

*LIBER AMICORUM*  
PER  
MASSIMO  
PANEBIANCO

a cura di

ANGELA DI STASI GIUSEPPE FAUCEGLIA  
GERARDO MARTINO PIERO PENNETTA

EDITORIALE SCIENTIFICA

I volumi sono stati pubblicati con i contributo di:

Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell'Università degli Studi di Salerno

Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Salerno

Fondi FARB dell'Università degli Studi di Salerno.

Segretario di redazione

Tommaso Giordano

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica srl  
80138 Napoli Via San Biagio dei Librai 39, Palazzo Marigliano  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com)

ISBN 978-88-9391-855-8

## INDICE

### VOLUME PRIMO

#### DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

<i>Nota bio-bibliografica</i>	XIII
<i>Presentazione di Giuseppe Tesaro</i>	XVII
PAOLO BARGIACCHI La Corte penale internazionale: singolarità giuridiche ed ostilità politiche	1
PASQUALE BOREA The Gulf Cooperation Council at a crossroads: current challenges and future perspectives of the Arabian Gulf sub-regional integration process	27
FRANCESCO BUONOMENNA Sovranità statale e azione dell'Unione europea. Quali prospettive?	45
RUGGIERO CAFARI PANICO Riflessioni sul diritto all'oblio e la libertà di espressione nel caso <i>Eva glawischnig-Piesczek/facebook</i>	57
GIANDONATO CAGGIANO La continua ascesa del Consiglio europeo e i rischi per l'equilibrio istituzionale dell'Unione europea	73
IDA CARACCILO La promozione e la protezione dei diritti umani nel <i>peacekeeping</i> delle Nazioni Unite	95
SERGIO MARIA CARBONE Il codice della navigazione tra diritto internazionale uniforme e diritto dell'Unione europea	117

INDICE	III
GIAN LUIGI CECCHINI Il diritto delle genti nella Grecia classica. Considerazioni su un (im)probabile fondamento dello “ <i>jus gentium</i> ” nell’ordinamento delle <i>póleis</i> greche	125
GIOVANNI CELLAMARE Dignità umana e trattamento degli stranieri irregolari in attesa di rimpatrio nel diritto dell’Unione europea	173
ANGELA DI STASI Parabola evolutiva della sovranità statale ed espansione delle competenze dell’Unione Europea: in particolare i limiti di applicabilità della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell’UE	185
VALENTINA GRADO La recente azione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro in tema di <i>global labour governance</i>	219
GIANCARLO GUARINO Migrazioni e migranti: un paradigma dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale	249
ERJON HITAJ The extraterritorial application of European Convention on human rights	303
UMBERTO LEANZA Evoluzione delle sanzioni internazionali: dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite	321
SIMONE MARINAI La litispendenza in materia di controversie matrimoniali nello spazio giudiziario europeo	335
DANIELA MARRANI Sovranità territoriale e sicurezza internazionale nel <i>cyberspace</i>	357
FRANCESCA MARTINES La Cooperazione tra l’Unione Europea e i Paesi ACP: il lascito dell’Accordo di Cotonou e le sfide per un (nuovo?) partenariato	383
GERARDO MARTINO Considerazioni sull’istituzione e sullo sviluppo delle organizzazioni internazionali: la centralità del rapporto di reciproca utilità nella creazione di uno “spazio” internazionale per la cooperazione	405

PAOLO MENGOZZI	
Le idee di <i>imperium</i> e di <i>auctoritas</i> lasciate dai tempi antichi e la non facile affermazione nella nostra epoca di norme superiori	419
CLAUDIA MORVIDUCCI	
Recenti sviluppi della politica di difesa comune dell'Unione europea. Una risposta (parziale) al sovranismo	431
STEFANIA NEGRI	
Diritti umani, ambiente, salute: tutela giurisdizionale di interessi collettivi e <i>human rights approach</i>	449
ANNA ORIOLO	
Divieto di velo islamico e libertà di religione nella "società democratica": il margine di apprezzamento degli Stati e le <i>guidelines</i> della giurisprudenza internazionale per promuovere, garantire ed equilibrare la diversità e la libertà	469
MAURIZIO ORLANDI	
Il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri nel sistema delle competenze dell'Unione europea	493
GIOVANNI MICHELE PALMIERI	
La protection juridictionnelle des droits autres qu'individuels dans le droit interne du Conseil de l'Europe	531
LEONARDO PASQUALI	
<i>Par in parem non habet iudicium</i> "Giurisdizione interna e immunità degli Stati stranieri"	553
PIERO PENNETTA	
Il Consiglio di Cooperazione dei Paesi Arabi del Golfo	571
CONCETTA MARIA PONTECORVO	
Sulla recente azione della Banca Mondiale in tema di finanziamento della risposta alle emergenze sanitarie a carattere pandemico	595
VALENTINA RANALDI	
The alleged evolution of functional and personal immunity in light of the ICTY's case law	615
TERESA RUSSO	
Global Values and the Role of International Organizations	635
FRANCESCO SALERNO	
Gli anni ferraresi di Angelo Piero Sereni	653

INDICE	V
GIANCARLO SCALESE L'interpretazione dei trattati attraverso la <i>practical construction</i>	669
AUGUSTO SINAGRA “ <i>Search and rescue</i> ” nel diritto internazionale con riguardo al mare Mediterraneo	685
ANNA LUCIA VALVO Profili internazionalistici del diritto di recesso dall'Unione europea	699
TALITHA VASSALLI DI DACHENHAUSEN ONU e lotta alla droga: la questione dell'uso non medico della cannabis	709
UGO VILLANI Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea	723
CLAUDIO ZANGHÌ L'évolution de la jurisprudence de la Cour américaine des droits de l'homme	741
GIULIANA ZICCARDI CAPALDO The role of the International Court of Justice in enhancing global constitutionalism	757

## VOLUME SECONDO

### MISCELLANEA DI DIRITTO *EURO-NAZIONALE* ED *EURO-GLOBALE*

ALÌ ABUKAR HAYO Cenni comparativi sul rischio penale connesso all'attività di <i>lobbying</i>	779
ALBERTO AMATUCCI <i>Antigone</i> di Sofocle: una lettura giuridica	815
FRANCESCO ARMENANTE Dal “ <i>principio della moglie di Cesare</i> ” alle Convenzioni internazionali contro la corruzione: il <i>de praeterito</i> e il <i>de futuro</i> del conflitto di interessi	865
NICOLA BARTONE Problematiche di lettura della norma penale in una dimensione interordinamentale	879

GIOVANNI BISOGNI	
Per un costituzionalismo europeo: il contributo dei giuristi italiani della prima metà del '900	913
VINCENZO CARIDI	
La revocatoria degli atti infragruppo nel CCI: prime considerazioni	935
PASQUALE COLELLA	
Quando problematica è la stessa vita	959
GIUSEPPE D'ANGELO	
Garanzie lateranensi di sovranità, regole dell'economia globale e processi di innovazione. La Chiesa cattolica tra conformazione e collaborazione	963
GIROLAMO DARAIO	
La raccolta transfrontaliera della prova penale nel costituendo spazio comune europeo di giustizia	991
LUCIA DI CINTIO	
<i>Naturalis obligatio, regula iuris</i> , diritti umani	1017
CARMELA ELEFANTE	
Enti <i>non profit</i> ed esenzioni fiscali tra Corte di Lussemburgo e giurisprudenza interna. Le attività <i>for profit/non profit</i> dell'ente religioso	1025
GIUSEPPE FAUCEGLIA	
Le lontane origini del principio maggioritario nel pensiero di Ugo Grozio	1049
TULLIO FENUCCI	
Ripudio della guerra e missioni internazionali tra Costituzione, prassi e recente evoluzione legislativa	1059
MARIASSUNTA IMBRENDA	
Aspetti civilistici del nuovo corso della PAC	1073
VITULIA IVONE	
La negoziazione assistita tra degiurisdizionalizzazione e diritto collaborativo	1091
LUIGI KALB	
Gli insegnamenti di un Maestro per lo studio delle nuove sfide: l'istituzione della Procura europea	1121

INDICE	VII
ARMANDO LAMBERTI	
Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità tra diritto interno e tutela multilevel	1153
GIANFRANCO LIACE	
SHRD 2: le novità in tema di operazioni con parti correlate. Prime riflessioni sulla proposta di modifica del regolamento	1217
FRANCESCO LUCREZI	
Scrivere sulla terra. Osservazioni su Ioh. 8.1-11	1231
ENZO MARIA MARENGHI	
Amministrazione, funzione e deamministrazione in materia di appalti pubblici	1255
GHERARDO MARIA MARENGHI	
Legittimo affidamento e principio di supremazia	1263
MAURO MENICUCCI	
Soccorso in mare e traffico di migranti fra normativa internazionale e normativa interna: dalla convenzione UNCLOS al "decreto sicurezza <i>bis</i> "	1271
CATERINA MIRAGLIA	
La vendita di universalità di mobili: regole circolatorie	1309
SERGIO MOCCIA	
Crisi della politica criminale e funzione della dommatica giuspenalistica	1325
ALESSANDRO NIGRO	
I principi generali della nuova riforma "organica" delle procedure concorsuali	1337
STEFANO PIETROPAOLI	
<i>Pater incertus est.</i> - Ugo Grozio e i molti padri del diritto internazionale nella riflessione di Carl Schmitt	1349
COSIMO RISI - FRANCESCO MANCUSO	
<i>Jus Unum, Jus Commune</i> - Un percorso di pensiero, un libro	1369
SANDRO SCHIPANI	
La codificazione del diritto romano comune. Precedenti della codificazione giustiniano. Appunti delle lezioni	1381

GIOVANNI SCIANCALEPORE	
Qualità dei prodotti ed informazione nel segno della <i>consumer protection</i>	1437
MARGHERITA SCOGNAMIGLIO	
Osservazioni sulla nozione di tentativo nel <i>De jure belli ac pacis</i> di Grozio	1455
SALVATORE SICA	
Il ruolo dell'avvocatura nel sistema ordinamentale: esperienze italiana e cubana a confronto	1465
LAURA SOLIDORO	
Il diritto post-moderno, tra 'Comfort Zone' della tradizione e nuovi spazi euro-globali	1469
ANTONIO TUCCI	
Lo Stato globale. Una sfida al diritto contemporaneo?	1485



## **La recente azione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro in tema di *global labour governance***

**Valentina Grado\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Breve ricostruzione delle principali tappe dell'attività dell'OIL. – 3. La Risoluzione sul lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro nel 2016. – 4. (*Segue*) Gli aspetti positivi e le criticità della Risoluzione del 2016 sulle catene globali di fornitura. – 5. Il programma d'azione e la *road-map* sul lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura adottati dal Consiglio di amministrazione dell'OIL nel 2017. – 6. La revisione della Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale approvata dal Consiglio di amministrazione dell'OIL nel 2017. – 7. L'attività dell'OIL sulla promozione del lavoro dignitoso e la protezione dei principi e dei diritti fondamentali nel lavoro nelle zone franche per l'esportazione (2017-2018). – 8. L'attività dell'OIL sul dialogo sociale transnazionale (2018-2019). – 9. Considerazioni conclusive.

### **1. Introduzione**

Come noto, la globalizzazione economica ha profondamente modificato il modo di produzione delle merci e dei servizi. Originariamente quest'ultimo era organizzato su scala nazionale, attraverso imprese operanti all'interno dei confini statali; a partire dagli anni Settanta del secolo scorso esso assume la forma dell'impresa multinazionale, con l'impresa capogruppo avente la sede soprattutto nei paesi del Nord del mondo (i c.d. Stati d'origine) e le sussidiarie operanti prevalentemente nei paesi del Sud del mondo (i c.d. Stati ospiti); infine, a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, il suddetto processo si riarticola nelle 'catene globali del valore', ovvero reti di imprese variamente organizzate e operanti su scala globale. Quest'ultimo modello include una serie di attività economiche - che vanno dalla concezione del prodotto alla sua produzione e distribuzione - coordinate da imprese guida (*lead firms*, marchi e distributori globali) le quali - a loro volta - hanno rapporti commerciali con centinaia (talvolta migliaia) di imprese aventi la sede negli Stati ospiti e operanti in qualità (tra l'altro) di fornitori, appaltatori, sub-appaltatori e intermediari.

\* Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

Secondo le stime fornite dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (d'ora in poi OIL) nel 2015 e basate su dati disponibili in circa 40 paesi "un posto di lavoro su cinque è collegato alle catene di fornitura globali, posto che contribuisce alla produzione di beni e servizi consumati o successivamente trasformati in altri paesi"; "nel 2013 453 milioni di persone lavoravano nelle catene globali di fornitura, rispetto a 296 milioni nel 1995"; e "tale incremento si è registrato soprattutto nelle economie emergenti"<sup>1</sup>. Benché le catene globali di fornitura abbiano creato milioni di posti di lavoro e rappresentato concreti vettori di riduzione della povertà e sviluppo economico, esse sono tristemente celebri - anche - perché hanno portato a pratiche contrastanti con i principi e gli standard sanciti a livello internazionale in materia di tutela dei diritti umani e dei lavoratori.

Poste queste brevi premesse, il presente contributo intende soffermarsi sulle azioni fino ad oggi poste in essere dall'OIL - attraverso vari strumenti - al fine di promuovere il lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura (ovvero la c.d. *global labour governance*)<sup>2</sup>. Dopo aver accennato alle principali tappe dell'attività dell'OIL (par. 2), verrà illustrato - in primo luogo - il contenuto della Risoluzione adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro nel 2016 sul suddetto tema (par. 3) e i suoi principali punti di forza e di debolezza (par. 4). In secondo luogo, verranno analizzate le ulteriori misure adottate dal Consiglio di amministrazione dell'OIL in questo ambito, ovvero: il programma d'azione e la *roadmap* sul lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura (par. 5); una nuova versione del 2017 della Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale (par. 6); le misure adottate nel 2017-2018 con riguardo all'importante segmento delle catene di fornitura rappresentato dalle zone franche per l'esportazione (par. 7) nonché le iniziative del 2018-2019 sul dialogo sociale transnazionale (par. 8). Infine, analizzeremo l'adeguatezza dell'insieme delle azioni dell'OIL (intraprese e programmate) volte a migliorare le condizioni di lavoro e a favorire il lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura (par. 9).

## 2. Breve ricostruzione delle principali tappe dell'attività dell'OIL

Prima di procedere nel senso indicato, occorre - brevemente e preliminarmente - ripercorrere le principali tappe dell'attività dell'OIL per ricostruire il contesto istituzionale e normativo in cui si inseriscono le misure esaminate nel presente scritto.

Creata - come noto - nel 1919 e divenuta nel 1946 un istituto specializzato dell'ONU, questa Organizzazione ha l'obiettivo di promuovere la giustizia socia-

<sup>1</sup> V. ILO, *World Employment and Social Outlook 2015: The Changing Nature of Jobs*, 2015, p. 132.

<sup>2</sup> Il presente contributo tiene conto dell'attività dell'OIL svolta fino al novembre 2019.

le e migliori condizioni di lavoro, obiettivo a sua volta ritenuto essenziale per assicurare una pace universale e duratura<sup>3</sup>. L'OIL realizza le sue finalità mediante (tra l'altro) l'adozione e l'attuazione dei c.d. *international labour standards*, ossia le norme internazionali del lavoro, nella forma delle convenzioni (giuridicamente vincolanti per gli Stati aderenti) e delle raccomandazioni (non vincolanti, spesso volte a completare le disposizioni contenute nelle convenzioni).

Venendo alle principali tappe dell'attività dell'OIL, occorre sottolineare come le medesime siano state contraddistinte dall'adozione di specifici strumenti di *hard e soft law*.

La prima fase si ha con l'adozione della sua Costituzione, incorporata nel Trattato di Versailles del 1919, atto costitutivo che contiene le norme relative all'assetto istituzionale (notoriamente informato al principio del 'tripartitismo')<sup>4</sup> e al funzionamento dell'Organizzazione.

La seconda fase si ha con l'adozione - nel 1944 - della 'Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'OIL' (d'ora in poi Dichiarazione di Filadelfia) che costituisce parte integrante della Costituzione del 1919<sup>5</sup>. Essa riafferma i principi fondanti dell'Organizzazione, secondo i quali: a) il lavoro non è una merce (ossia che il lavoro non è una merce di scambio ma è collegato all'individuo); b) la libertà di espressione e di associazione sono condizioni essenziali del progresso sociale (ovvero che il progresso economico è collegato ai diritti politici); c) la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti (cioè che la lotta alla povertà è una responsabilità globale condivisa); d) la lotta contro il bisogno deve essere continuata in ogni paese con instancabile vigore (ossia che tutti gli Stati hanno, insieme ai lavoratori e ai datori di lavoro, la responsabilità di promuovere migliori condizioni di lavoro). La Dichiarazione di Filadelfia sancisce anche che "tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla religione e dal sesso a cui appartengono, hanno il diritto di tendere al loro progresso materiale e al loro sviluppo spirituale in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica, e con possibilità eguali". Essa pone dunque l'accento sulla persona umana e la sua dignità individuale, estendendo il mandato dell'Organizzazione alla realizzazione di programmi idonei a favorire (tra l'altro): la garanzia dell'impiego, nonché l'elevazione del tenore di vita; l'impiego di lavoratori in occupazioni in cui essi possano mostrare tutta la loro abilità e conoscenza; la formazione professionale; un minimo di salario che permetta di vivere a tutti i lavoratori; il diritto di condurre negoziati collettivi; l'estensione delle misure di

<sup>3</sup> Sull'OIL v., fra l'altro, G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON, J. VAN DAELE, *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009*, Geneva, 2009; A. ZANOBETTI, *Diritto del lavoro. Norme universali, regionali e dell'Unione europea*, Milano, 2011, p. 19 ss.; J.-M. SERVAIS, V. VAN GOETHEM, *International Labour Organization (ILO)*, 2nd ed., Alphen aan den Rijn, 2016.

<sup>4</sup> Al riguardo v., fra l'altro, J.-M. SERVAIS, V. VAN GOETHEM, *op. ult. cit.*, p. 48 ss.

<sup>5</sup> Sulla Dichiarazione di Filadelfia v., per tutti, A. SUPLOT, *The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market*, London, 2012, p. 11 ss.

sicurezza sociale<sup>6</sup> e una protezione adeguata della vita e della salute dei lavoratori.

La terza fase dell'attività dell'OIL coincide con l'adozione, nel 1998, della 'Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro'<sup>7</sup>. Questa seconda Dichiarazione afferma, in primo luogo, che alcune convenzioni dell'OIL hanno un carattere fondamentale. Inoltre, essa sancisce che tutti i membri, anche qualora non abbiano ratificato tali convenzioni, hanno - in virtù della loro appartenenza all'Organizzazione - l'obbligo di rispettare, promuovere e realizzare i 'principi' riguardanti i diritti fondamentali previsti nelle otto convenzioni identificate come fondamentali<sup>8</sup>. Pertanto la Dichiarazione del 1998 ha inteso promuovere i c.d. *core labour standards*, vale a dire quattro aree di principi e diritti fondamentali di valore universale, quali: a) la libertà di associazione e il riconoscimento della contrattazione collettiva; b) l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; c) l'abolizione effettiva del lavoro minorile; d) l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione.

La quarta fase dell'attività dell'OIL inizia nel 1999 con l'adozione di un obiettivo ambizioso: il c.d. *decent work for all*<sup>9</sup>. Più specificamente, il fine primario dell'Organizzazione diviene quello di fornire a ogni uomo e donna possibilità reali di accedere a un lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana. L'obiettivo del *decent work* (d'ora in poi lavoro dignitoso) viene istituzionalizzato nel giugno 2008 con l'adozione della 'Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa' con cui si riconosce il ruolo centrale del lavoro dignitoso ai fini della realizzazione del mandato costituzionale dell'OIL<sup>10</sup>. Tale Dichiarazione sottolinea inoltre che i

<sup>6</sup> V., al riguardo, fra l'altro, M. PANEBIANCO, *Sicurezza sociale (Diritto internazionale e comunitario)*, in *Novissimo Digesto Italiano, Appendice*, VII, Torino, 1987, p. 214 ss.

<sup>7</sup> Per un commento v., fra l'altro, F. MAUPAIN, *Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, in *European Journal of International Law*, 2005, n. 3, p. 439 ss.; E. DE WET, *Governance through Promotion and Persuasion: The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, in *German Law Journal*, 2008, n. 11, p. 1429 ss.

<sup>8</sup> Si tratta delle convenzioni sulla libertà di associazione e la protezione del diritto di organizzazione (n. 87 del 1948); sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva (n. 98 del 1949), sul lavoro forzato o obbligatorio (n. 29 del 1930); sull'abolizione del lavoro forzato (n. 105 del 1957); sull'età minima per l'assunzione all'impiego (n. 138 del 1973); sulle peggiori forme di lavoro minorile (n. 182 del 1999); sull'equa remunerazione (n. 100 del 1951) e sulle discriminazioni (n. 111 del 1958). Per un'analisi dettagliata di tali convenzioni v., fra l'altro, R. BLANPAIN, M. COLUCCI (a cura di), *L'Organizzazione internazionale del lavoro. Diritti fondamentali dei lavoratori e politiche sociali*, Napoli, 2007, p. 57 ss.; C. LA HOVARY, *Les droits fondamentaux au travail. Origines, statut et impact en droit international*, Paris, 2009, p. 59 ss.

<sup>9</sup> V. ILO, *Decent Work*, ILC, 87th Session, 1999. Per un approfondimento di tale nozione v., fra l'altro, N. NIZAMI, N. PRASAD, *Decent Work: Concept, Theory and Measurement*, Cham, 2017.

<sup>10</sup> Per un commento della Dichiarazione del 2008 v., fra l'altro, F. MAUPAIN, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, in *European Journal of International Law*, n. 3, 2009, p. 823 ss.; J.-M. SERVAIS, *A New Declaration at the ILO: What for?*, in *European Labour Law Journal*, n. 2, 2010, p. 286 ss.

quattro obiettivi strategici (o pilastri) dell'OIL alla base del lavoro dignitoso, individuati - rispettivamente - nella promozione dell'occupazione, nello sviluppo di strumenti di protezione sociale, nel potenziamento del dialogo sociale e nella promozione e rispetto dei principi e diritti fondamentali nel lavoro, sono inseparabili, interconnessi e di sostegno reciproco; il mancato raggiungimento di uno di essi finisce inevitabilmente col pregiudicare la realizzazione degli altri.

L'ultima fase dell'attività dell'OIL coincide con l'adozione della 'Dichiarazione del centenario dell'OIL per il futuro del lavoro' nel 2019. Questa recente Dichiarazione, in primo luogo, prende in considerazione le principali sfide e opportunità del futuro del lavoro (dalle innovazioni tecnologiche ai cambiamenti demografici, dai cambiamenti ambientali e climatici al bisogno di nuove competenza). In secondo luogo, essa fornisce indicazioni su come affrontare questi problemi anche mediante il rafforzamento della cooperazione con altre organizzazioni internazionali. Infine, essa ribadisce il ruolo dell'OIL nella prospettiva della giustizia sociale e del lavoro dignitoso per tutti basato sul dialogo sociale e sulle norme internazionali del lavoro.

### **3. La Risoluzione sul lavoro dignitoso nelle catene di fornitura adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro nel 2016**

Nonostante la richiesta avanzata da tempo dai rappresentanti dei lavoratori circa una discussione sul tema del lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura, solo in seguito alla tragedia di Rana Plaza in Bangladesh nel 2013 e all'adozione del primo rapporto strategico del nuovo Direttore generale dell'OIL (Guy Ryder)<sup>11</sup>, il Consiglio di amministrazione dell'OIL decideva nell'ottobre 2013 di inserire nell'ordine del giorno della 105<sup>ma</sup> sessione della Conferenza internazionale del lavoro (2016) la discussione generale su tale tema.

Dopo una intensa fase di negoziazioni, dovuta alle profonde divisioni esistenti tra i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori circa le opportunità e le sfide che si accompagnano alla tutela del lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura<sup>12</sup>, nel giugno 2016 la Conferenza internazionale del lavoro adottava la Risoluzione sul lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura contenente una serie di conclusioni.

Prima di procedere all'analisi di tali conclusioni, è opportuno premettere che

<sup>11</sup> In tale rapporto si evidenzia (fra l'altro) l'inadeguatezza dell'azione dell'OIL, basata sul paradigma tradizionale della regolamentazione statale, soprattutto con riguardo all'estensione transnazionale dei fenomeni da regolare (come nel caso delle catene globali di fornitura). V. ILO, *Towards the ILO Centenary: Realities, Renewal and Tripartite Commitment*, ILC, 102<sup>nd</sup> Session, 2013, parr. 74-75 e 141.

<sup>12</sup> V. ILO, *Reports of the Committee on Decent Work in Global Supply Chains: Summary of Proceedings*, ILC, 105<sup>th</sup> Session, 2016, fra l'altro, parr. 12-19 e 20-23.

- come evidenziato nel rapporto preliminare redatto dall'Ufficio internazionale del lavoro in vista della discussione generale sul tema - diversi termini sono impiegati per descrivere le catene di fornitura globali ('reti di produzione globale', 'catene globali del valore', 'catene globali di fornitura')<sup>13</sup>. Tuttavia tali termini si riferiscono allo stesso fenomeno, ovvero all'organizzazione transfrontaliera delle attività economiche necessarie per produrre merci o fornire servizi attraverso una serie di input e differenti fasi che vanno dalla concezione del prodotto alla sua produzione e distribuzione<sup>14</sup>. Le catene globali di fornitura comprendono due principali modalità di relazioni economiche (intra-impresa e inter-impresa). In primo luogo, l'investimento estero diretto (IDE) da parte delle imprese multinazionali (*rectius*, delle imprese capogruppo operanti negli Stati d'origine) che sono direttamente proprietarie delle loro sussidiarie e filiali operanti all'estero (negli Stati ospiti). In secondo luogo, il modello - ormai divenuto predominante - delle imprese guida (*lead firms*, con sede prevalentemente negli Stati d'origine) dedite alla sub-fornitura e che, di conseguenza, non hanno il controllo proprietario ma relazioni contrattuali dirette con i loro fornitori e intermediari di primo livello operanti all'estero (negli Stati ospiti)<sup>15</sup>. Le catene globali di fornitura sono dunque 'guidate dal produttore' (*producer-driven*) o 'guidate dal compratore' (*buyer-driven*). Nella prima configurazione sono le imprese produttrici ad avere la più significativa influenza sul processo produttivo; nell'industria dell'automobile, ad esempio, la catena di fornitura è stata per molto tempo controllata dai produttori che detenevano una vasta gamma di sussidiarie nel mondo. Nella seconda configurazione i produttori sono legati alle decisioni prese dai grandi distributori o marchi come illustrato perfettamente nel settore dell'abbigliamento. Progressivamente, numerose catene di fornitura 'guidate dal produttore' hanno acquisito le caratteristiche delle catene 'guidate dal compratore', fenomeno che ha accelerato l'espansione delle catene globali di fornitura in diversi settori d'attività<sup>16</sup>. Come ben sottolineato nel rapporto preliminare, se da un lato tali catene hanno creato milioni di posti di lavoro e reso possibile il trasferimento di conoscenze, competenze e tecnologie a livello locale, dall'altro lato - per ciò che concerne la nostra analisi - esse hanno sovente condotto a dei 'deficit' di lavoro dignitoso<sup>17</sup>.

Passando ad illustrare il contenuto della suddetta Risoluzione dell'OIL del 2016<sup>18</sup>, le sue conclusioni riconoscono - relativamente alle opportunità offerte dalle catene globali - che queste ultime hanno contribuito alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro, alla riduzione della povertà, all'imprendito-

<sup>13</sup> V. ILO, *Report IV, Decent Work in Global Supply Chains*, ILC, 105<sup>th</sup> Session, 2016, p. 1.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>17</sup> *Ibid.*, (fra l'altro), pp. 1-2.

<sup>18</sup> V. ILO, *Resolution and Conclusions Concerning Decent Work in Global Supply Chains*, ILC, 105<sup>th</sup> Session, 2016.

rialità e che possono contribuire alla transizione dall'economia informale a quella formale. Inoltre tali catene possono essere un motore di sviluppo favorendo il trasferimento di tecnologie, l'adozione di nuovi metodi di produzione, l'evoluzione verso attività a maggiore valore aggiunto e rafforzando lo sviluppo delle qualificazioni, la produttività e la competitività<sup>19</sup>.

Con riguardo alle sfide per la realizzazione del lavoro dignitoso, le conclusioni affermano che il 'fallimento' a tutti i livelli delle catene globali di fornitura ha contribuito a creare dei 'deficit' di lavoro dignitoso relativi alle condizioni di lavoro nei settori della salute e della sicurezza, dei salari e delle limitazioni alle ore lavorative. Tali 'deficit' hanno anche contribuito: *i*) a pregiudicare i diritti dei lavoratori, in particolare la libertà sindacale e la contrattazione collettiva; *ii*) all'informalità e alle forme atipiche di lavoro; *iii*) alla presenza acuta del lavoro forzato e minorile nei segmenti inferiori di alcune catene; *iv*) alla presenza di lavoratori migranti e a domicilio che possono subire varie forme di discriminazioni. Inoltre in molti settori le donne rappresentano un'elevata parte della forza lavoro, spesso oggetto di discriminazione, molestie sessuali e violenza sul posto di lavoro. Infine, 'deficit' di lavoro dignitoso sono particolarmente presenti in un significativo numero di zone franche per l'esportazione legate alle catene di approvvigionamento globali<sup>20</sup>.

A proposito poi degli interventi posti in essere per garantire lo sviluppo economico e il lavoro dignitoso, le conclusioni riconoscono che, nonostante le politiche, le strategie, le misure e i programmi messi in pratica dall'OIL, dai costituenti dell'Organizzazione e da altri stakeholder, persistono 'deficit' e *governance gaps* che necessitano di essere affrontati<sup>21</sup>.

Con riguardo invece agli interventi futuri, le conclusioni fanno riferimento ai Principi Guida dell'ONU su imprese e diritti umani (d'ora in poi Principi Guida dell'ONU) che riconoscono: a) gli obblighi gravanti sugli Stati di rispettare, proteggere e realizzare i diritti umani e le libertà fondamentali; b) il ruolo delle imprese, tenute a conformarsi a tutte le leggi applicabili e a rispettare i diritti umani; c) la necessità di rimedi effettivi in caso di violazioni dei diritti umani<sup>22</sup>. Di conseguenza, la Risoluzione dell'OIL del 2016 sulle catene globali di fornitura afferma che gli Stati, le imprese e le parti sociali hanno responsabilità complementari ma distinte nella promozione del lavoro dignitoso in tali catene<sup>23</sup>.

Più nel dettaglio, per quanto concerne gli Stati, si sottolinea il loro obbligo di adottare, attuare e far rispettare la legislazione nazionale e di garantire che i principi e i diritti fondamentali nel lavoro e le convenzioni fondamentali ratificate siano applicate a tutti i lavoratori, tenendo conto anche di altri standard interna-

<sup>19</sup> *Ibid.*, parr. 1-2.

<sup>20</sup> *Ibid.*, parr. 3-5.

<sup>21</sup> *Ibid.*, par. 8.

<sup>22</sup> *Ibid.*, par. 13.

<sup>23</sup> *Ibid.*, par. 15.

zionali del lavoro. Pertanto i governi dovrebbero: a) rafforzare i loro sistemi d'amministrazione e d'ispezione del lavoro; b) promuovere attivamente il dialogo sociale e i principi e i diritti fondamentali nel lavoro, incluso nelle zone franche per l'esportazione; c) utilizzare procedure di appalti pubblici al fine di promuovere i principi e i diritti fondamentali nel lavoro; d) ove appropriato, richiede alle imprese controllate o di proprietà dello Stato di applicare procedure di *due diligence*; e) creare un ambiente volto ad assistere le imprese a identificare i rischi specifici nel loro settore e ad applicare procedure di *due diligence* nei loro sistemi di gestione; f) stimolare la trasparenza e incoraggiare (e ove appropriato) richiedere alle imprese di comunicare le loro procedure di *due diligence*; g) lottare contro la corruzione, inclusa la protezione dei meccanismi d'allerta; h) considerare di includere i principi e i diritti fondamentali nel lavoro negli accordi commerciali; i) comunicare che i governi si aspettano da tutte le imprese domiciliate nei loro territori e sotto la loro giurisdizione il rispetto dei diritti umani nell'ambito di tutte le loro attività; j) mettere in atto delle misure per migliorare le condizioni di lavoro per tutti i lavoratori, compreso nelle catene globali di fornitura; k) adottare specifiche misure per le PMI al fine di incrementare la loro produttività e di promuovere il lavoro dignitoso; l) al fine di fronteggiare i rischi circa il lavoro forzato o obbligatorio, fornire delle indicazioni e supporto alle imprese affinché prendano misure efficaci per identificare, prevenire e attenuare tali rischi; m) attuare politiche volte a facilitare la transizione dall'economia informale a quella formale; n) cooperare, nel quadro di organismi regionali, per l'armonizzazione delle legislazioni e delle pratiche al fine di garantire il lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura<sup>24</sup>.

Per quanto concerne le imprese, secondo le conclusioni contenute nella Risoluzione dell'OIL del 2016 e conformemente ai Principi Guida dell'ONU, esse dovrebbero esercitare una *due diligence* in materia di diritti umani al fine di identificare, prevenire, mitigare e rendere conto di come affrontano i loro impatti negativi sui diritti umani<sup>25</sup>.

Con riguardo alle parti sociali, esse dovrebbero a loro volta promuovere congiuntamente il lavoro dignitoso e i principi e diritti fondamentali nel lavoro, incluso nelle catene globali del lavoro, attraverso iniziative settoriali, accordi collettivi, dialoghi sociali transnazionali e accordi-quadro globali, ove appropriato<sup>26</sup>.

Ancora, con riguardo all'azione dell'OIL, le conclusioni chiedono a tale Organizzazione di elaborare uno specifico programma d'azione per affrontare la questione del lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura basato - tra l'altro - su alcune Dichiarazioni dell'OIL, sui rilevanti standard internazionali del lavoro e su alcune conclusioni adottate dalla Conferenza internazionale del lavoro<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> *Ibid.*, par. 16.

<sup>25</sup> *Ibid.*, par. 18.

<sup>26</sup> *Ibid.*, parr. 19-20.

<sup>27</sup> *Ibid.*, par. 22.

In virtù di tale programma l'OIL dovrebbe: a) promuovere la ratifica e l'applicazione degli standard pertinenti in relazione al lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura; b) intensificare il rafforzamento delle capacità e fornire assistenza tecnica agli Stati membri relativamente ai sistemi d'amministrazione e d'ispezione, incluso nelle zone franche per l'esportazione; c) promuovere il dialogo sociale nazionale e transnazionale, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali; d) valutare l'impatto e l'estendibilità dei programmi di cooperazione allo sviluppo e elaborare approcci (non solo) settoriali per affrontare le sfide in materia di lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura; e) agire al fine di migliorare la coerenza delle varie iniziative e processi relativi al lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura e lavorare congiuntamente con altre organizzazioni internazionali e *fora* (tra cui ONU, OCSE, G7 e G20) nonché tenere conto dei "quadri internazionali/International frameworks" come i Principi Guida dell'ONU e le Linee-guida dell'OCSE sulle imprese multinazionali; f) rafforzare la capacità dell'Organizzazione di fornire orientamenti alle imprese sull'applicazione degli standard in materia di lavoro e mettere a loro disposizione delle informazioni sulle situazioni e sulle legislazioni dei diversi paesi, incluso per l'esercizio della *due diligence* in coerenza con i quadri internazionali esistenti; g) considerare l'adozione di un piano d'azione per promuovere il lavoro dignitoso e i principi e diritti fondamentali nel lavoro nelle zone franche per l'esportazione; h) produrre e rendere accessibile dati sul lavoro dignitoso, in collaborazione con altri enti, al fine di creare sinergie nelle attività di ricerca e di statistica; e i) svolgere ulteriori ricerche e analisi per comprendere meglio il funzionamento concreto delle catene di fornitura e i loro impatti sul lavoro dignitoso e elaborare un compendio di buone pratiche relative a tali catene<sup>28</sup>.

Le conclusioni ricordano inoltre che la Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale costituisce il quadro volto a massimizzare gli impatti positivi delle imprese multinazionali e a risolvere gli eventuali impatti negativi. Il processo di revisione del testo di tale Dichiarazione e della sua procedura interpretativa, deciso dal Consiglio di amministrazione, dovrebbe tenere in considerazione i risultati della discussione generale sul lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura e la possibilità di stabilire meccanismi di risoluzione delle controversie<sup>29</sup>.

*Last but not least*, l'ultimo paragrafo della Risoluzione dell'OIL del 2016 riconosce che gli standard attuali dell'OIL potrebbero non essere adatti alla realizzazione del lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura. Pertanto l'Organizzazione - attraverso una decisione del Consiglio di amministrazione - dovrebbe esaminare la questione e convocare una riunione tecnica tripartita o una riunione di esperti al fine di: a) valutare i 'fallimenti' che conducono ai 'deficit' di lavoro

<sup>28</sup> *Ibid.*, par. 23.

<sup>29</sup> *Ibid.*, par. 24.

dignitoso nelle catene globali di fornitura; b) identificare le sfide maggiori di *governance* per realizzare il lavoro dignitoso in tali catene; c) esaminare quali orientamenti, programmi, misure, iniziative o standard siano necessari per promuovere il lavoro dignitoso e/o facilitare la riduzione dei ‘deficit’ in dette catene<sup>30</sup>.

#### **4. (Segue) Gli aspetti positivi e le criticità della Risoluzione del 2016 sulle catene globali di fornitura**

Alla luce di quanto illustrato nel paragrafo precedente, la Risoluzione dell’OIL sul lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura del 2016 presenta numerosi aspetti positivi ma anche profili critici che vanno brevemente evidenziati.

Partendo dai primi, va rilevato innanzitutto che essa enfatizza in modo bilanciato i molteplici benefici apportati dalle catene globali di fornitura ma - allo stesso tempo - i numerosi ‘deficit’ di lavoro dignitoso legati alle medesime. In secondo luogo, alla luce dell’esistenza di ‘fallimenti’ a tutti i livelli della catena di fornitura, la suddetta Risoluzione - ancora una volta in maniera bilanciata - riconosce che sia l’impresa capogruppo/committente sia le sussidiarie/fornitori esteri possono essere responsabili dei ‘deficit’ di lavoro dignitoso. In terzo luogo, il documento in esame conviene: *i*) sull’aggravamento dei *governance gaps* causati dalle catene globali di fornitura; *ii*) sugli insufficienti interventi (dei costituenti dell’OIL, dell’Organizzazione medesima e degli altri stakeholder) posti in essere nel passato; *iii*) sull’attuale esistenza di ‘deficit’ e lacune di *governance* nonché sulla necessità di affrontare tali sfide. In quarto luogo, proprio con riguardo a tali lacune di *governance*, la Risoluzione in questione annovera tra le possibili soluzioni l’adozione di orientamenti (ossia di strumenti non vincolanti) o - aspetto di grande rilievo - di standard (nel linguaggio dell’OIL, l’adozione di una convenzione). Infine, al fine di garantire un miglioramento delle condizioni di lavoro nelle catene globali di fornitura, la Risoluzione dell’OIL del 2016 su tali catene enfatizza che i governi, le imprese e le parti sociali hanno responsabilità complementari ma differenti. A quest’ultimo riguardo essa richiama i Principi Guida dell’ONU al fine di definire le differenti responsabilità degli Stati e delle imprese nella realizzazione del lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura. Di conseguenza, il documento in questione fa proprio un quadro normativo che, pur essendo considerato il più autorevole paradigma nell’ambito del dibattito sulle imprese e diritti umani, è caratterizzato da elementi innovativi ma anche da diversi limiti.

Non essendo possibile in questa sede esaminare in dettaglio tali profili, ci limiteremo a evidenziare alcuni aspetti chiave, sia positivi che critici.

<sup>30</sup> *Ibid.*, par. 25.

Come ampiamente noto, i Principi Guida dell'ONU - approvati dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU nel 2011 e elaborati dal Rappresentante speciale del Segretario Generale in materia di diritti umani, imprese transnazionali ed altre imprese commerciali - non sono giuridicamente vincolanti e non intendono creare nuovi obblighi internazionali<sup>31</sup>. Tali Principi Guida sono finalizzati a rendere operativo il quadro dell'ONU "Proteggere, rispettare e rimediare" elaborato nel 2008 che si articola su tre pilastri differenti ma interconnessi: a) l'obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani dalle violazioni provenienti dal settore privato; b) la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani; c) l'accesso a rimedi effettivi per le vittime di abusi<sup>32</sup>.

Per quanto concerne il primo pilastro, il Principio Guida 1 ribadisce che gli Stati hanno l'obbligo di proteggere gli individui dalla violazione dei diritti umani compiuti all'interno del loro territorio e/o della loro giurisdizione, da parte di terzi, incluse le imprese. Ciò richiede l'adozione di misure appropriate per prevenire, investigare, punire tali violazioni, e porre loro rimedio, attraverso l'uso di efficaci strumenti politici, legislativi, amministrativi e giudiziari. Pertanto i Principi Guida dell'ONU, così come la Risoluzione dell'OIL del 2016 sulle catene globali di fornitura, riconoscono l'obbligo degli Stati ospiti di proteggere i diritti dei lavoratori dalle violazioni commesse dalle sussidiarie e/o fornitori (delle imprese multinazionali/committenti) operanti nei loro territori. Ulteriori raccomandazioni previste da entrambi i suddetti documenti con riguardo agli Stati *vis-à-vis* le imprese sono: a) ove appropriato, richiedere alle imprese controllate o di proprietà dello Stato di applicare procedure di *due diligence*; b) fornire orientamenti sulla condotta responsabile d'impresa; c) incoraggiare, e ove appropriato, richiedere alle imprese di comunicare le loro procedure di *due diligence*; d) enunciare chiaramente che essi si aspettano da tutte le imprese domiciliate nei loro territori e sotto la loro giurisdizione il rispetto dei diritti umani nell'ambito di tutte le loro attività<sup>33</sup>. Relativamente a quest'ultimo invito, il Commentario al Principio Guida 2 afferma che: "[a]llo stato attuale, le norme internazionali sui diritti umani non obbligano a disciplinare le attività extraterritoriali delle imprese aventi sede nel loro territorio e/o sotto la loro giurisdizione. Né tali norme proibiscono siffatta eventualità, a condizione che vi sia una base giurisdizionalmente adeguata". Pertanto, secondo i Principi Guida dell'ONU gli Stati d'origine non sono obbli-

<sup>31</sup> V. UN Human Rights Council, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect, Remedy" Framework*, UN Doc. A/HRC/17/31, 2011. Per un commento v., fra l'altro, R. MARES (ed.), *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation*, Leiden/Boston, 2012; J. WETZEL, *Human Rights in Transnational Business: Translating Human Rights Obligations into Compliance Procedures*, Cham, 2016, pp. 183-192.

<sup>32</sup> V. UN Human Rights Council, *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/8/5, 2008.

<sup>33</sup> V. UN Human Rights Council, *Guiding Principles*, cit., Principi Guida 3-4 e il loro Commentario; ILO, *Resolution and Conclusions*, cit., par. 16.

gati a prevenire le violazioni dei diritti umani commesse all'estero collegate con le imprese (capogruppo o committenti) aventi sede nel loro territorio e/o sotto la loro giurisdizione.

Alla luce di queste ultime considerazioni, è possibile sottolineare come (analogamente ai Principi Guida dell'ONU) la suddetta Risoluzione dell'OIL del 2016 adotti un approccio piuttosto debole circa il ruolo degli Stati nella realizzazione del lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura. Essa si limita infatti a riconoscere l'obbligo di proteggere i diritti dei lavoratori in capo ai soli Stati ospiti, obbligo che tuttavia è notoriamente disatteso<sup>34</sup> alla luce - *inter alia* - dell'enorme pressione esercitata su tali Stati dalle imprese multinazionali, che minacciano di ricollocare le loro attività produttive in altri paesi qualora gli standard di protezione dei diritti dei lavoratori siano effettivamente attuati (c.d. fenomeno del *race to the bottom*).

Passando a considerare il secondo pilastro del quadro "Proteggere, rispettare e rimediare", i Principi Guida ONU 11-24 si riferiscono alla responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani, responsabilità fondata su un 'precetto di natura morale' e che richiede di evitare di violare i diritti umani e di intervenire sugli impatti negativi sui diritti umani in cui le imprese sono coinvolte. Secondo tali Principi Guida, tale responsabilità esiste indipendentemente dalla capacità e/o volontà degli Stati di adempiere ai propri obblighi in materia di diritti umani; si applica a tutte le imprese indipendentemente dalla loro dimensione, dal settore, dal contesto operativo, dall'assetto proprietario e dalla loro struttura e va oltre il rispetto delle legislazioni nazionali riferendosi a tutti i diritti umani internazionalmente riconosciuti<sup>35</sup>. Alle imprese si richiede non solo di "evitare di causare o contribuire a causare impatti negativi sui diritti umani attraverso le proprie attività" ma anche di "cercare di prevenire o mitigare gli impatti negativi sui diritti umani direttamente collegati alle loro operazioni, ai loro prodotti o ai loro servizi in virtù di un rapporto commerciale, anche se esse non abbiano contribuito a tali impatti"<sup>36</sup>. Per adempiere le proprie responsabilità di rispettare i diritti umani, i Principi Guida dell'ONU 15-22 richiedono alle imprese di dotarsi di politiche e processi, inclusi: a) l'adozione di una politica aziendale sul rispetto dei diritti umani; b) un processo di *due diligence* sui diritti umani che permetta di identificare, prevenire, mitigare i propri impatti negativi e di rendere conto del modo con cui affrontano il problema; c) procedure che permettono di rimediare a qualsiasi impatto negativo sui diritti umani che esse possono causare o al quale possano contribuire. Relativamente al processo di *due diligence* sui diritti umani, esso

<sup>34</sup> V., per tutti, UN Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, *Corporate Human Rights Due Diligence - Emerging Practices, Challenges and Ways Forward*, UN Doc. A/73/163, 2018, par. 31, in cui si afferma che "host Governments are not fulfilling their duty to protect human rights".

<sup>35</sup> V. UN Human Rights Council, *Guiding Principles*, cit., Principi Guida 11, 12, 14 e il loro Commentario.

<sup>36</sup> *Ibid.*, Principio Guida 13.

consiste: *i*) nel valutare gli impatti effettivi e potenziali su tali diritti; *ii*) nell'integrare i risultati di tale valutazione e darvi un seguito; *iii*) nel monitoraggio delle misure adottate; *iv*) nel comunicare le misure adottate per contrastare tali impatti. Questo processo dovrebbe attingere a competenze interne e/o esterne indipendenti in materia di diritti umani nonché includere delle consultazioni effettive con i gruppi potenzialmente danneggiati e le altre parti interessate e ciò in funzione della dimensione dell'impresa, della natura e del contesto delle sue attività<sup>37</sup>.

Alla luce di quanto brevemente esposto, il secondo pilastro del quadro "Proteggere, rispettare e rimediare" offre utili elementi per qualificare la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani ma - allo stesso tempo - presenta diverse limitazioni.

Iniziando dai punti di forza, occorre in primo luogo sottolineare che tale responsabilità di rispettare si riferisce a tutti i diritti umani internazionalmente riconosciuti, intesi (al minimo) come quelli espressi nella Dichiarazione universale dei diritti umani, nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, unitamente ai principi e ai diritti fondamentali contenuti nelle otto convenzioni fondamentali dell'OIL, come sanciti dalla Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali nel lavoro del 1998<sup>38</sup>. Pertanto, la responsabilità di rispettare i diritti umani si riferisce sia ai *core labour standards* così come definiti nelle otto convenzioni fondamentali dell'OIL<sup>39</sup>; sia ai diritti dei lavoratori previsti nei principali strumenti internazionali in materia di diritti umani, tra cui il diritto a una remunerazione equa e sufficiente per una vita dignitosa; il diritto a condizioni di lavoro sane e sicure; il diritto al riposo, al tempo libero, a una ragionevole limitazione delle ore lavorative e a ferie periodiche retribuite<sup>40</sup>.

In secondo luogo, il secondo pilastro del quadro "Proteggere, rispettare e rimediare" distingue tre tipologie di coinvolgimento delle imprese negli impatti negativi sui diritti umani: a) un'impresa può causare tali impatti attraverso la propria attività (ad esempio impiegando lavoro minorile); b) un'impresa può contribuire a tali impatti attraverso la propria attività (ad esempio attraverso decisioni di acquisto che inducono il fornitore a violare gli standard internazionali del lavoro); c) un'impresa non contribuisce ad un impatto negativo, ma tale impatto

<sup>37</sup> *Ibid.*, Principi Guida 17-21 e il loro Commentario.

<sup>38</sup> *Ibid.*, Commentario al Principio Guida 12.

<sup>39</sup> Nello stesso senso J.R. BELLACE, *Human Rights at Work: The Need for Definitional Coherence in the Global Governance System*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2014, n. 2, p. 175 ss., p. 185.

<sup>40</sup> Sui diritti dei lavoratori previsti da questi strumenti v., fra l'altro, G. MACNAUGHTON, D.F. FREY, *Decent Work, Human Rights and the Sustainable Development Goals*, in *Georgetown Journal of International Law*, n. 2, 2016, p. 607 ss., pp. 626-628; V. GRADO, *Dalla Dichiarazione Universale al decent work for all: i diritti umani nel lavoro*, in G. CATALDI (a cura di), *I diritti umani a settant'anni dalla Dichiarazione Universale delle Nazioni Unite*, Tomo I, Napoli, 2019, p. 129 ss., p. 133 ss.

è direttamente collegato alle sue operazioni, prodotto o servizi tramite le sue relazioni commerciali con un altro ente (ad esempio il prodotto dell'impresa committente contiene componenti fabbricati dal fornitore mediante l'impiego di lavoro minorile, senza nessuna pressione esercitata da tale impresa). Di conseguenza, secondo i Principi Guida dell'ONU le misure appropriate da intraprendere dipendono dal tipo di coinvolgimento in relazione agli impatti negativi sui diritti umani<sup>41</sup>. Nel caso in cui l'impresa causi un impatto negativo, essa dovrebbe adottare misure necessarie per far cessare tale impatto nonché misure di rimedio. Maggiore rilievo nel contesto della catena di fornitura (nazionale o globale) assumono gli scenari della contribuzione e del diretto legame. Infatti, nel caso in cui un'impresa contribuisca a causare un impatto negativo attraverso la propria attività, essa dovrebbe adottare (tra l'altro) misure per far cessare il suo contributo e misure di rimedio. Con riguardo invece al terzo scenario, le misure appropriate dipendono da una serie di fattori, quali: "l'influenza dell'impresa sull'ente in questione, l'importanza della relazione commerciale per l'impresa stessa, la gravità dell'abuso e la possibilità che l'interruzione della relazione con l'ente in questione comporti degli impatti negativi sui diritti umani". Alla luce di quanto brevemente esposto, si comprende come i Principi Guida dell'ONU prevedano un'estesa responsabilità dell'impresa per i suoi impatti negativi, non limitata alle proprie attività, ma anche come conseguenza dei suoi rapporti commerciali con altri enti della filiera (non solo di primo livello)<sup>42</sup>.

Infine, sempre il secondo pilastro del quadro "Proteggere, rispettare e rimediare" introduce un concetto innovativo - la *due diligence* in materia di diritti umani - attraverso cui le imprese adempiono la propria responsabilità di rispettare i diritti umani sia tramite le proprie attività sia nelle loro catene globali del valore. Più nel dettaglio, il Principio Guida 17 definisce i parametri per esercitare la *due diligence*. Quest'ultima ha ad oggetto gli impatti negativi sui diritti umani che l'impresa può causare o contribuire a causare attraverso le proprie attività o che possono essere direttamente collegati alle sue operazioni, prodotti o servizi attraverso le proprie relazioni commerciali; la *due diligence* inoltre varia in termini di complessità in base alla dimensione dell'impresa, al rischio di gravi impatti sui diritti umani, alla natura e al contesto delle sue operazioni commerciali ed, infine, va esercitata in modo continuativo, poiché i rischi per i diritti umani

<sup>41</sup> V. UN Human Rights Council, *Guiding Principles*, cit., Principio Guida 19 e il suo Commentario.

<sup>42</sup> Secondo il Commentario al Principio Guida 17, nel caso in cui la catena del valore delle imprese si componga di un gran numero di entità, l'esercizio della *due diligence* sugli impatti negativi sui diritti umani per ciascuna singola entità può risultare estremamente difficile. In tale caso, le imprese dovrebbero identificare le aree generali in cui il rischio di impatti negativi è particolarmente significativo e questo sia in ragione del contesto operativo di determinati fornitori o clienti, sia in ragione di particolari operazioni, prodotti o servizi coinvolti, o per altre rilevanti considerazioni, assegnando di conseguenza la priorità a tali aree nello svolgimento della *due diligence* sui diritti umani.

possono cambiare nel tempo con l'evolvere delle attività e del contesto operativo dell'impresa. Di conseguenza, la *due diligence* in materia di diritti umani va oltre la *due diligence* aziendale (ovvero i processi volti a gestire i propri rischi), essendo prima di tutto finalizzata a proteggere le vittime attuali e potenziali dagli impatti negativi sui diritti umani<sup>43</sup>. In aggiunta, oltre a essere un processo finalizzato ad assistere le imprese a rispettare i diritti umani attraverso misure ragionevoli e praticabili alla luce delle circostanze, la *due diligence* in materia di diritti umani ha iniziato ad essere impiegata come parametro per determinare la responsabilità giuridica delle imprese capogruppo/committenti in relazione alla loro filiera produttiva<sup>44</sup>.

Passando a considerare i limiti del secondo pilastro del quadro 'Proteggere, rispettare e rimediare', il principale è rappresentato dalla natura volontaria degli strumenti attraverso i quali un'impresa (domestica o transnazionale) è chiamata ad adempiere la propria responsabilità di rispettare i diritti umani. A questo riguardo è sufficiente sottolineare come secondo il rapporto redatto nel 2018 dal Gruppo di lavoro sulla questione dei diritti umani e delle imprese transnazionali e altre imprese commerciali - l'organo chiamato *inter alia* a promuovere buone pratiche in relazione all'attuazione dei Principi Guida dell'ONU - solo un numero limitato di imprese (soprattutto di grandi dimensioni) hanno fatto dei progressi in merito all'esercizio della *due diligence*. Per le restanti la responsabilità di rispettare i diritti umani è poco conosciuta e praticata<sup>45</sup>.

Un secondo elemento di criticità del secondo pilastro riguarda la questione specifica della responsabilità dell'impresa di rispettare i diritti umani nelle catene di fornitura. Come accennato in precedenza, questo pilastro prevede due scenari. Il primo - contributo all'impatto negativo - si verifica ad esempio quando la decisione o l'azione di una impresa committente induce il fornitore a violare gli standard internazionali in materia di lavoro. Come è evidente, in questo scenario la responsabilità di rispettare si basa sull'attività propria dell'impresa (committente). Nel secondo scenario, l'impresa è chiamata a prevenire o mitigare gli impatti negativi causati dal suo fornitore diretto (o dal fornitore situato più a monte

<sup>43</sup> Nello stesso senso v., fra l'altro, P. MUCHLINKI, *Operationalising the UN Business and Human Rights Framework: The Corporate Responsibility to Respect Human Rights and Due Diligence*, in S. LUNDAN (ed.), *Transnational Corporations and Transnational Governance: The Costs of Crossing Borders in the Global Economy*, Cham, 2015, p. 325 ss., pp. 334-339; R. MCCORQUODALE, L. SMIT, S. NEELY, R. BROOKS, *Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises*, in *Business and Human Rights Journal*, n. 2, 2017, p. 195 ss., pp. 198-201.

<sup>44</sup> V. al riguardo, fra l'altro, S. COSSART, J. CHAPLIER, T. BEAU DE LOMENIE, *The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All*, in *Business and Human Rights Journal*, 2017, n. 2, p. 317 ss.; V. GRADO, *The EU "Conflict Minerals Regulation": Potentialities and Limits in the Light of the International Standards on Responsible Sourcing*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2018, p. 235 ss., pp. 244-250.

<sup>45</sup> V. UN Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, *cit.*, parr. 27 e 92.

nella filiera), anche se la medesima non ha contribuito a tali impatti. In questo caso - di assoluto rilievo, dato che le gravi violazioni dei diritti dei lavoratori si riscontrano soprattutto nei livelli periferici del gruppo o della rete transnazionale - i Principi Guida dell'ONU non chiariscono quale sia il fondamento giuridico della responsabilità dell'impresa capogruppo/committente di agire (azione che va dall'utilizzo della propria influenza per minimizzare gli impatti negativi fino alla cessazione della relazione commerciale).

Infine, ulteriori rilievi critici vanno collegati al fatto che questo secondo pilastro declina in modo assai astratto il concetto di *due diligence* in materia di diritti umani. Utilizzando un linguaggio ambiguo e impreciso, molte questioni rimangono irrisolte, tra cui: *i*) che cosa debba intendersi per impatti negativi sui diritti dei lavoratori (ad esempio, in relazione al diritto a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro); *ii*) quale debba essere la portata dei processi di *due diligence* in relazione ai diritti sul lavoro; *iii*) come debbano essere misurati i rischi di impatto negativo sui diritti sul lavoro; *iv*) come vada messo in pratica il concetto di influenza; *iv*) che cosa esattamente debba intendersi per gravi abusi dei diritti del lavoro<sup>46</sup>.

In conclusione, le criticità del secondo pilastro del quadro dell'ONU su imprese e diritti umani confermano ulteriormente che i sistemi di *governance* individuati dalla Risoluzione dell'OIL del 2016 potrebbero non essere adeguati per realizzare il lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura. Di conseguenza, acquisisce assoluto rilievo la decisione (contenuta in tale Risoluzione) di convocare una riunione tripartita finalizzata a considerare la possibilità di adottare una convenzione sul lavoro dignitoso nelle catene di fornitura. Infatti, secondo la proposta dei rappresentanti dei lavoratori, tale convenzione dovrebbe prevedere (tra l'altro) l'obbligo sia per gli Stati ospiti sia per gli Stati d'origine di regolamentare l'attività delle imprese operanti nel loro territorio o sotto la loro giurisdizione nonché l'obbligo per le imprese di esercitare la *due diligence* lungo tutte le loro catene di fornitura<sup>47</sup>.

### **5. Il programma d'azione e la *roadmap* sul lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura adottate dal Consiglio di amministrazione dell'OIL nel 2017**

Nel marzo 2017 il Consiglio di amministrazione adottava il programma d'azione e la *roadmap* al fine di affrontare la questione del lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura attraverso un quadro coordinato delle attività dell'OIL.

<sup>46</sup> Per ulteriori rilievi critici sulla nozione di *due diligence* in materia di diritti dei lavoratori v. A. TREBILCOCK, *Due Diligence on Labour Issues - Opportunities and Limits of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in A. BLANCKETT, A. TREBILCOCK (eds.), *Research Handbook on Transnational Labour Law*, Cheltenham/Northampton, 2015, p. 93 ss.

<sup>47</sup> V. ILO, *Reports of the Committee on Decent Work*, cit., par. 130-131.

Per quanto concerne il programma d'azione, esso si propone di ridurre i *governance gaps* e i 'deficit' di lavoro dignitoso nelle catene globali del lavoro e di rafforzare il ruolo di tali catene quali motori per una crescita sostenibile ed inclusiva<sup>48</sup>. Finalizzato ad apportare delle modifiche in vari ambiti chiave per un periodo di cinque anni (2017-2021), il programma d'azione - in primo luogo - individua cinque aree di intervento dell'Ufficio internazionale del lavoro. Innanzitutto, la costituzione di una solida base di conoscenze necessarie per l'elaborazione di politiche efficaci di promozione del lavoro dignitoso ('creazione e diffusione delle conoscenze'). In secondo luogo, la fornitura di capacità ai diversi stakeholder: ai governi, al fine di rafforzare le loro capacità istituzionali volte a far rispettare la legislazione nazionale e gli standard internazionali del lavoro; alle imprese, al fine di assisterle a rafforzare le loro capacità di creazione e preservazione di condizioni di lavoro dignitose; e, infine, alle parti sociali per rafforzare le loro capacità di dialogo sociale ('rafforzamento delle capacità'). La terza area di intervento prevede la collaborazione con le componenti tripartite al fine di incoraggiarle a promuovere il lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura a livello nazionale, settoriale, regionale e internazionale, in particolare attraverso delle campagne volte a favorire la ratifica e l'attuazione delle convenzioni relative alla libertà sindacale e alla contrattazione collettiva e di altre pertinenti ('sensibilizzazione sulla questione del lavoro dignitoso nelle catene di fornitura'). La quarta area concerne l'attività di consulenza e di supporto tecnico al fine di assistere gli Stati membri nell'elaborazione ed attuazione di un insieme di politiche destinate a ridurre i 'deficit' di lavoro dignitoso ('attività di consulenza e di assistenza tecnica'). L'ultima area prevede il rafforzamento della cooperazione dell'OIL con le Nazioni Unite, altre istituzioni multilaterali e *fora* nonché gli attori delle catene globali di fornitura per elaborare e promuovere delle politiche coerenti volte a favorire il lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura ('partenariati e coerenza delle politiche').

Inoltre, il suddetto programma d'azione sostiene le nove aree di intervento dell'OIL già delineate nel par. 23 della Risoluzione dell'OIL del 2016 sulle catene globali di fornitura e ognuna di queste aree viene collegata con una o più aree di intervento dell'Ufficio internazionale del lavoro.

Infine, tale programma d'azione prevede la convocazione di tre importanti riunioni (individuata dal Consiglio di amministrazione nel 2016): a) nel 2017, una riunione tripartita di esperti per identificare le possibili azioni volte a promuovere il lavoro dignitoso e i principi e diritti fondamentali nel lavoro nelle zone franche per l'esportazione; b) nel 2018 (poi posticipata al 2019) una riunione tripartita di esperti sul dialogo sociale transfrontaliero; c) nel 2019 (poi posticipata al 2020) una riunione tripartita per discutere dei tre punti di attenzione

<sup>48</sup> V. ILO, *Follow-up to the Resolution Concerning Decent Work in Global Supply Chains (General Discussion): Revised ILO Programme of Action 2017-21*, Governing Body, GB.328/INS/5/1 (Add.1), 2017.

individuati nell'ultimo paragrafo della Risoluzione dell'OIL del 2016 sulle catene di fornitura.

Per quanto concerne la *roadmap*, essa introduce delle priorità in relazione alle cinque aree di intervento dell'Ufficio internazionale del lavoro<sup>49</sup>. Più precisamente, nel periodo 2017-2018 si decide di dare priorità alle prime due aree di intervento ('creazione e diffusione delle conoscenze', 'rafforzamento delle capacità'). Con riguardo invece al periodo 2019-2021 sono previste le seguenti tappe: *i*) attuazione delle cinque aree di intervento; *ii*) elaborazione di un rapporto di medio termine al fine di presentarlo al Consiglio di amministrazione alla fine del 2019; *iii*) bilancio generale dei progressi realizzati dal programma d'azione (ultimo trimestre del 2021); *iv*) elaborazione di un rapporto finale da presentare al Consiglio di amministrazione nell'ottobre 2022.

#### **6. La revisione della Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale approvata dal Consiglio di amministrazione dell'OIL nel 2017**

Nel quadro delle iniziative adottate dall'OIL per la promozione del lavoro dignitoso nelle catene di fornitura, assume particolare rilievo la nuova versione della Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale (d'ora in poi Dichiarazione dell'OIL sulle imprese multinazionali) approvata dal Consiglio di amministrazione nel marzo 2017. Si tratta del terzo emendamento di tale strumento di *soft law*, adottato nel novembre 1977 e modificato, rispettivamente, nel 2000 e nel 2006.

Come noto, la suddetta Dichiarazione è l'unico documento dell'OIL che fornisce degli orientamenti - *inter alia* - alle imprese multinazionali su una serie di ambiti quali i principi fondamentali nel lavoro, occupazione, formazione delle competenze, condizioni di vita e di lavoro e relazioni industriali<sup>50</sup>. Ciò al fine di incoraggiarle a contribuire positivamente al progresso economico e sociale e al raggiungimento del lavoro dignitoso per tutti nonché a ridurre al minimo e a risolvere le difficoltà che le loro diverse attività possono creare.

Nei limiti di questo contributo, vanno sottolineati i principali meriti e demeriti del nuovo testo della Dichiarazione nonché del nuovo Allegato II, dedicato agli strumenti operativi<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> V. ILO, *Follow-up to the Resolution Concerning Decent Work in Global Supply Chains: Roadmap for the Programme of Action*, Governing Body, GB.329/INS/3/2, 2017.

<sup>50</sup> Per maggiori approfondimenti v., fra l'altro, V. GRADO, *La revisione della Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale: business as usual?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2018, p. 199 ss., p. 204 ss.

<sup>51</sup> V. ILO, *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 2017.

La recente revisione ha aggiunto poche raccomandazioni indirizzate alle imprese multinazionali con riguardo ad alcuni aspetti del lavoro dignitoso, quali l'eliminazione del lavoro forzato o obbligatorio; il livello dei salari, delle prestazioni e delle condizioni di lavoro offerto da tali imprese; l'accesso ai rimedi in caso di abusi dei diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Di maggior rilievo è invece il riconoscimento delle differenti responsabilità degli Stati e delle imprese sul tema dei diritti umani e soprattutto l'inserimento nel capitolo sulla politica generale di un nuovo paragrafo relativo alla responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani<sup>52</sup>. Analogamente al secondo pilastro dei Principi Guida dell'ONU questo paragrafo afferma in primo luogo che le imprese (incluse le multinazionali) dovrebbero: *i*) evitare di causare impatti negativi attraverso le rispettive attività o di contribuire agli stessi; *ii*) adoperarsi al fine di prevenire e mitigare impatti negativi sui diritti umani direttamente collegati alle rispettive operazioni, prodotti o servizi in ragione dei loro rapporti commerciali, anche quando non abbiano contribuito a tali impatti. In secondo luogo, le imprese dovrebbero svolgere processi di *due diligence* al fine di identificare, prevenire, mitigare, e dare conto delle modalità con cui intervengono su tali impatti negativi, effettivi e potenziali, relativi ai diritti umani riconosciuti a livello internazionale, consistenti quanto meno in quelli espressi dalla Carta internazionale dei diritti umani, oltre ai principi in materia di diritti fondamentali sanciti nella Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro. Infine, al fine di valutare i rischi in materia di diritti umani, il processo di *due diligence* dovrebbe prevedere una effettiva consultazione con i gruppi potenzialmente danneggiati e con le altre parti interessate pertinenti, ivi comprese le organizzazioni dei lavoratori, tenendo conto della dimensione dell'impresa, nonché della natura e del contesto delle sue attività. Nonostante tale previsione, la nuova versione della Dichiarazione dell'OIL sulle imprese multinazionali non sembra essere perfettamente allineata ai Principi Guida dell'ONU previsti nel secondo pilastro. Ciò alla luce, innanzitutto, del fatto che essa afferma il rispetto da parte delle imprese multinazionali dei principi e diritti fondamentali nel lavoro “*throughout their operations*”<sup>53</sup> e - di conseguenza - limitando la responsabilità di tali imprese alle violazioni commesse dalle sussidiarie (con esclusione dei fornitori). In secondo luogo, poiché nella sezione relativa all'accesso ai rimedi la nuova versione del 2017 non prevede la responsabilità delle imprese multinazionali di porre in essere procedure di rimedio qualora abbiano contribuito a causare impatti negativi sui diritti umani<sup>54</sup>.

L'ultima criticità della revisione della Dichiarazione riguarda la mancata previsione - così come invece auspicato dalla Risoluzione dell'OIL del 2016 sulle

<sup>52</sup> *Ibid.*, par. 10.

<sup>53</sup> *Ibid.*, parr. 25, 27, 30 e 47.

<sup>54</sup> *Ibid.*, par. 65 che si limita ad affermare che le imprese multinazionali dovrebbero impiegare la loro influenza al fine di incoraggiare i rispettivi partner commerciali affinché prevedano stru-

catene globali di fornitura - di meccanismi o strumenti di risoluzione delle controversie. Il nuovo Allegato II (intitolato “Strumenti operativi”) include il meccanismo di *follow-up* regionale; la promozione della Dichiarazione - rispettivamente - da parte dell’Ufficio internazionale del lavoro e da parte dei punti focali nazionali a livello tripartito; il dialogo tra imprese e sindacati e la procedura di interpretazione<sup>55</sup>. Di conseguenza, l’obiettivo della Dichiarazione dell’OIL sulle imprese multinazionali rimane quello di ‘promuovere’ comportamenti responsabili assunti volontariamente.

### **7. L’attività dell’OIL sulla promozione del lavoro dignitoso e la protezione dei principi e dei diritti fondamentali nel lavoro nelle zone franche per l’esportazione (2017-2018)**

Per quanto riguarda l’attività dell’OIL sulla promozione del lavoro dignitoso, conformemente alla decisione adottata dal Consiglio di amministrazione nel marzo 2017, nel novembre 2017 si teneva la prima riunione tripartita di esperti con il mandato di: a) discutere della possibile azione volta a promuovere il lavoro dignitoso e la protezione dei principi e dei diritti fondamentali nel lavoro per i lavoratori nelle zone franche per l’esportazione (d’ora in poi ZFE); e b) adottare delle conclusioni finalizzate a fornire degli orientamenti sul contenuto e le modalità di un piano d’azione sulle ZFE, come richiesto dalla Risoluzione dell’OIL del 2016 sulle catene globali di fornitura. Al termine dell’incontro la riunione tripartita presentava delle conclusioni che venivano sottoposte all’attenzione del Consiglio di amministrazione<sup>56</sup>. Tali conclusioni meritano di essere brevemente illustrate e commentate alla luce del fatto che le ZFE rappresentano un importante segmento di molte catene globali di fornitura.

Prima di procedere nel senso indicato, occorre premettere che - come messo in evidenza dal rapporto preliminare redatto dall’Ufficio internazionale del lavoro in vista della riunione tripartita<sup>57</sup> - esistono svariate definizioni di ZFE. Ad esempio secondo l’OIL, le ZFE “sono delle zone industriali con incentivi speciali create per attrarre investitori stranieri e nelle quali i materiali importati subiscono una trasformazione prima di essere nuovamente esportati”<sup>58</sup>. Tale varietà di definizioni, dovute all’evoluzione subita nel tempo delle ZFE, hanno impedito di

menti efficaci che permettano di porre rimedio agli abusi dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale.

<sup>55</sup> Su tali strumenti v., fra l’altro, V. GRADO, *La revisione della Dichiarazione tripartita*, *op. cit.*, p. 232 ss.

<sup>56</sup> V. ILO, *Conclusions to Promote Decent Work and Protection of Fundamental Principles and Rights at Work for Workers in Export Processing Zones*, 2017.

<sup>57</sup> V. ILO, *Promoting Decent Work and Protecting Fundamental Principles and Rights at Work in Export Processing Zones*, 2017.

<sup>58</sup> V. ILO, *Labour and Social Issues Relating to Export Processing Zones*, 1998, p. 3.

sviluppare una visione unitaria del fenomeno. Ciononostante, sempre secondo tale rapporto preliminare, tali zone presentano una caratteristica comune: si tratta di *enclave*, sia dal punto di vista geografico che delle loro caratteristiche regolamentari e istituzionali, anche se hanno delle relazioni con l'ambiente economico esterno. Le ZFE sono create in virtù di una politica governativa volta a incoraggiare gli investimenti esteri diretti (IDE) e si sono moltiplicate nei paesi che cercano di crescere economicamente attraverso le esportazioni. I maggiori incentivi per attrarre gli investitori stranieri nelle ZFE sono rappresentati da incentivi fiscali ma anche da una limitata protezione dei diritti dei lavoratori così come da esenzioni o deroghe alla legislazione in materia di lavoro<sup>59</sup>.

Le conclusioni della riunione tripartita sottolineano da subito come non esistano studi empirici recenti - rispettivamente - sulle ZFE in generale, sull'incidenza delle ZFE sul lavoro dignitoso e sulla protezione dei principi e diritti fondamentali nel lavoro nelle ZFE. Anche se sembra vi sia stato un incremento del numero delle ZFE e dei paesi che le ospitano rispetto all'ultimo studio effettuato dall'OIL nel 2006, la mancanza di dati recenti e l'eterogeneità delle ZFE rende difficile adottare un approccio unitario.

Relativamente alle opportunità offerte dalle ZFE, secondo le conclusioni della riunione tripartita, tali zone hanno contribuito all'incremento degli introiti in valuta straniera, rendendo possibile l'apporto di capitali e materiali indispensabili alla produzione. Inoltre, esse possono - rispettivamente - stimolare l'industrializzazione; favorire in modo più semplice la partecipazione alle economie mondiali; incoraggiare, tramite il trasferimento di tecnologie e gli effetti dimostrativi, le imprese nazionali a progredire nella catena del valore. Ancora, le imprese nelle ZFE operano nell'economia formale e spesso consentono il passaggio verso l'impiego formale di giovani, soprattutto giovani donne. Infine, i lavoratori delle ZFE tendono ad avere salari più elevati e sono inclusi in schemi di protezione sociale.

Con riguardo ai 'deficit' di lavoro dignitoso nelle ZFE, secondo le conclusioni della riunione tripartita essi sono presenti e ben documentati in molte zone. Più nel dettaglio: a) i lavoratori incontrano ostacoli all'esercizio del diritto di associazione e i sindacati sono oggetto di discriminazione; b) le contrattazioni collettive sono rare; c) le lavoratrici sono esposte a molestie e a discriminazioni sul posto di lavoro; d) in alcuni casi i salari dopo il licenziamento sono versati in ritardo o non sono affatto versati e la protezione sociale prevista dalla legge non si materializza; e) le ore di lavoro sono eccessive, esponendo i lavoratori a rischi di incidenti e di lesioni; f) spesso le ore supplementari sono imposte dai datori di lavoro; g) i lavoratori migranti sono particolarmente vulnerabili.

Alla luce di tale quadro, le conclusioni della prima riunione tripartita indirizzano una serie di raccomandazioni - rispettivamente - ai governi, alle imprese, alle parti sociali, al sistema multilaterale e all'OIL.

<sup>59</sup> V. ILO, *Promoting Decent Work and Protecting Fundamental Principles*, cit., par. 24-25.

Con riferimento ai governi, essi dovrebbero: a) adottare politiche nelle ZFE volte a garantire la protezione dei lavoratori e, quanto meno, non adottare politiche volte ad attrarre investimenti in contrasto con i principi e i diritti fondamentali nel lavoro; b) subordinare, laddove appropriato, l'accesso agli incentivi nelle ZFE al rispetto del lavoro dignitoso; c) accordare priorità al rafforzamento dei sistemi ispettivi sul lavoro sia nelle ZFE sia nel resto del paese, negli Stati dove tali sistemi siano insufficienti a proteggere i diritti dei lavoratori; d) garantire - rispettivamente - l'accesso ai meccanismi di rimedio e ammende dissuasive in caso di violazioni dei diritti dei lavoratori; e) ratificare le convenzioni e attuarle all'interno dei propri paesi, comprese le ZFE; f) promuovere la contrattazione collettiva e instaurare un ambiente favorevole a relazioni industriali durature; g) migliorare le condizioni di lavoro e la protezione sociale; h) supportare le imprese nell'esercizio della *due diligence*.

Con riguardo alle imprese, le conclusioni riconoscono che le ZFE sono spesso legate alle catene globali di fornitura e che le strategie di approvvigionamento delle imprese possono avere dei significativi impatti negativi sui diritti dei lavoratori nelle ZFE. Pertanto tutte le imprese sono chiamate a rispettare i diritti dei lavoratori e a usare la loro influenza al fine di garantire che i diritti dei lavoratori siano rispettati anche nelle loro catene di fornitura, come previsto (tra l'altro) nei Principi Guida dell'ONU.

Relativamente alle organizzazioni dei datori di lavoro, queste sono chiamate a incoraggiare le imprese - rispettivamente - a rispettare i principi e i diritti fondamentali nel lavoro; a rispettare la legislazione nazionale; a supportare le ispezioni pubbliche nelle ZFE; a esercitare la *due diligence*; a usare la loro influenza nei confronti dei partner commerciali presenti nelle loro catene di fornitura al fine di incrementare il rispetto dei principi e dei diritti umani fondamentali nel lavoro e la realizzazione del lavoro dignitoso. Le organizzazioni dei lavoratori dovrebbero invece fornire un sostegno mirato ai lavoratori nelle ZFE (in particolare, donne, giovani, lavoratori migranti e rifugiati) e prendere parte al dialogo sociale a tutti i livelli.

Con riguardo al sistema multilaterale, le conclusioni riconoscono il possibile contributo di tale sistema a migliorare la *governance* nelle ZFE e a promuovere politiche coerenti a livello globale nelle aree che hanno un'incidenza sullo sviluppo delle ZFE, come le politiche di crescita inclusiva e sostenibile, le politiche commerciali e d'investimento, le strategie di sviluppo dell'industrializzazione e delle PMI e la protezione dei diritti umani.

Infine, le conclusioni affermano che l'Ufficio internazionale del lavoro potrebbe intervenire a supporto delle componenti tripartite nei paesi con ZFE al fine di rafforzare la promozione del lavoro dignitoso e la protezione dei principi e diritti fondamentali nel lavoro. Tale supporto potrebbe consistere nel: a) migliorare la base delle conoscenze al fine di ottenere informazioni aggiornate e di avere una visione più globale della natura delle ZFE; b) rafforzare la capacità dei

sistemi nazionali d'ispezione sul lavoro, incluso nelle ZFE; c) promuovere e espandere il programma 'Un ambiente favorevole alle imprese sostenibili' al fine di includere anche le ZFE; d) fornire assistenza tecnica ai costituenti tripartiti; e) favorire la ratifica e l'attuazione delle convenzioni fondamentali, così come altri standard pertinenti relativi alla sicurezza e alla salute e alla protezione sociale; f) sostenere le parti sociali affinché partecipino alle relazioni industriali e al dialogo sociale al fine di ridurre i 'deficit' di lavoro dignitoso nelle ZFE; g) rafforzare le capacità delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e, per il loro tramite, le imprese e i lavoratori nelle ZFE; h) rimediare alla penuria di manodopera qualificata; i) fornire assistenza tecnica ai governi e alle parti sociali al fine di integrare i principi e i diritti fondamentali nel lavoro e il lavoro dignitoso nelle ZFE; j) documentare le buone pratiche dei governi, delle parti sociali e delle imprese e diffondere ampiamente tali esperienze; k) supportare lo sviluppo del dialogo sociale a tutti i livelli. In aggiunta, con riguardo al sistema multilaterale, l'OIL dovrebbe: a) intensificare la collaborazione e la cooperazione con le organizzazioni internazionali al fine di incrementare la comprensione del ruolo delle ZFE nel contesto dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile; b) cooperare con le istituzioni finanziarie internazionali e regionali al fine di rafforzare la promozione del lavoro dignitoso nelle ZFE; c) lavorare con il G20, tenuto conto del suo recente impegno di promuovere catene globali di fornitura sostenibili; d) agire di concerto con i piani-quadro delle Nazioni Unite per l'aiuto allo sviluppo e con l'Associazione mondiale per la promozione degli investimenti al fine di sostenere la promozione del lavoro nelle ZFE e di incrementare l'efficacia e la sostenibilità delle ZFE e la loro coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Infine, le conclusioni della prima riunione tripartita suggeriscono che le suddette misure dovrebbero essere concrete e, se necessario, limitate nel tempo nonché allineate con i programmi dell'OIL volti a promuovere i principi e i diritti fondamentali nel lavoro e il lavoro dignitoso.

Le conclusioni appena illustrate vanno salutate con favore per diverse ragioni.

In primo luogo, alla luce dell'assenza di dati recenti sulle ZFE, esse raccomandano di intraprendere ricerche sul fenomeno e soprattutto di sviluppare una visione 'olistica' delle ZFE che - a nostro avviso - dovrebbe includere non soltanto il loro rapporto con l'economia nazionale ma anche i loro legami con le imprese estere parti della catena globale di fornitura. In secondo luogo, le suddette conclusioni evidenziano in modo bilanciato gli aspetti sia positivi sia negativi delle ZFE con riguardo al lavoro dignitoso e ai principi e diritti fondamentali nel lavoro. In terzo luogo, sempre tali conclusioni enfatizzano la necessità del rispetto del diritto di associazione e di contrattazione collettiva per i lavoratori delle ZFE nonché della promozione del dialogo sociale. In quarto luogo, esse riconoscono il ruolo chiave che deve essere svolto dagli Stati ospiti, essendo questi ultimi molto spesso non rispettosi del loro obbligo di 'proteggere' i diritti (e gli altri standard) in materia di lavoro nelle ZFE. Infine, le conclusioni riconoscono

anche che tutte le imprese hanno la responsabilità di rispettare i diritti dei lavoratori nelle ZFE. Tuttavia, in relazione a quest'ultimo punto va evidenziato come le medesime si limitino a fare riferimento alla sola responsabilità delle imprese di usare la loro influenza per indurre al rispetto dei diritti dei lavoratori nelle loro catene di fornitura, senza fare alcun cenno al fatto che le condizioni di lavoro 'indecenti' nelle ZFE possono anche essere il risultato delle condizioni e modalità di produzione imposte dalle imprese capogruppo operanti all'estero.

Inoltre, nel febbraio 2018 il Direttore generale dell'OIL presentava al Consiglio di amministrazione il rapporto sui lavori svolti dalla riunione tripartita di esperti sulle ZFE<sup>60</sup>. In tale rapporto si riprendono le principali raccomandazioni indirizzate alle parti costituenti e le azioni di supporto dell'Ufficio internazionale del lavoro e si propone lo sviluppo di un piano d'azione sulle ZFE, così come auspicato dalla Risoluzione dell'OIL del 2016 sulle catene globali di fornitura. Tuttavia durante la 332<sup>ma</sup> sessione del Consiglio di amministrazione (marzo 2018) i rappresentanti dei datori di lavoro esprimevano forti perplessità sulla creazione di un nuovo e distinto piano di azione sulle ZFE, alla luce del fatto che esso avrebbe comportato una duplicazione di impegni e si sarebbe basato su informazioni non aggiornate; pertanto tali rappresentanti suggerivano di incorporare tutte le raccomandazioni indirizzate all'Ufficio internazionale del lavoro nei piani d'azioni e nelle iniziative dell'OIL già esistenti<sup>61</sup>. Questa posizione veniva condivisa da molti rappresentanti dei governi<sup>62</sup>. Di conseguenza, alla fine della discussione il Consiglio di amministrazione approvava le conclusioni della riunione tripartita di esperti sulle ZFE e chiedeva al Direttore generale di includere le suddette raccomandazioni nei pertinenti piani d'azione e iniziative. Come è agevole comprendere si tratta di un'occasione mancata dato che un piano d'azione sulle ZFE - così come proposto dai rappresentanti dei lavoratori<sup>63</sup> - avrebbe potuto riguardare specifiche ZFE con 'deficit' di lavoro dignitoso e evidenziare il 'ruolo' svolto da tutti gli stakeholder, comprese le eventuali responsabilità delle imprese capogruppo per tali 'deficit'.

## 8. L'attività dell'OIL sul dialogo sociale transnazionale (2018-2019)

Sempre in relazione all'attività dell'OIL sulle catene globali di fornitura e conformemente a quanto deciso dal Consiglio di amministrazione nel giugno 2018,

<sup>60</sup> V. ILO, *First Supplementary Report: Report of the Meeting of Experts to Promote Decent Work and Protecting Fundamental Principles and Rights at Work in Export Processing Zones*, GB/332/INS/14/1, 2018.

<sup>61</sup> V. ILO, *Minutes of the Institutional Section*, Governing Body, GB/332/INS/PV, 2018, parr. 311-312.

<sup>62</sup> *Ibid.*, parr. 314-315.

<sup>63</sup> *Ibid.*, par. 308.

nel febbraio 2019 si teneva la riunione tripartita di esperti sul dialogo sociale transnazionale con il mandato di analizzare - da un lato - le esperienze, le tendenze e le sfide contemporanee caratterizzanti le iniziative sul dialogo sociale transnazionale per promuovere il lavoro dignitoso e buone relazioni industriali; dall'altro, il ruolo e il valore aggiunto dell'OIL al fine di fornire degli orientamenti sui futuri lavori dell'Organizzazione in questo ambito. Al termine dell'incontro venivano adottate delle conclusioni che analizzeremo brevemente in virtù della loro rilevanza (tra l'altro) per la realizzazione del lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura.

Prima di procedere in tale senso, occorre premettere che nel rapporto preliminare redatto dall'Ufficio internazionale del lavoro in vista del dibattito sul tema<sup>64</sup> si afferma che il dialogo sociale descrive il coinvolgimento dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei governi nell'adozione di decisioni su questioni di comune interesse relative alle politiche economiche e sociali. Esso include tutti i tipi di negoziazioni, consultazioni e scambi di informazioni tra i rappresentanti di tali gruppi su interessi comuni nelle politiche economiche, sociali e in materia di lavoro. Il dialogo sociale può essere bipartito, tra lavoratori e datori di lavoro (le parti sociali) o tripartito, se include i governi. Per quanto concerne il dialogo sociale transnazionale, quest'ultimo si riferisce al dialogo sviluppato tra governi, lavoratori e datori di lavoro o i loro rappresentanti al di là dei confini nazionali al fine di promuovere il lavoro dignitoso e buone relazioni industriali. Tale dialogo può avere ad oggetto sfide e opportunità associate a un paese, un settore economico, un'impresa, una regione e un gruppo di paesi. Il medesimo può aver luogo in seno a *fora ad hoc* o istituzionalizzati, meccanismi che coinvolgono due o più parti, o quale risultato di iniziative pubbliche o private di (auto)regolamentazione sviluppate in un contesto di un'integrazione economica o dell'organizzazione della produzione lungo complesse catene globali di fornitura. Inoltre, sempre secondo il rapporto preliminare, il dialogo sociale, incluso quello transnazionale, può assistere nel godere dei benefici legati al commercio e l'investimento internazionale contrastando tuttavia le sfide poste alla realizzazione del lavoro dignitoso<sup>65</sup>.

Passando a considerare le conclusioni della seconda riunione tripartita<sup>66</sup>, esse - con riguardo alle esperienze, tendenze e sfide contemporanee che caratterizzano le iniziative di dialogo sociale transnazionale - sottolineano come tale dialogo rappresenti un aspetto essenziale del mandato (presente e futuro) dell'OIL. Inoltre, si riconosce che sempre tale dialogo ha creato opportunità per la promozione degli standard internazionali del lavoro e dei principi e diritti fondamentali nel lavoro e per affrontare i 'deficit' di lavoro dignitoso; ciononostante, l'esercizio della libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva rimangono

<sup>64</sup> V. ILO, *Report for Discussion at the Meeting of Experts on Cross-border Social Dialogue*, 2019.

<sup>65</sup> *Ibid.*, par. 9.

<sup>66</sup> V. ILO, *Meeting of Experts on Cross-border Social Dialogue, Final Report*, 2019.

una sfida e la necessità di rispettare, promuovere e realizzare i principi e i diritti fondamentali nel lavoro resta imperativa. Infine, si evidenzia come il dialogo sociale transnazionale interviene sotto forme diverse e a diversi livelli. La sua efficacia dipende dal rispetto dell'autonomia delle parti sociali; dalla capacità e dalla volontà delle parti di avere un dialogo in buona fede; dall'esistenza di un ambiente propizio; dal rispetto degli standard in materia di lavoro a livello nazionale e dall'esistenza di legami appropriati tra livelli nazionali, settoriali, regionali e mondiali di dialogo sociale.

Con riguardo agli strumenti multilaterali volti a promuovere una globalizzazione giusta, le conclusioni della seconda riunione tripartita affermano che il dialogo sociale transnazionale contribuisce all'effettiva attuazione di molti strumenti internazionali, quali la Dichiarazione dell'OIL sulle imprese multinazionali, i Principi-guida dell'OCSE sulle imprese multinazionali e i Principi Guida dell'ONU su imprese e diritti umani. Questi strumenti enfatizzano che tutte le imprese dovrebbero esercitare una *due diligence* in materia di diritti umani con la consultazione effettiva degli stakeholder rilevanti.

Relativamente al dialogo sociale transnazionale nelle comunità economiche regionali, nei gruppi/*fora* interregionali, negli accordi commerciali e d'investimento bilaterali e multilaterali, le suddette conclusioni convengono sul fatto che il dialogo sociale regionale, sub-regionale e inter-regionale sono delle forme importanti di dialogo sociale transnazionale. Inoltre meccanismi consultivi nelle disposizioni relative al lavoro di alcuni accordi commerciali e d'investimento bilaterali e multilaterali prevedono la partecipazione delle organizzazioni nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori all'attuazione di tali disposizioni.

Con riguardo al dialogo sociale transnazionale attraverso accordi di impresa transnazionali<sup>67</sup>, le conclusioni riconoscono che tali gli accordi, inclusi gli accordi-quadro internazionali ma non solo, costituiscono una forma importante di dialogo sociale transnazionale in quanto creano le condizioni propizie al rispetto dei principi e diritti fondamentali nel lavoro, inclusi i diritti di libertà di associazione e di contrattazione collettiva nell'ambito delle operazioni ed attività delle imprese multinazionali. Inoltre, gli accordi di impresa transnazionali possono anche contribuire all'attuazione della responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani e all'esercizio della *due diligence*.

A proposito delle iniziative in materia di responsabilità sociale d'impresa e di condotta responsabile dell'impresa, le conclusioni evidenziano l'adozione da parte di numerose imprese di politiche e iniziative su tale tema anche al fine di realizzare la loro responsabilità di rispettare i diritti umani. Inoltre, tali iniziative si

<sup>67</sup> Su tali accordi v., fra l'altro, U. LUTERBACHER, A. PROSSER, K. PAPADAKIS, *An Emerging Transnational Industrial Relations? Exploring the Prospects for Cross-border Labour Bargaining*, in *International Labour Review*, n. 3-4, 2017, p. 309 ss.; F. GUARRIELLO, C. STANZANI (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali. Dalla normativa internazionale all'analisi empirica*, Milano, 2018.

sono evolute congiuntamente con gli strumenti internazionali, in particolare i Principi Guida dell'ONU, e sono stabilite in consultazione con un ampio ventaglio di stakeholder.

In relazione all'accrescimento della rilevanza, dell'inclusività e dell'efficacia del dialogo sociale transnazionale, le suddette conclusioni sottolineano che tale obiettivo - fermo restando il rispetto dell'autonomia delle parti sociali - può essere realizzato anche con l'apporto di altri attori, in particolare i governi, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché dell'OIL.

Più nel dettaglio, per quanto concerne i governi, essi dovrebbero promuovere un ambiente propizio al dialogo sociale transnazionale e in particolare: a) garantire che i principi e i diritti fondamentali nel lavoro, in particolare la libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva, siano effettivamente attuati nella pratica nazionale; b) rafforzare la capacità delle amministrazioni del lavoro e degli ispettorati in relazione al dialogo sociale transnazionale; c) assicurare un accesso effettivo alla giustizia; d) accrescere il ruolo delle parti sociali nella formulazione e attuazione della legislazione nazionale; e) consultare le parti sociali durante la negoziazione, l'attuazione e il monitoraggio degli accordi commerciali e d'investimento bilaterali e multilaterali; f) promuovere dei legami effettivi tra le differenti forme e livelli di dialogo sociale transnazionale; g) laddove appropriato, rafforzare i consigli economici e sociali nazionali esistenti e le istituzioni simili; h) promuovere tutti gli aspetti della Dichiarazione dell'OIL sulle imprese multinazionali; i) laddove appropriato nel contesto nazionale, designare dei punti di contatto nazionale su una base tripartita al fine di promuovere effettivamente la suddetta Dichiarazione; j) adottare politiche e regolamentazioni che conducono al dialogo sociale transnazionale.

Con riguardo alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, essi dovrebbero: a) sensibilizzare il pubblico sulle iniziative volte a promuovere il dialogo sociale transnazionale; b) fornire delle informazioni sul contenuto di tali iniziative; c) studiare le conclusioni degli accordi settoriali transnazionali; d) assicurare una partecipazione appropriata dei rappresentanti locali al dialogo sociale transnazionale; e) sensibilizzare sull'esistenza degli strumenti operativi della Dichiarazione dell'OIL sulle imprese multinazionali; f) per le parti interessate, considerare lo sviluppo di meccanismi di risoluzione delle controversie nell'ambito degli accordi di impresa transnazionali; g) supportare i loro costituenti al fine di stabilire dei meccanismi di reclamo.

Infine, con riferimento all'OIL, questa Organizzazione dovrebbe fornire supporto sotto diverse forme. In primo luogo, la creazione e diffusione delle competenze, comprendenti lo svolgimento di ricerche sulle diverse iniziative in materia di dialogo sociale transnazionale e la creazione di un serbatoio di conoscenze su tale dialogo, inclusi dati aggiornati sugli accordi di impresa transnazionali. In secondo luogo, la formazione, il rafforzamento delle capacità e la cooperazione allo sviluppo, tra cui: *i*) l'elaborazione di un compendio fondato su buone prati-

che concernenti le differenti forme di dialogo sociale transnazionale, incluso come esse possano contribuire ai processi di *due diligence*; ii) l'attuazione del par. 23 c) della Risoluzione dell'OIL del 2016 sulle catene globali di fornitura circa il ruolo dell'OIL volto a fornire, a seguito di richiesta congiunta, assistenza tecnica nella fase di progettazione e di *follow-up* degli accordi-quadro internazionali. In terzo luogo, l'OIL dovrebbe impegnarsi in campagne di promozione e di sensibilizzazione volte (tra l'altro) a promuovere il dialogo sociale transnazionale a tutti i livelli e a intensificare gli sforzi volti a promuovere la Dichiarazione dell'OIL sulle imprese multinazionali. Infine, l'Organizzazione dovrebbe svolgere un'azione normativa, attraverso la riunione tripartita (prevista nel 2020) finalizzata (tra l'altro) - come previsto dal par. 25 c) della Risoluzione dell'OIL del 2016 - ad esaminare "quali orientamenti, programmi, misure, iniziative o standard" siano necessari per ridurre i 'deficit' di lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura.

Le conclusioni appena illustrate venivano approvate dal Consiglio di amministrazione durante la sua 337ma riunione (ottobre-novembre 2019) ed incluse - attraverso l'azione del Direttore generale - nei futuri programmi dell'OIL.

Come è agevole comprendere, tali conclusioni contengono delle importanti raccomandazioni che vanno brevemente evidenziate.

In primo luogo, esse riconoscono che il dialogo sociale transazionale costituisce un aspetto essenziale del mandato dell'OIL. In secondo luogo, le suddette conclusioni sottolineano che l'emergente quadro di tale dialogo include diversi elementi costitutivi (essendo generato nei contesti di - rispettivamente - strumenti multilaterali, aree di integrazione regionale, accordi commerciali e d'investimento, codici di condotta aziendali o multistakeholder). In terzo luogo, le conclusioni della seconda riunione tripartita convengono sul fatto che gli accordi di impresa transnazionali (inclusi gli accordi-quadro globali) costituiscono un'importante forma di dialogo sociale transazionale dato che essi: i) creano condizioni volte a far rispettare i principi e i diritti fondamentali nel lavoro nell'ambito delle attività ed operazioni delle imprese multinazionali (e delle loro catene globali di fornitura); ii) possono contribuire all'attuazione della responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani e all'applicazione di processi di *due diligence*. In quarto luogo, tali conclusioni - invitando i governi a creare un ambiente favorevole al dialogo sociale transfrontaliero - conferiscono un ruolo attivo agli Stati membri (e non solo alle parti sociali) in questo settore. Infine, il documento della riunione tripartita - invitando l'OIL a supportare il dialogo sociale transazionale - assegna un chiaro mandato di azione all'Organizzazione, non confinato allo svolgimento di ricerche e alla raccolta e diffusione di dati. A quest'ultimo riguardo occorre tuttavia sottolineare che, a causa della strenua opposizione dei rappresentanti dei datori di lavoro, la proposta avanzata dai rappresentanti dei lavoratori di elaborare una specifica guida sui processi di *due diligence* in materia di diritti dei lavoratori non veniva approvata.

## 9. Considerazioni conclusive

Come già accennato in precedenza, la Risoluzione dell'OIL del 2016 sul lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura assume particolare rilievo per diverse ragioni.

In primo luogo, essa affronta per la prima volta una delle principali caratteristiche della globalizzazione economica, costituita dalla frammentazione transnazionale del processo produttivo (nelle sue molteplici configurazioni, non necessariamente riconducibili al modello classico delle imprese multinazionali). In secondo luogo, tale documento riconosce - da un lato - i diversi benefici connessi alle catene globali di fornitura ma - dall'altro - le sfide poste da questo modello di produzione con riguardo ai diritti dei lavoratori. In terzo luogo, la Risoluzione in questione amplia il ruolo dell'OIL, affidandole il mandato di affrontare le lacune di *governance* esistenti con riguardo alle catene globali di fornitura attraverso i suoi tradizionali strumenti, quali la cooperazione tecnica, la ricerca, l'informazione e la comunicazione, la promozione del dialogo sociale, la cooperazione con altre organizzazioni internazionali e l'eventuale (ma fondamentale) attività di *standard-setting*. Infine, il suddetto documento enfatizza che la responsabilità di adottare ed attuare quadri normativi in materia di lavoro grava prima di tutto sui governi nazionali (in collaborazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori). Allo stesso tempo, esso riconosce il significativo ruolo delle imprese al fine di garantire un'efficace *governance* delle catene globali di fornitura. A quest'ultimo riguardo la Risoluzione dell'OIL del 2016 richiama più volte la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti dei lavoratori nelle loro catene di fornitura e di esercitare la *due diligence* al fine prevenire e mitigare i loro impatti negativi su tali diritti. Tuttavia, proprio la valorizzazione del concetto di *due diligence* in materia di diritti umani (ma soprattutto la sua possibile previsione - attraverso una nuova convenzione dell'OIL - nelle legislazioni nazionali) portava - come prevedibile - i rappresentanti dei datori di lavoro ad adottare una strategia difensiva volta a rallentare quanto più possibile il raggiungimento di progressi circa l'utilizzo del concetto di *due diligence* nel contesto dei diritti dei lavoratori.

In relazione a quest'ultimo punto è sufficiente evidenziare, in primo luogo, che il programma d'azione dell'OIL del 2017 sulle catene globali di fornitura affida all'*Helpdesk* dell'OIL per le imprese (*ILO Helpdesk for Business*) il compito di fornire alle aziende informazioni su un ampio ventaglio di questioni inerenti agli standard internazionali del lavoro, inclusa l'attuazione di procedure di *due diligence*. Questo sportello, offrendo un servizio di assistenza 'confidenziale' che risponde a domande individuali e specifiche, non ha il mandato di fornire orientamenti sulla portata dei processi di *due diligence* relativi agli *international labour standards* (inclusi i *core labour standards*) né ovviamente è chiamato a verificare il rispetto di tali standard da parte delle imprese. Analogamente, la

nuova versione della Dichiarazione dell'OIL sulle imprese multinazionali, facendo riferimento alla responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani in un solo paragrafo (peraltro assai succinto), non chiarisce la nozione di *due diligence* e la sua portata con specifico riferimento ai diritti dei lavoratori. In aggiunta questo strumento è caratterizzato dall'assenza di qualsiasi meccanismo di supervisione. Ancora, tra le misure approvate dal Consiglio di amministrazione nel 2018 con riferimento alla promozione del lavoro dignitoso nelle ZFE figura il supporto alle imprese da parte delle organizzazioni dei datori di lavoro anche in relazione all'esercizio della *due diligence*, senza alcun coinvolgimento di organi o servizi dell'OIL. Infine, le misure approvate dal Consiglio di amministrazione nel 2019 con riguardo al dialogo sociale transfrontaliero non prevedono - così come richiesto sia dai rappresentanti dei lavoratori sia da alcuni Stati membri - l'elaborazione da parte dell'OIL di una specifica guida sull'esercizio della *due diligence* in materia di standard di lavoro (ma solo un compendio di buone prassi in materia di dialogo sociale transfrontaliero).

Alla luce di queste ultime considerazioni, è da auspicare che la terza riunione tripartita prevista nel 2020 elabori - quanto meno - degli orientamenti sulla portata dei processi di *due diligence* con specifico riguardo ai diritti dei lavoratori. Ciò al fine di limitare la possibilità da parte delle imprese di interpretare ed attuare in modo selettivo gli standard in materia di lavoro. In assenza di tale intervento, l'attività dell'OIL sulla promozione del lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura corre il serio rischio di essere considerata come 'la montagna che ha partorito un topolino'.