettino i diritti umani internazionalmente riconosciuti (art.8).

Posto quindi il terreno di analisi, rappresentato dalle filiere globali del valore, le istituzioni internazionali si sono mosse, per un verso, con il chiaro obiettivo di promuoverle e sostenerle, in quanto assunte come leve della crescita economica ed occupazionale nonché forza trainante dello sviluppo di molti paesi nel mondo; per altro verso, tuttavia, quelle stesse organizzazioni si sono interrogate, sia pur con sensibilità diverse, sulle implicazioni sociali di tale modello economico e, in questa prospettiva, hanno ricercato soluzioni regolative attraverso le quali fornire risposte alle molteplici questioni sollevate dalle filiere, e sul piano della tutela dei

---

<sup>5</sup> V. in particolare ILO, *Decent work in a globalized economy. Lessons from public and private initiatives*, Geneva, 2021.

<sup>6</sup> Basti qui richiamare le Linee Guida dell'OCSE del 1976 (revisionate poi nel 2000 e nel 2011), la Dichiarazione tripartita dell'OIL sui principi riguardanti le imprese multinazionali e la politica sociale (del 1977, rivista nel 2000, nel 2006 e da ultimo nel 2017), il *Global Compact* dell'Onu (2000) e ancora le Norme delle Nazioni Unite sulla responsabilità delle imprese multinazionali e le altre imprese con riguardo ai diritti umani (2003).

<sup>7</sup> Principi Guida su Imprese e Diritti Umani in attuazione del Quadro dell'Onu, *Proteggere, rispettare, rimediare*, A/HRC/17/31, in: <https://www.iriss.cnr.it/irisswp/wp-content/uploads/2016/09/principi-guida-su-imprese-e-diritti-umani-con-commentario.pdf>.

<sup>8</sup><https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf>

diritti dei lavoratori e, più in generale, di tutti coloro che a vario titolo entrano in contatto con la catena globale del valore<sup>9</sup>.

Tra i profili di maggior interesse per il giuslavorista, dinanzi allo scenario poc'anzi descritto, ve ne sono due che identificano, al contempo, le coordinate entro cui si sviluppa il presente contributo.

Da un lato la topografia delle azioni adottate, nel passato come nel presente, riflette uno scenario estremamente frastagliato che appare caratterizzato dalla *soft law*, come baricentro regolativo dominante, ma tende, in prospettiva, verso un'inattesa rivalutazione di strumenti regolativi di *hard law*, pur nei limiti che insistono sulla regolazione statutale in rapporto all'estensione sovranazionale delle attività economiche<sup>10</sup>. Si registra altrimenti una torsione da una regolazione centrata, pressoché esclusivamente, sulla *soft law*, a disposizioni di *hard law* che introducono inedite forme di responsabilità giuridicamente rilevanti. Tra le esemplificazioni più significative basti richiamare la proposta di Direttiva europea sulla *due diligence* così come la legge francese sul *devoir de vigilance* (v. infra).

Per altro verso, gli interventi regolativi che si stanno via via diffondendo tendono a mitigare l'impostazione tradizionalistica che poggia sull'attribuzione unitaria delle responsabilità nell'ambito del rapporto di lavoro. Del resto, dinanzi alle sofisticate strategie di organizzazione adottate dalle imprese per internazionalizzarsi nei territori più attrattivi, il diritto deve interrogarsi sulle tecniche più efficaci per stanare il vertice della catena, ovvero l'impresa che coordina i suoi nodi per effetto di vincoli societari ma anche per situazioni di dipendenza economica e/o finanziaria. Qui, il nodo da sciogliere verte sulle relazioni di potere tra imprese e, in particolare, sulla possibilità di considerare il controllo esercitato dall'impresa dominante quale presupposto in ragione del quale attribuire alla stessa una responsabilità nei confronti dei lavoratori delle sussidiarie e dei fornitori.

Identificato quindi il contesto da cui partire, e richiamati i profili di criticità che affliggono la governance delle filiere globali, il presente contributo intende soffermarsi, sia pur a grandi linee, sui processi regolativi in atto, vuoi sul versante

---

<sup>9</sup> Tra gli interventi che entrano nello specifico sul tema delle filiere globali è importante richiamare la Risoluzione OIL del 2016 sul lavoro dignitoso nelle catene globali del valore (v. infra), le Linee Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile adottate nel maggio del 2018, così come gli interventi di caratura più settoriale che riguardano ambiti particolarmente vulnerabili sul piano della tutela dei diritti dei lavoratori. Il riferimento va alle Linee Guida dell'OCSE del 2016 sulla *due diligence* nelle catene del settore minerario nelle zone di conflitto e ad alto rischio, e alle Linee Guida dell'OCSE del 2017 sulla *due diligence* nelle catene nei settori dell'abbigliamento e delle calzature, nel settore agricolo, in quello finanziario ed estrattivo.

<sup>10</sup> KOLBEN, *Integrative Linkage: Combining Public and Private Regulatory Approaches in the Design of Trade and Labour Regimes*, in *Harvard International Law Journal*, 2007, 203. ID., *Dialogic Labor Regulation in the Global Supply Chain*, in *Michigan Journal of International Law*, 2015, 425.

istituzionale che collettivo, aventi ad oggetto la responsabilizzazione degli attori economici all'interno dello scenario globale. In questa prospettiva appare determinante il ruolo propulsivo svolta dall'OIL sia nei confronti dei governi nazionali, che si sono dimostrati particolarmente reattivi nell'implementare le linee di indirizzo dell'Organizzazione, sia con riguardo alle imprese sulle quali l'OIL è intervenuta con l'obiettivo di indirizzarle verso modelli di business sostenibili, inclusivi e rispettosi dei diritti fondamentali del lavoro.

## 2. La posizione dell'Organizzazione internazionale del lavoro

Tra le numerose iniziative avviate dall'OIL al fine di responsabilizzare le imprese all'interno dello scenario globale<sup>11</sup>, preme richiamare, ai nostri fini, soprattutto la Risoluzione dell'OIL sul lavoro dignitoso nelle catene globali del valore del 2016 in quanto affronta specificamente i problemi di *governance* nelle catene globali del valore dalla prospettiva giuslavoristica, integrando e completando la trama regolativa introdotto con i Principi Guida.

Pervero l'OIL, già a partire dalla Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale del 1977 (revisionata da ultimo nel 2017), si era posta il problema di come indirizzare il comportamento delle imprese, e promuovere il rispetto degli standard giuslavoristici, indipendentemente dal loro perimetro di azione. Ma è per effetto della tragedia di *Rana Plaza* in Bangladesh del 2013 che l'OIL innesca un significativo cambio di rotta nelle sue politiche di intervento, focalizzandosi in via prioritaria sul lavoro dignitoso nelle filiere globali<sup>12</sup>.

In questa prospettiva l'OIL, coerentemente alla propria vocazione cooperativa sul piano internazionale, sceglie la via del dialogo con le imprese coinvolte nel crollo del *Rana Plaza*, promuovendo la sottoscrizione dell'accordo tra IndustriALL, UNI Global e numerose imprese multinazionali del settore tessile, nel quale l'Organizzazione stessa ha un ruolo inedito di controllo e di monitoraggio.

---

<sup>11</sup> LEBARON - WALLIN, *Mapping and Measuring the Effectiveness of Labour-Related Disclosure Requirements for Global Supply Chains*, in *ILO Research Department Working Paper*, 2018.

<sup>12</sup> ILO, *Asian Decent Work Decade resource kit: labour market governance*, II ed., Bangkok, 2011, p. 24; ILO, Sectoral Activities Department, *Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries*, Issues Paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries, Sectoral Activities Department, Geneva, 23–25 Sept. 2014; ILO, *Decent work in global supply chains*, *International labour Conference*, Report IV, Geneva, 2016; ILO, *Resolution concerning decent work in global supply chains*, 105th Session of the International Labour Conference, Geneva, 2016.

La direzione è in quell'occasione ormai tracciata, tanto che di lì a poco viene avviata una discussione, in seno all'Organizzazione, al fine di elaborare una Risoluzione sul lavoro dignitoso nelle catene globali del valore. Il 10 giugno 2016 viene promulgata la Risoluzione<sup>13</sup>, quale esito di un dialogo serrato che ha visto una spaccatura tra i rappresentanti delle imprese, da un lato, e le organizzazioni sindacali e i rappresentanti governativi, dall'altro lato<sup>14</sup>.

La Risoluzione ha certamente rappresentato un nuovo punto di partenza nel dibattito, non solo in seno all'OIL, sulle misure funzionali a contrastare le prassi di "irresponsabilità sociale" adottate dalle imprese, nonché una base di riferimento all'interno della comunità internazionale sulla *governance* lavoristica nelle filiere. Come è stato espressamente sottolineato nel testo della Risoluzione, nessun'altra organizzazione internazionale ha il mandato, la competenza e l'esperienza dell'OIL per promuovere il lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento globali<sup>15</sup>.

L'*incipit* dell'intervento dell'OIL muove dall'analisi delle tipicità che contraddistinguono le catene del valore: la loro natura proteiforme, e da qui il riferimento ad un modello organizzativo "*complex, diverse and fragmented*"; le precarie condizioni di lavoro; i *governance gaps*, anche definiti come "*decent work deficits*"<sup>16</sup> che rendono gli stati stessi dei soggetti vulnerabili dinanzi alle pressioni dell'economia globale.

Partendo, quindi, da un contesto dominato da dinamiche tutt'altro che favorevoli ai diritti dei lavoratori, l'OIL intende rappresentare sia quanto è stato fatto per "*ensure that economic development and decent work go hand in hand*" sia, soprattutto, cosa è necessario fare per "*achieve coherence between economic outcomes and decent work in global supply chains*". L'accento viene posto sul bilanciamento tra lavoro dignitoso e sviluppo economico, anche traducibile come *upgrading* sociale ed economico, sia sulla coerenza e sull'equità nella redistribuzione del valore aggiunto prodotto all'interno delle filiere.

Riconoscendosi come "*best placed to lead global action for decent work in global supply chains*", l'Organizzazione ha formulato il suo programma di azione centrandolo sulle sinergie tra istituzioni, mondo delle imprese ed attori collettivi. L'OIL ha in questo senso proposto un sistema di *labour governance* che incorpora sia la dimensione verticale delle reti di attori che operano su scala globale, sia la loro collocazione territoriale, vale a dire il profilo dell'integrazione orizzontale.

---

<sup>13</sup> Cfr. [https://www.ilo.org/jakarta/WCMS\\_555927/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/jakarta/WCMS_555927/lang--en/index.htm). Per i lavori preparatori vedi ILO, *Decent Work in Global Supply Chains*, cit.; ILO, *Workplace compliance in global supply chains*, Geneva, 2016; Documento di Follow-up, *Roadmap for the programme of action*, 2016

<sup>14</sup> Cfr. [https://www.ilo.org/jakarta/WCMS\\_555927/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/jakarta/WCMS_555927/lang--en/index.htm)

<sup>15</sup> ILO, *Fourth item on the agenda: Decent work in global supply chains*, 105th Session, of the International Labour Conference, Geneva, 2016.

<sup>16</sup> ILO, *Decent Work in Global Supply Chains*, cit.

In questa cornice, accanto agli strumenti di cooperazione tecnica, che sul tema hanno acquisito una particolare rilevanza, l'Organizzazione sottolinea il ruolo dei governi nazionali vuoi sul piano del rafforzamento dei sistemi ispettivi e di controllo, che manifestano limiti significativi in molti degli ordinamenti in cui si situano le filiere, vuoi sul versante della valorizzazione della *due diligence* e, più in generale, di tutte quelle misure che prevedono forme di responsabilità della *lead firm* per violazioni dei diritti dei lavoratori intervenute anche al di fuori dell'ordinamento in cui l'impresa *leader* ha la sede legale.

La Risoluzione dell'OIL, se per un verso auspica il potenziamento degli strumenti di responsabilità sociale, tra i quali *in primis* i codici di condotta, per altro verso identifica la *due diligence* come obiettivo comune e condiviso e, da qui, invita i governi nazionali ad implementarla con provvedimenti *ad hoc* che tengano conto delle specificità del settore in cui le imprese operano. Sullo sfondo, permane il tentativo di promuovere una responsabilità dell'attore economico in materia di diritti dei lavoratori che sia, ad un tempo, “*across borders*” e “*beyond the separate legal entity*”<sup>17</sup>. Si afferma qui, prepotentemente, il tema delle misure di diritto interno e/o internazionale capaci di estendere, sia pur con meccanismi distinti, il loro braccio protettivo oltre i confini di un singolo Stato.

Ulteriore tassello di una cornice regolativa tutt'altro che uniforme deve ritrovarsi, secondo l'OIL, nella dimensione collettiva e nel dialogo tra le organizzazioni sindacali e le imprese. Opportunamente la Risoluzione riconosce un ruolo decisivo al soggetto sindacale nelle sue declinazioni internazionali e domestiche. La c.d. *social governance*, intesa come l'interazione tra le parti sociali sia a livello aziendale che settoriale, sia nella dimensione interna che internazionale, dev'essere valorizzata in quanto può agire da collante, pensiamo in particolare agli Accordi quadro globali, nella definizione degli apparati di tutela (v. *infra*).

### 3. L'attivismo dell'Unione Europea

Il contesto europeo si rivela, da qualche tempo, un terreno particolarmente fertile e avanzato sui temi della protezione dei diritti umani, e dei diritti dei lavoratori in particolare, nell'ambito delle attività di impresa<sup>18</sup>. La *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937*, 23 Febbraio 2022, COM(2022) 71 final, 2022/0051 - di seguito “Proposta di

---

<sup>17</sup> ILO, *Decent Work in Global Supply Chains*, Report IV, cit.

<sup>18</sup> AMFORI TRADE WITH PURPOSE, *Human Rights Due Diligence Legislation in Europe: Recommendations for a European Approach, Taking into Account Key Principles of Due Diligence*, Position Paper, 2020, in: <https://www.amfori.org/sites/default/files/amfori-2020-12-02-Position-Paper-Human-Rights-Due-Diligence.pdf>.

Direttiva” o “Proposta”) richiesta dal Parlamento europeo nel marzo del 2021 e presentata dalla Commissione lo scorso 23 febbraio, rappresenta un tassello fondamentale dei percorsi regolativi di responsabilizzazione degli attori economici all’interno delle catene globali del valore.

L’interrogativo di fondo dal quale muove l’analisi verte sulla possibilità che la due diligence possa essere oggi considerata lo strumento regolativo che riporta a sistema, razionalizza e responsabilizza le imprese nelle complessità del tempo presente.

La contestualizzazione della Proposta di Direttiva, alla luce dei più recenti interventi regolativi a livello europeo che investono il tema della governance societaria sostenibile, è un passaggio necessario al fine di definirne la portata e decifrarne le criticità. Sul punto almeno due profili meritano di essere richiamati nei limiti del presente scritto.

Una prima considerazione porta a registrare che i percorsi regolativi avviati dall’Unione europea, pur nella loro eterogeneità, sono dominati da istanze comuni di responsabilizzazione degli attori economici e trovano il comune denominatore nel paradigma della sostenibilità, quale nuova parola d’ordine che sta assumendo sempre più rilevanza nella legislazione contemporanea.

Pensiamo, ad esempio, alla dir. 2014/95/UE in materia di informazioni non finanziarie e alla discussione in corso volta a potenziare gli strumenti di *enforcement* e la portata degli obblighi per le imprese coinvolte, così come al reg. (UE) n.2020/852 relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e definisce i criteri per stabilire se un’attività economica possa essere considerata sostenibile dal punto di vista ambientale.

Il Regolamento poc’anzi richiamato introduce una tassonomia dei prodotti ed investimenti finanziari che devono essere valutati tenuto conto del loro diverso grado di sostenibilità ambientale. Sono tre i parametri in ragione dei quali individuare il livello di sostenibilità associabile ad un’attività economica: l’attività promuove uno o più obiettivi ambientali; l’attività non arreca danni significativi rispetto agli obiettivi posti dal Regolamento; l’attività rispetta le garanzie sociali minime, in particolare le Linee guida OCSE per le imprese multinazionali<sup>19</sup> e i Principi Guida dell’ONU sulle imprese e i diritti umani<sup>20</sup>. In quest’ultimo rinvio, in particolare, emerge chiaramente l’affinità con le previsioni in tema di due diligence tanto da lasciar presumere che in futuro il rispetto del dovere di vigilanza costituirà un indicatore preso a riferimento dagli investitori per valutare i rischi degli investimenti con riferimento alla materia ambientale e dei diritti umani.

Possiamo altresì richiamare i numerosi interventi settoriali che istituiscono processi di due diligence. Tra questi il Regolamento europeo del 20 ottobre 2010 prevede l’obbligo, per gli operatori che immettono legname e prodotti derivati sul

---

<sup>19</sup> OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011.

<sup>20</sup> OHCHR, UN Guiding Principles on Business and Human Rights, 2011.

mercato interno, di identificare tutti i subappaltatori nella catena nonché una valutazione dei relativi rischi; così come la normativa per il settore minerario che impone alle imprese importatrici di minerali e metalli l'obbligo di tracciare i propri fornitori ed introduce un sistema di gestione dei rischi basato su strategie di identificazione, *audit* di controllo e pubblicazione di una relazione annuale (reg. 2017/821).

Un secondo ordine di questioni indugia sul fatto che, proprio in ragione dell'eterogeneità degli interventi sia a livello europeo che nazionale, la Proposta di Direttiva, in quanto strumento di armonizzazione normativa, risponde all'esigenza, da tempo manifestata in seno alle istituzioni europee, di introdurre una base comune di riferimento per gli stati e per le imprese sul tema della due diligence, ovvero tendere verso la creazione di un quadro comune di previsioni attraverso il quale l'Unione europea si impegna a promuovere la responsabilizzazione delle imprese e la tutela dei diritti umani, garantendo al contempo un'equa concorrenza e il buon funzionamento del mercato interno. Ciò passa necessariamente anche attraverso la definizione del rapporto tra la normativa generale e le normative settoriali di cui si è detto, nella direzione di poter ritenere queste ultime una sorta di tutela rafforzata applicabile in settori particolarmente vulnerabili.

In questi termini il memorandum esplicativo della bozza di direttiva individua cinque obiettivi specifici: migliorare le pratiche di governo societario per integrare meglio la gestione del rischio di sostenibilità nelle strategie aziendali; evitare la frammentazione degli obblighi di dovuta diligenza nel mercato unico e creare certezza del diritto per le imprese e le parti interessate; aumentare la responsabilità delle imprese per gli impatti negativi e garantire la coerenza per le imprese attraverso le iniziative dell'UE esistenti e proposte sulla condotta aziendale responsabile; migliorare l'accesso ai rimedi per le persone lese; integrare misure di sostenibilità più specifiche su determinati temi o settori.

Alla base il tentativo di adeguare il regime di responsabilità delle imprese alle strategie e alle strutture del mercato globale e, in particolare, di ricondurre le responsabilità al potere che le imprese esercitano sulle entità giuridiche ed economiche all'interno delle catene globali del valore.

Venendo all'ambito di applicazione, la Proposta di Direttiva riguarda le imprese dell'Unione Europea con un distinguo da farsi in relazione al numero di dipendenti e al fatturato.

Anzitutto vi sono le grandi società (oltre 500 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale che supera i 150 milioni di EUR) che si stimano nell'ordine di 9400 imprese europee più altre 2600 *extra-Ue*; vi sono poi le società, operanti in determinati settori con rischi elevati (es: settore minerario, tessile, ecc.), che pur non raggiungendo le soglie poc'anzi richiamate, hanno più di 250 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale pari o superiore a 40 milioni di EUR (stimate in 3400 basate in Ue e 1400 in Paesi terzi); infine ci sono le imprese di paesi terzi

con una soglia del fatturato generato nell'Unione Europea in linea con i requisiti di cui sopra. Il fatturato va calcolato a livello globale per le aziende europee e a livello Ue per quelle di Paesi terzi.

Risultano diversamente escluse sia le imprese pubbliche sia le Pmi. Considerato che queste ultime rappresentano circa il 90% delle imprese europee, il terreno di operatività della due diligence si rivela, per lo meno sul piano formale, più contenuto rispetto a quanto previsto sia nei Principi Guida ONU che nelle Linee guida OCSE sulla base dei quali le aziende devono introdurre processi di due diligence opportunamente adattati alle loro dimensioni, ai contesti operativi e, soprattutto, al loro profilo di rischio. Si potrà discutere eventualmente sul fatto che, indirettamente, le Pmi potranno essere coinvolte nel momento in cui risultano partner commerciali dell'impresa sottoposta alla due diligence.

Quanto alla tipologia di rapporti tra imprese che sono oggetto di intervento se, nel passato più recente, l'attenzione delle istituzioni internazionali e dei legislatori nazionali si è concentrata sui rapporti all'interno dei gruppi societari, a partire dai Principi Guida ONU i riflettori si sono accesi sulle catene globali del valore. Esemplificativa di questo cambio di passo è anche la Risoluzione dell'OIL sulla governance delle catene dalla quale emerge chiaramente l'esigenza di costruire un reticolato normativo capace di regolare le dinamiche tra i nodi della filiera garantendo al contempo il rispetto dei diritti dei lavoratori.

La Proposta di Direttiva conferma tale orientamento definendo, come ambito di applicazione della due diligence, sia i rapporti tra imprese e proprie sussidiarie (art. 3 lett. d) sia i rapporti tra l'impresa dominante e i partner commerciali.

Mentre nel primo caso la due diligence discende dal controllo esercitato dalla *lead firm* sulle sussidiarie, e quindi su quanto previsto nella dir. 2004/109/CE, nel secondo rilevano le relazioni commerciali e, nello specifico, le *established business relationship* (art. 3 lett. f). Nel considerando n.20 si chiarisce che per "*established business relationships*" possono intendersi sia rapporti diretti che indiretti. I criteri individuati guardano all'intensità del rapporto, alla sua durata e al fatto che non rappresenti una parte residuale nelle dinamiche della catena.

La formula utilizzata è mutuata dalla legge francese ma si presenta distonica rispetto a quanto previsto dagli standard internazionali in tema di due diligence. In particolare i Principi Guida ONU adottano una prospettiva regolativa più ampia ovvero non circoscrivono l'ambito di applicazione della due diligence ai "rapporti commerciali consolidati". Una decisione che intende contrastare eventuali comportamenti opportunistici delle imprese finalizzati ad ignorare gli impatti prodotti nelle parti più remote della catena del valore, e considerare quindi solo i rischi relativi ai propri partner strategici. Tra l'altro un'indicazione di questo tipo potrebbe condurre le imprese a privilegiare partner non stabili, così da evitare di assolvere agli obblighi in tema di due diligence. La mappatura dei rischi dipende evidentemente da ciò che accade all'interno di tutti i nodi della catena e, di conseguenza, il piano di vigilanza può dirsi trasparente ed efficace solo se

presuppone a monte l'individuazione di tutti i partner commerciali e delle sussidiarie dell'impresa.

Un'ultima considerazione attiene ai profili sostanziali dell'obbligo di due diligence. Ai sensi del considerando n.15 della Proposta di Direttiva l'obbligo di *due diligence* si configura come un'obbligazione di risultato che dovrà essere ulteriormente dettagliata e specificata dai legislatori nazionali, con il chiaro intento di soddisfare gli obiettivi prefissati dalla Proposta.

Nello specifico, al fine di rispettare l'obbligo di due *diligence* (art. 4), le imprese dovranno:

- a) integrare la due diligence nelle politiche aziendali (art. 5);
- b) individuare gli effetti negativi reali o potenziali sui diritti umani e sull'ambiente (art. 6);
- c) prevenire o attenuare gli effetti potenziali e porre fine o ridurre al minimo gli effetti reali (artt. 6 e 7);
- d) istituire e mantenere una procedura di denuncia (art. 9);
- e) monitorare l'efficacia delle politiche e delle misure di due diligence (art. 10);
- f) dar conto pubblicamente delle misure di due diligence tenuti altresì in considerazione gli obblighi di reporting sulle informazioni non finanziarie (art. 11).

Nei limiti di queste brevi note, intendiamo svolgere qualche considerazione di ordine generale sulla portata dell'obbligo di due diligence a partire dal fatto che, come espressamente evidenziato nell'art. 5, la due diligence deve assumersi come parte integrante delle politiche societarie e tratto identitario delle stesse. In questi termini si assiste ad un'evoluzione e ad un avanzamento rispetto alle logiche che caratterizzano i processi di responsabilità sociale d'impresa.

Una seconda osservazione verte sulla cartografia dei rischi che le imprese sono tenute ad elaborare. Qui viene introdotta una differenziazione tra gli "*actual and potential adverse human rights impacts*" che devono essere individuati dalle imprese di cui all'art. 2 (1) lett. a, e gli "*actual and potential severe adverse impacts*" che devono essere individuati dalle imprese di cui all'art. 2 (1) lett. b e 2 (2) lett. b.

Una simile distinzione potrebbe porre problemi non secondari in fase applicativa, pur se la Proposta di Direttiva interviene precisando che l'intensità del "*severe adverse impact*" è misurata sulla base di una serie di fattori: la natura dell'impatto, il fatto che coinvolga un largo numero di persone o una vasta area territoriale, il fatto che sia irreversibile o rispetto al quale sia particolarmente difficile individuare dei rimedi (art. 3 lett. 1).

Se operiamo un raffronto con i Principi Guida ONU, rileva in particolare il Commento al Principio 14 ai sensi del quale la gravità della violazioni dev'essere accertata tenuto conto della loro entità, ovvero della gravità della violazione; della loro portata, ovvero il numero di soggetti che sono o potranno essere interessati; la loro natura irrimediabile o meno, che può essere definita come i limiti posti alla capacità di riportare gli interessati o l'ambiente ad una situazione almeno identica,

o equivalente, alla loro situazione prima dell'impatto negativo. Questa natura irrimediabile deve essere distinta dalla compensazione finanziaria: quest'ultima è qui importante solo nella misura in cui può consentire il recupero in una situazione identica (o equivalente).

Come chiarito nei Principi n. 18 e n. 24 dei Principi Guida ONU, la gravità non deve intendersi in senso assoluto ma piuttosto in rapporto agli altri impatti sui diritti umani che l'azienda ha individuato e, da qui, l'obbligo di introdurre misure che attenuino i rischi più gravi e, a seguire, di prevedere azioni rivolte a mitigare le altre situazioni di rischio. Le imprese saranno quindi tenute a mappare i rischi anche considerando il loro livello di gravità. In questi termini il punto 2.4 della *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* dell'OCSE secondo cui l'impresa è tenuta a classificare, se necessario, i rischi di impatti negativi e a definire le misure da adottare in funzione della gravità e della probabilità di questi ultimi.

Una considerazione, da ultimo, riguarda quanto previsto dall'art. 7 in ordine alle azioni che le imprese devono adottare per prevenire gli impatti avversi sui diritti umani e sull'ambiente.

La Proposta prevede, per un verso, l'adozione di un piano d'azione di prevenzione, con scadenze definite e indicatori qualitativi e quantitativi per misurarne i miglioramenti e, per altro verso, la possibilità per le imprese di ottenere delle garanzie assicurative dai propri partner commerciali diretti circa il rispetto del codice di condotta e, se necessario, del piano di prevenzione. Qui va detto che se l'assunzione di responsabilità sul rispetto del codice di condotta e del piano di prevenzione da parte dei partner può certo essere una leva per estendere e rafforzare l'efficacia delle azioni di prevenzione delle violazioni, al contempo è necessario che l'impresa preveda dei sistemi di controllo e monitoraggio al fine di verificare il comportamento dei propri partner. Tale previsione può estendersi anche ai partner con i quali l'impresa intrattiene una "*indirect relationship*" (art. 7 p.3) ma solo con riferimento agli impatti negativi che non possono essere impediti o mitigati. Così operando si introducono delle differenziazioni che potrebbero indurre comportamenti opportunistici nelle imprese nonché sollevare ulteriori dubbi e questioni sulla portata dell'obbligo di due diligence.

#### **4. Il ruolo degli Stati**

La legge francese sul *devoir de vigilance* del 27 marzo 2017 rappresenta la prima disciplina adottata da uno stato europeo con lo scopo di attribuire alle imprese una responsabilità "transnazionale" per comportamenti tenuti al di fuori dei confini nazionali. Ambiziosa nei contenuti, la normativa d'oltralpe riflette un approccio originale che persegue non tanto una finalità repressiva e punitiva, quanto l'obiettivo di "sensibilizzare" ed educare l'attore economico sul tema dei diritti umani.

Pur muovendosi tra luci e ombre, la legge francese è l'espressione ad oggi più avanzata di quel movimento internazionale di idee, persone ed istituzioni che negli ultimi decenni si è mosso, su più piani, al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani all'interno della filiera globale. Un movimento che, come detto, ha trovato da ultimo ispirazione, in particolare, nei Principi Guida.

In ambito europeo, la legge si impone nel panorama delle misure adottate dagli stati membri proprio per dare attuazione ai Principi Guida<sup>21</sup>. Essa introduce l'obbligo di redigere un piano di vigilanza, nel quale devono essere previste misure "ragionevoli", volte ad identificare i rischi e a prevenire violazioni gravi dei diritti umani, delle libertà fondamentali, della salute e sicurezza delle persone, dell'ambiente (art. 1 della l. n. 2017-399, che introduce l'art. della L.225-102-4 del codice di commercio). La disposizione poc'anzi segnalata va letta in combinato disposto con la responsabilità diretta delle imprese (sancita nell'art. L225-102-5) qualora le stesse non vigilino sulle attività svolte dai propri partner commerciali all'interno delle filiere in cui operano.

Il *devoir de vigilance*, assimilabile per molti versi al *duty of care* dei sistemi di *common law*, è stato definito come "un principio giuridico in costruzione"<sup>22</sup>, modellato sulla falsariga della *due diligence* dei Principi Guida, ma elevatosi a previsione giuridicamente vincolante, e dotato di un suo specifico strumentario normativo. Come osservato da autorevole dottrina "la legge francese sembra adottare un'articolazione, una ibridazione tra diritto internazionale e legge nazionale, norme statali e leggi private, norme amministrative e meccanismi provenienti dalla responsabilità sociale e ambientale delle imprese. Si tratta di un sorprendente esempio di strumento di *internormazione variabile*"<sup>23</sup>.

L'obbligo verte essenzialmente sulla redazione di un piano di vigilanza all'interno del quale devono essere esplicitati ed analizzati i rischi oggetto della normativa, al fine di individuare un ordine di priorità in ordine alle situazioni più gravi, e di rappresentare nel piano stesso le procedure che si intendono adottare per prevenire i rischi, nonché i meccanismi di segnalazione e raccolta dei rischi attuali e potenziali individuati anche in accordo con le parti sociali. Da ultimo, le imprese devono definire gli strumenti di controllo e monitoraggio al fine di verificare l'effettività ed efficacia delle misure adottate, ed eventualmente intervenire per modificarne la portata se risultano inadeguate.

Quanto poi agli strumenti attivabili al fine di garantire l'effettiva attuazione dei piani di vigilanza, la legge francese adotta un approccio prevalentemente soft,

---

<sup>21</sup> MACCHI - BRIGHT, *Hardening Soft Law: The Implementation of the UNGPs in Domestic Legislations*, in BUSCEMI - LAZZERINI - MAGI - RUSSO (eds.), *Legal Sources in Business and Human Rights: Evolving Dynamics in International and European Law*, Leiden and Boston, 2020, 218 ss.

<sup>22</sup> MOREAU, *L'originalité de la loi française du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*, in *Droit social*, 2017, 675 ss.

<sup>23</sup> LYON- CAEN, *Verso un obbligo legale di vigilanza in capo alle imprese multinazionali?*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, 242 ss.

introducendo la possibilità, per i soggetti interessati, di adire il giudice nel caso l'impresa non si conformi all'obbligo di redigere il piano, oppure nel caso di mancata pubblicizzazione dello stesso, o infine qualora non siano stati previsti meccanismi di controllo.

La prima controversia avente ad oggetto la legge sul *devoir de vigilance* ha coinvolto la multinazionale Total per un progetto petrolifero in un parco naturale in Uganda<sup>24</sup>. Il 24 giugno 2019 diverse associazioni di consumatori, ONGs e organizzazioni sindacali hanno presentato una notifica legale contro Total, chiedendole di rivedere il proprio piano di vigilanza e la sua attuazione. Total ha respinto ogni accusa e, di conseguenza, il 23 ottobre 2019 i ricorrenti hanno intentato una causa dinanzi al Tribunale di Nanterre, chiedendo alla compagnia di conformarsi alla legge sul dovere di vigilanza e, in particolare, di includere nel piano di vigilanza le implicazioni ambientali e sui diritti umani del loro progetto minerario in Uganda.

Il 30 gennaio 2020, il tribunale di Nanterre si è dichiarato incompetente, deferendo la questione al tribunale commerciale. I ricorrenti hanno quindi impugnato la decisione ma il 10 dicembre 2020 la Corte d'appello ha accolto le deduzioni della Total, rinviando la causa al tribunale commerciale. Sulla questione è da ultimo intervenuta la Corte suprema francese che, con provvedimento del 15 dicembre 2021<sup>25</sup>, si è pronunciata a favore dei ricorrenti, rigettando la giurisdizione dei tribunali commerciali e riconoscendo la competenza del tribunale civile. Di particolare rilievo sono le considerazioni della Corte nel punto in cui afferma che il piano di vigilanza non costituisce un atto di natura puramente commerciale (ai sensi degli articoli L. 721-3 et L. 225-102-4 del codice di commercio) e, di conseguenza, è possibile adire anche la giurisdizione civile qualora si ritengano non rispettati i vincoli previsti dalla legge sul dovere di vigilanza. Dopo una serie di decisioni giurisprudenziali controverse sul punto è intervenuto il legislatore francese attribuendo la competenza alla giurisdizione civile (COJ, art. L. 211-2)<sup>26</sup>.

Pur se i primi dati sull'implementazione della legge riflettono non secondarie criticità<sup>27</sup>, in parte riconducibilità all'elevata discrezionalità riconosciuta alle imprese nell'adozione del piano, e al coinvolgimento limitato delle organizzazioni

---

<sup>24</sup> BRABANT - SAVOUREY, *All Eyes on France – French Vigilance Law First Enforcement Cases (1/2): Current Cases and Trends*, 2020, [https://www.cambridge.org/core/blog/2020/01/24/all-eyes-on-france-french-vigilance-law-first-enforcementcases-1-2-current-cases-and-trends/#\\_edn13](https://www.cambridge.org/core/blog/2020/01/24/all-eyes-on-france-french-vigilance-law-first-enforcementcases-1-2-current-cases-and-trends/#_edn13).

<sup>25</sup> Cfr. <https://www.amisdela terre.org/wp-content/uploads/2021/12/20211215-cour-cass-decision-total-ug-competence.pdf>

<sup>26</sup> Per un commento SACHS, *Les dangers d'une dilution du devoir de vigilance dans la compliance*, in *Revue de droit du travail*, June 2022, 352 ss.

<sup>27</sup> AA.VV., *Mise en oeuvre de la Loi sur le devoir de vigilance Rapport sur les premiers plans adoptés par les entreprises*. Rapport remis au Bureau International du Travail. Genève: OIT, 2020, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02819496/file/2020%20-%20rapport%20OIT%20Vigilance.pdf>

sindacali nella stesura dello stesso, la portata innovativa del provvedimento non può essere messa in discussione<sup>28</sup>. Per una valutazione sull'effettività della legge dovremmo attendere i futuri sviluppi giurisprudenziali e, in questo senso, si registra un certo attivismo soprattutto di alcune Ong che hanno presentato ricorso contro imprese francesi per violazione degli obblighi di due diligence (tra i casi più recenti quelli contro McDonalds e Yves Roche).

Basti dire che molti altri stati si sono attivati per legiferare in tema di *due diligence* proprio su impulso del legislatore francese. Tra questi l'Olanda, la Svizzera e, da ultimo, la Germania che con la legge del 16 giugno 2021 (*Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten*)<sup>29</sup> ha introdotto un obbligo di *due diligence* nelle catene di approvvigionamento per quanto riguarda i diritti umani riconosciuti a livello internazionale e determinati standard ambientali. La legge entrerà in vigore gradualmente: nel 2023 si applicherà alle aziende con almeno 3.000 dipendenti, poi dal 1 gennaio 2024 alle aziende con più di 1.000 dipendenti. Trattasi delle imprese che hanno la loro sede principale di attività, la sede amministrativa, la sede legale o una succursale in Germania.

Sui contenuti dell'obbligo la legge prevede l'istituzione di un sistema di gestione dei rischi con l'obiettivo di identificare, prevenire o ridurre al minimo l'impatto negativo del business sui diritti umani e sull'ambiente. La legge definisce le misure preventive e correttive necessarie, rende obbligatorie le procedure di reclamo e richiede il monitoraggio dei piani così da intervenire nel caso subentrino nuovi o diversi rischi. Se le imprese non rispettano gli obblighi di legge sono previste sanzioni amministrative (fino a 8 milioni di euro o fino al 2% del fatturato globale annuo). Il sistema sanzionatorio basato sul fatturato si applica solo alle imprese con un fatturato annuo superiore a 400 milioni di euro. Inoltre, se viene inflitta una sanzione amministrativa al di sopra di un certo livello minimo, le imprese possono essere escluse dall'aggiudicazione degli appalti pubblici. Al fine di monitorare l'implementazione della legge è prevista l'istituzione di un'autorità (Ufficio federale dell'economia e del controllo delle esportazioni - *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*) con ampi poteri di controllo e di verifica<sup>30</sup>.

Se Francia e Germania sono ad oggi considerati gli stati più avanzati sul piano delle disposizioni in tema di *due diligence*, vi sono poi altri governi accusati di un sostanziale immobilismo rispetto al tema. Tra questi si colloca anche il nostro paese. In questi termini si è infatti espresso il Gruppo di Lavoro nelle Nazioni

---

<sup>28</sup> BRABANT - SAVOUREY, *Scope of the Law on the Corporate Duty of Vigilance: Companies Subject to the Vigilance Obligations*, in *Revue Internationale de la Compliance et de l'Ethique des Affaires*, 2017, 1 ss.

<sup>29</sup> Cfr. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

<sup>30</sup> Per un commento NOGLER, *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2022, 1 ss.

Unite su imprese e diritti umani nel corso della sua prima visita ufficiale in Italia, dal 27 settembre al 6 ottobre 2021, con l'obiettivo di verificare le azioni intraprese dal governo italiano al fine di dare attuazione ai Principi Guida. L'esito della visita non è stato particolarmente positivo, evidenziandosi non secondarie criticità soprattutto con riferimento ad alcune categorie di lavoratori risultati particolarmente vulnerabili (i lavoratori migranti, gli irregolari e le donne). Il Gruppo ha inoltre registrato la debolezza del sistema giudiziario italiano sul piano dei rimedi invocabili dalle vittime e l'assenza, come in pochi altri paesi europei, di un'istituzione nazionale a tutela dei diritti umani. Poste quindi i limiti del contesto indagato il Gruppo ha evidenziato l'urgenza di un intervento normativo specificamente rivolto *alla due diligence* in materia di ambiente e diritti umani registrando, sul punto, un certo ritardo nel nostro Paese non solo sul piano regolativo ma altresì nel dibattito in tutte le sedi preposte.

## 5. Quali scenari in prospettiva?

Il dibattito delle origini, sorto per lo più su deboli segnali che registravano l'urgenza di interventi volti a comporre le tensioni tra business e diritti umani, è avanzato e ha dato vita ad un movimento diversificato nella composizione ma accomunato negli obiettivi: sostenibilità e buona *governance* devono rappresentare una leva comune per la crescita e lo sviluppo della società globale.

Ma il sentiero che fin qui si è descritto, animato da istanze di "civilizzazione" della globalizzazione e composto da strumenti diversificati nella loro identità, è stato di recente scosso da fenomeni inediti. Prima le pulsioni nazionalistiche e neo-protezionistiche, oggi l'emergenza sanitaria.

Come l'OIL ci ha in più occasioni rappresentato, si tratta di fattori che hanno pesantemente influenzato le dinamiche proprie delle filiere globali del valore<sup>31</sup>. La pandemia ha scoperchiato il vaso di Pandora, mettendo in luce le fragilità, in termini di insicurezza e disegualianza, tipiche del modello economico delle catene, l'estrema debolezza dei sistemi nazionali, e ancora i *gap* regolativi e di tutela che affliggono i lavoratori coinvolti<sup>32</sup>.

A fronte delle loro fragilità, le *supply chains* sono oggi indicate come uno degli ambiti più esposti ad un possibile percorso di revisione, nella direzione di globalizzazioni "regionali" compatibili con la spinta all'autosufficienza delle

---

<sup>31</sup> ILO, *Achieving Decent Work in Global Supply Chains. Report for Discussion at the Technical Meeting on Achieving Decent Work in Global Supply Chains*, Geneva, 2020.

<sup>32</sup> RAJNEESH, *Policy opportunities and challenges from the COVID-19 pandemic for economies with large informal sectors*, in *Journal of International Business Policy*, vol. 3, 2020, 302 ss.

macro-aree economiche<sup>33</sup>. Prevale quindi una situazione di sostanziale imprevedibilità ed incertezza sugli scenari prospettici futuri.

Da un lato sono numerosi gli esperti che prevedono cambiamenti sostanziali nell'organizzazione delle reti di produzione, in quanto le grandi imprese saranno indotte a rivalutare i rischi connessi alla loro catena di approvvigionamento, e alla loro dipendenza dalla produzione *just-in-time*. La soluzione potrebbe essere una diversificazione delle fonti di approvvigionamento, nonché una spinta alla regionalizzazione della produzione<sup>34</sup>. Da qui l'osservazione secondo cui le catene corte potrebbero risultare più efficienti vuoi perché si riducono le distanze tra fornitori, produttori e consumatori, vuoi perché la *lead firm* può controllare più facilmente i nodi della catena, eventualmente riorientando la produzione verso i beni più richiesti nel mercato (pensiamo alla conversione della produzione realizzata da molte catene anche del tessile per produrre dispositivi individuali di protezione).

Una nuova consapevolezza dei rischi legati alla globalizzazione dei mercati emerge anche a livello istituzionale. In questi termini gli stati sono oggi certamente più accorti in ordine ai rischi di alcuni settori esposti in modo eccessivo alle forniture dall'estero e, in questo senso, più vulnerabili anche sul piano della sicurezza nazionale. Nel corso della pandemia si è fatto ricorso sovente alla riconversione della produzione proprio per rispondere ai bisogni essenziali della collettività.

Se appare ragionevole ritenere che gli stati in via di sviluppo, quali sedi privilegiate delle filiere globali, e soprattutto dei nodi *labour intensive*, premeranno per un ritorno al periodo pre-pandemia, per conservare quindi i benefici apportati dalle catene in termini di sviluppo, crescita economica ed occupazione, al contempo permangono forti dubbi in ordine all'impatto che tale situazione produrrà sul piano della governance e della tutela dei diritti dei lavoratori.

Posto che le imprese potrebbero essere indotte ad inasprire i termini e le condizioni di produzione per recuperare le perdite subite e, in questo senso, intensificare il potere esercitato sui nodi più deboli delle filiere, appare fondamentale rafforzare il percorso di responsabilizzazione degli attori economici che, come detto, si è affermato negli ultimi anni e indubbiamente intensificato a partire dai Principi Guida. Preme altrimenti impedire che la pandemia possa essere

---

<sup>33</sup> TREU, *La Pandemia un'occasione per pensare al "mondo che verrà"*, in AA. VV., *Il mondo che verrà*, in *Quaderni del CNEL*, 2020, 11 ss.

<sup>34</sup> VICARD - GUILLAUME, *Diversifier et régionaliser pour mieux régner: le futur de la mondialisation post-coronavirus*, in *The Conversation*, 2020, in: <https://theconversation.com/diversifier-et-regionaliser-pour-mieux-regner-le-futur-de-la-mondialisation-post-coronavirus-136437>; JAVORCIK, *Global supply chains will not be the same in the post-COVID-19 world*, in BALDWIN - EVENETT, *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, London, 2020.

utilizzata come *escamotage* per allentare i processi regolativi ed indebolire gli strumenti fino ad oggi introdotti per responsabilizzare le imprese.

La Dichiarazione del centenario dell'OIL per il futuro del lavoro<sup>35</sup> può in questo senso fungere da bussola per orientare il cammino delle istituzioni, dei governi, delle stesse imprese, dinanzi ad un percorso che si fa impervio. Essa rappresenta un esempio virtuoso di multilateralismo in risposta alle profonde trasformazioni del mondo del lavoro e, per questo, potrebbe certamente offrire indicazioni fondamentali agli attori pubblici e privati anche sul piano della *governance* delle catene nel post pandemia. La Dichiarazione ricorda che l'OIL, come risulta nel suo mandato costituzionale, deve orientare la sua azione verso l'impegno e la cooperazione all'interno del sistema multilaterale al fine di rafforzare la coerenza delle politiche, in linea con il riconoscimento che il lavoro dignitoso è la chiave per lo sviluppo sostenibile e che la mancata adozione di condizioni dignitose è ostacolo al progresso di tutti i paesi nel mondo.

L'approccio promosso dall'OIL nella Dichiarazione è centrato sulla tutela della persona – c.d. *human-centred approach* - come paradigma di riferimento, che appare ancor più determinante in questo momento storico<sup>36</sup>. La crisi non può altrimenti mettere in discussione i paradigmi fondativi ai quali si è ispirata l'Organizzazione nella sua attività di *standard setting*, ovvero l'universalità, l'indivisibilità, l'interdipendenza e l'interrelazione dei diritti fondamentali a tutte le latitudini<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> ILO, *Centenary Declaration for the Future of Work*, International Labour Conference, Roadmap Brief, 2019, in: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/centenary-declaration/lang-en/index.htm>. In dottrina v. SUPLOT, *The tasks ahead of the ILO at its centenary*, in *International Labour Review*, 2020, 117 ss.

<sup>36</sup> V. in questo senso ILO GOVERNING BODY, *COVID-19 and the world of work. Elements of a potential International Labour Conference (109th Session) outcome document on a global response for a human-centred recovery from the COVID-19 crisis*, Institutional Section Document, 1 March 2021, in: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_774286.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_774286.pdf).

<sup>37</sup> ILO, *The effects of covid-19 on trade and global supply chains*, ILO Research Brief, 3 June 2020, in: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--inst/documents/publication/wcms\\_746917.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--inst/documents/publication/wcms_746917.pdf)