Parlamento europeo
2019-2024

Commissione per gli affari esteri

2023/2108(INI)

02.10.2023

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla definizione della posizione dell'UE sullo strumento giuridicamente vincolante delle Nazioni Unite in materia di imprese e diritti umani, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai mezzi di ricorso e la protezione delle vittime
(2023/2108(INI))

Commissione per gli affari esteri

Relatrice: Heidi Hautala

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 10

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla definizione della posizione dell'UE sullo strumento giuridicamente vincolante delle Nazioni Unite in materia di imprese e diritti umani, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai mezzi di ricorso e la protezione delle vittime
(2023/2108(INI))

Il Parlamento europeo,

– visti gli articoli 2, 3, 8, 21 e 23 del trattato sull'Unione europea,

– visti i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (PGNU), adottati dalla risoluzione 17/4 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite del 16 giugno 2011,

– vista la risoluzione 26/9 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, del 26 giugno 2014,

– visto il progetto aggiornato di strumento giuridicamente vincolante diffuso dalla presidente-relatrice del gruppo di lavoro intergovernativo aperto (OEIGWG) il 31 luglio 2023,

– vista la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 76/300 del 28 luglio 2022 sul diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile,

– vista la risoluzione su imprese e diritti umani in Africa della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 7 marzo 2023,

– visti il parere dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) del 10 aprile 2017 dal titolo "Improving access to remedy in the area of business and human rights at EU level"[1] (Migliorare l'accesso ai mezzi di ricorso nel settore delle imprese e dei diritti umani a livello dell'UE) e la sua relazione del 6 ottobre 2020 dal titolo "Business and Human Rights – Access to Remedy"[2] (Imprese e diritti umani – Accesso ai mezzi di ricorso),

– viste le conclusioni del Consiglio, del 20 febbraio 2023, sulle priorità dell'UE nelle sedi delle Nazioni Unite competenti in materia di diritti umani nel 2023,

– vista la sua risoluzione del 25 ottobre 2016 sulla responsabilità delle imprese per gravi violazioni dei diritti umani nei paesi terzi[3],

– vista la sua risoluzione del 4 ottobre 2018 sul contributo dell'UE a uno strumento vincolante delle Nazioni Unite sulle società transnazionali e altre imprese con

[1] Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, "Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level" (Migliorare l'accesso ai mezzi di ricorso nel settore delle imprese e dei diritti umani a livello dell'UE), 2017.
[2] Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, "Business and Human Rights – Access to Remedy" (Imprese e diritti umani – Accesso ai mezzi di ricorso), 2020.
[3] GU C 215 del 19.6.2018, pag. 125.

caratteristiche transnazionali con riferimento ai diritti umani[4],

– viste la sua risoluzione del 18 gennaio 2023 sui diritti umani e la democrazia nel mondo e sulla politica dell'Unione europea in materia – relazione annuale 2022[5], nonché le sue precedenti risoluzioni sulle relazioni annuali pregresse,

– visto l'articolo 54 del suo regolamento,

– visto il parere della commissione per lo sviluppo,

– vista la relazione della commissione per gli affari esteri (A9-0000/2023),

A. considerando che le imprese sono i principali attori della globalizzazione economica, dei servizi finanziari e degli scambi internazionali, e che sono tenute a rispettare tutte le leggi applicabili e i trattati internazionali come pure i diritti umani; che le imprese possono causare, contribuire o essere direttamente collegate a impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente; che le società possono anche svolgere un ruolo importante nella promozione dei diritti umani, delle norme ambientali e della responsabilità delle imprese;

B. considerando che le vittime di abusi societari incontrano molteplici ostacoli che si sovrappongono, nell'accesso ai mezzi di ricorso; che l'impunità per le violazioni dei diritti umani commesse dalle società transnazionali rimane in gran parte irrisolta in assenza di un quadro normativo solido e completo e di un allineamento a livello globale e regionale;

C. considerando che il 26 giugno 2014 il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC) ha adottato una risoluzione che istituisce un gruppo di lavoro intergovernativo aperto (OEIGWG) incaricato di sviluppare uno strumento internazionale giuridicamente vincolante "teso a regolamentare, nel diritto internazionale sui diritti umani, le attività delle società transnazionali e di altre imprese commerciali";

D. considerando che, ad oggi, l'OEIGWG, presieduto dall'Ecuador fin dalla sua fondazione, ha tenuto otto sessioni e una serie di consultazioni regionali e di altro tipo con i portatori di interessi, tra cui la società civile e il settore privato; che nel luglio 2023 la presidenza ha diffuso un progetto di strumento aggiornato in vista della nona sessione del gruppo di lavoro, prevista per il 23-27 ottobre 2023;

E. considerando che la posizione dell'UE e degli Stati membri si è evoluta poco in relazione al lavoro dell'OEIGWG; che, in assenza di un mandato negoziale, il rappresentante dell'UE ha partecipato alle sessioni dell'OEIGWG unicamente in qualità di osservatore e ha rilasciato soltanto dichiarazioni di carattere generale;

F. considerando che successivamente la posizione degli Stati membri dell'UE si è gradualmente evoluta e molti di essi hanno partecipato attivamente alle più recenti sessioni dell'OEIGWG; che la Francia e il Portogallo sono entrati a far parte del gruppo

[4] GU L 11 del 13.1.2020, pag. 36.
[5] GU C 214 del 16.6.2023, pag. 77.

degli amici della presidenza, aiutandola ad elaborare proposte consensuali da parte dei blocchi regionali; che, tra le sue priorità nelle sedi competenti in materia di diritti umani nel 2023, il Consiglio ha dichiarato il proprio impegno a "partecipare attivamente" alle discussioni delle Nazioni Unite sullo strumento giuridicamente vincolante in materia di imprese e diritti umani e si è detto pronto a collaborare con la presidenza dell'OEIGWG e con il gruppo degli amici della presidenza "al fine di esplorare [...] uno strumento consensuale in grado di migliorare efficacemente la protezione delle vittime e creare condizioni di parità a livello mondiale";

G. considerando che il Parlamento ha costantemente sostenuto le discussioni delle Nazioni Unite sullo strumento giuridicamente vincolante, anche attraverso l'approvazione di diverse risoluzioni con le quali chiede all'UE e agli Stati membri di impegnarsi in modo costruttivo nei negoziati;

H. considerando che negli ultimi anni l'UE ha avviato una serie di iniziative legislative volte a disciplinare le attività commerciali in relazione ai diritti umani e agli obblighi in materia di ambiente e clima;

I. considerando che diversi Stati membri dell'UE hanno recentemente adottato atti legislativi obbligatori in materia di dovuta diligenza, mentre una serie di altri Stati membri sta valutando di seguirne l'esempio;

J. considerando che nei paesi terzi sono state adottate o sono in fase di discussione iniziative normative, anche legislative, in materia di imprese e diritti umani;

Osservazioni generali e quadro internazionale sulle imprese e i diritti umani

1. sottolinea che il livello complessivo di esercizio dei diritti umani a livello mondiale è inevitabilmente legato al comportamento delle società, vista l'attuale portata della globalizzazione e l'internazionalizzazione delle attività commerciali e delle catene del valore;

2. sostiene fermamente l'attuazione completa, all'interno e all'esterno dell'UE, delle norme internazionali relative alla condotta responsabile delle imprese per completare e rafforzare l'attuazione dei principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani;

3. evidenzia che la responsabilità sociale delle imprese unicamente su base volontaria rischia di creare distorsioni del mercato e una concorrenza sleale per le imprese che scelgono di rispettare le norme internazionali o che sono soggette a obblighi nazionali o regionali; plaude, pertanto, all'attuale passaggio, in materia di sviluppi normativi, da iniziative non vincolanti a norme vincolanti;

4. sottolinea l'importanza di colmare le lacune giuridiche e normative sfruttate dalle società e dagli investitori transnazionali a scapito dei diritti umani e dell'ambiente;

5. osserva con preoccupazione che le vittime continuano a incontrare molti ostacoli procedurali, sostanziali e pratici all'accesso alla giustizia, fra cui la difficoltà di identificare l'organo giurisdizionale competente, ostacoli relativi alle norme giurisdizionali, ai brevi termini di prescrizione, all'onere probatorio eccessivo, alla limitazione di responsabilità tramite lo schermo della personalità giuridica, all'accesso

alla rappresentanza legale e alle informazioni, nonché altre disuguaglianze tra attori e convenuti;

6. sostiene fermamente il lavoro svolto in seno alle Nazioni Unite attraverso l'OEIGWG per sviluppare lo strumento; esprime apprezzamento per l'operato dei presidenti ecuadoriani che si sono succeduti nel guidare questa impresa complessa e plaude al ruolo di sostegno del gruppo degli amici della presidenza;

7. invita la presidenza dell'OEIGWG e gli Stati membri delle Nazioni Unite a garantire che i negoziati siano condotti in modo trasparente, con il coinvolgimento significativo di tutti i portatori di interessi, compresi la società civile, i sindacati e il settore privato; ribadisce, inoltre, l'importanza di garantire che tutte le regioni si impegnino attivamente per sviluppare uno strumento efficace che rifletta la diversità globale delle realtà giuridiche, economiche e politiche che hanno un impatto sui diritti umani, e che si basi sulle migliori pratiche applicate a livello nazionale e regionale; incoraggia le organizzazioni economiche e per i diritti umani regionali a contribuire ad agevolare questo impegno universale;

La partecipazione dell'UE e degli Stati membri nel processo delle Nazioni Unite

8. ricorda l'impegno dell'UE, sancito dai trattati, di promuovere i diritti umani in tutto il mondo e le soluzioni multilaterali delle Nazioni Unite a problemi comuni, che deve ancora riflettersi nella sua partecipazione all'OEIGWG;

9. riconosce che l'OEIGWG rappresenta l'unica sede globale e multilaterale in cui si discutono norme imperative in materia di imprese e diritti umani e, pertanto, ritiene che la partecipazione attiva dell'UE a tale processo sia fondamentale;

10. sottolinea che i più recenti sviluppi normativi a livello dell'UE in ambito di imprese e diritti umani non hanno affrontato in misura sufficiente l'accesso alla giustizia e i diritti delle vittime, che sono al centro dello strumento giuridicamente vincolante in quanto trattato cardine sui diritti umani; evidenzia, a tale proposito, la complementarietà nella natura, negli obiettivi e nella portata di entrambi i percorsi normativi, che opereranno su differenti livelli;

11. ritiene che l'UE dovrebbe impegnarsi attivamente nei negoziati in corso, in particolare al fine di elaborare ulteriormente il progetto di strumento giuridicamente vincolante, concentrandosi al tempo stesso sulle vittime di abusi connessi alle imprese, sulla rimozione degli ostacoli alla giustizia e al ricorso effettivo e sul rafforzamento della cooperazione rifacendosi a migliori pratiche e prospettive internazionali; ritiene che tale impegno contribuirebbe, in ultima analisi, a garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti umani a livello internazionale e, nel contempo, a creare condizioni di parità sul piano internazionale e a realizzare uno strumento globale che sia ampiamente sostenuto e ratificato dagli Stati in tutte le regioni, compresa l'Europa, ma non solo, e che rimanga pertinente di fronte alla costante evoluzione delle minacce ai diritti umani connesse alle imprese;

12. accoglie con favore l'impegno del Consiglio a far sì che l'UE si adoperi maggiormente e partecipi attivamente all'OEIGWG; reputa, tuttavia, che l'unico modo concreto e significativo per tradurre in azione l'impegno dichiarato sia l'adozione di un mandato

negoziale dell'UE; esorta pertanto la Commissione a raccomandare al Consiglio di adottare quanto prima un mandato negoziale ambizioso, in modo che l'UE possa partecipare attivamente ai negoziati allo scopo di plasmare il futuro strumento giuridicamente vincolante, che si trova già in una fase avanzata;

13. invita gli Stati membri a coordinare nel frattempo le loro posizioni in vista dei negoziati, così da difenderne una europea chiara, forte e comune; si attende che il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione, in particolare la delegazione dell'UE presso le Nazioni Unite a Ginevra, svolgano un ruolo proattivo e costruttivo in tale processo;

14. invita la Commissione, il Servizio europeo per l'azione esterna e gli Stati membri a interagire proattivamente con tutti gli Stati partner e a dare priorità all'argomento nei dialoghi con i paesi terzi e le organizzazioni regionali;

Elementi per una posizione dell'UE sullo strumento giuridicamente vincolante

15. accoglie con favore il progetto aggiornato di strumento giuridicamente vincolante pubblicato nel luglio 2023 e ritiene che tale progetto costituisca una base solida e promettente per far avanzare i negoziati, pur riconoscendo nel contempo la necessità di miglioramenti;

16. ritiene che uno strumento giuridicamente vincolante sarebbe compatibile e complementare rispetto agli sviluppi normativi in corso a livello dell'UE e contribuirebbe di conseguenza a creare un quadro giuridico globale più coerente in materia di imprese e diritti umani;

17. sostiene un'ampia portata dello strumento giuridicamente vincolante inteso a contemplare tutte le imprese commerciali, comprese le attività commerciali a carattere transnazionale e le imprese statali; ritiene che concedere agli Stati parte la flessibilità di differenziare, nell'ambito della loro legislazione nazionale, il modo in cui le imprese commerciali adempiono agli obblighi di prevenzione previsti dallo strumento giuridicamente vincolante offrirebbe un importante margine di manovra per gli adeguamenti nazionali e sarebbe coerente con la portata universale dei principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani;

18. insiste sul fatto che, in linea con l'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani, la portata dello strumento giuridicamente vincolante dovrebbe prevedere un ampio spettro di strumenti internazionali, compresi, a titolo di esempio, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, tutti i principali trattati internazionali in materia di diritti umani e tutte le convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro;

19. deplora la rimozione di diversi riferimenti all'ambiente e ai cambiamenti climatici dalla portata del progetto più recente di strumento giuridicamente vincolante; ritiene che l'UE e gli Stati membri dovrebbero adoperarsi affinché l'impatto ambientale e climatico delle attività commerciali sia incluso nella portata dello strumento giuridicamente vincolante;

20. sottolinea che lo strumento giuridicamente vincolante dovrebbe fornire un quadro ambizioso, completo, reattivo e obbligatorio per prevenire le violazioni dei diritti umani da parte delle imprese; osserva, a tale proposito, che consentire agli Stati parte la

flessibilità di adeguare i loro quadri di prevenzione ai rispettivi ordinamenti giuridici rappresenterebbe un fattore decisivo per garantire un'ampia adesione allo strumento giuridicamente vincolante;

21. invita l'UE e gli Stati membri a garantire, in linea con le disposizioni dei principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, che il quadro di prevenzione dello strumento giuridicamente vincolante imponga alle imprese di prestare particolare attenzione alle loro attività in relazione ad aree di conflitto o a territori sottoposti a occupazione o annessione, in cui il rischio di gravi violazioni dei diritti umani è maggiore, anche aggiungendo alla portata dello strumento riferimenti al diritto internazionale umanitario, al diritto penale internazionale e al diritto internazionale consuetudinario;

22. ritiene che gli obblighi per le imprese di condurre valutazioni periodiche dell'impatto sui diritti umani prima e durante le operazioni e di tenere conto delle esigenze delle persone esposte a maggiori rischi costituiscano elementi particolarmente importanti per il quadro di prevenzione dello strumento giuridicamente vincolante, tra l'altro integrando una prospettiva di genere, ma anche prendendo in considerazione le questioni relative ai gruppi a rischio di vulnerabilità o emarginazione;

23. chiede che lo strumento giuridicamente vincolante attribuisca un ruolo centrale ai soggetti coinvolti, in particolare attraverso l'obbligo di promuovere la partecipazione attiva e significativa dei pertinenti portatori di interessi, compresi i sindacati, le organizzazioni non governative, i popoli indigeni e le organizzazioni comunitarie di base, come anche il settore privato, nell'attuazione della legislazione, delle politiche e di altre misure;

24. sottolinea quanto è importante che l'UE e gli Stati membri garantiscano che lo strumento giuridicamente vincolante comprenda il dovere di tutelare la sicurezza dei difensori dei diritti umani e dell'ambiente, dei giornalisti, dei lavoratori, dei popoli indigeni e di altri gruppi emarginati e che l'attenzione a tali gruppi sia costantemente presente nello strumento;

25. evidenzia la necessità di garantire che gli Stati attuino meccanismi di controllo dell'applicazione e della conformità solidi ed efficaci, ma al contempo concreti; insiste inoltre sulla necessità che le imprese e gli Stati parte siano tenuti a presentare relazioni periodiche e approfondite;

26. si attende che l'UE e gli Stati membri promuovano, nell'ambito dello strumento giuridicamente vincolante, solide disposizioni sull'accesso alla giustizia, compreso l'accesso al ricorso giurisdizionale a livello statale, in linea con il loro impegno a difendere i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani;

27. evidenzia la necessità che le disposizioni dello strumento giuridicamente vincolante relative ai diritti delle vittime e di coloro che ne sono titolari specifichino i mezzi per garantire il diritto a un accesso equo, adeguato, tempestivo, opportuno, attento alla dimensione di genere e non discriminatorio alla giustizia, ai risarcimenti individuali o collettivi e al ricorso effettivo relativamente alle violazioni dei diritti umani riconducibili in tutto o in parte alle imprese;

28. insiste sul fatto che lo strumento giuridicamente vincolante dovrebbe, tra l'altro, imporre agli Stati parte di sviluppare un sistema di responsabilità giuridica completo e adeguato che risponda alle esigenze delle vittime, relativamente al ricorso, e che sia commisurato alla gravità della violazione;

29. insiste sul fatto che lo strumento giuridicamente vincolante dovrebbe affrontare gli ostacoli pratici e procedurali cui fanno fronte le vittime di abusi societari nel chiedere giustizia;

30. accoglie con favore la proposta di istituire, nell'ambito dello strumento giuridicamente vincolante, un fondo internazionale per le vittime che fornirebbe assistenza legale e finanziaria a coloro che intendono accedere ai mezzi di ricorso;

°

° °

31. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, al Presidente del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nonché alla presidenza del gruppo di lavoro intergovernativo aperto delle Nazioni Unite.

MOTIVAZIONE

Le imprese sono i principali attori della globalizzazione economica, dei servizi finanziari e degli scambi internazionali e sono tenute a rispettare tutte le leggi applicabili e i trattati internazionali come pure i diritti umani. Possono essere collegate direttamente o riconducibili, in tutto o in parte, a conseguenze negative sui diritti umani e sull'ambiente. Tuttavia, le società possono anche svolgere un ruolo importante nella promozione dei diritti umani, della democrazia, del buon governo, delle norme ambientali e della responsabilità sociale d'impresa.

Nell'accedere ai mezzi di ricorso, le vittime di abusi societari incontrano molteplici e concomitanti ostacoli. L'impunità per le violazioni dei diritti umani commesse dalle società transnazionali resta una questione in gran parte irrisolta in assenza di un quadro normativo solido e completo e di un allineamento a livello globale e regionale.

Negli ultimi anni, l'UE ha avviato una serie di iniziative legislative volte a disciplinare le attività commerciali in relazione ai diritti umani e agli obblighi in materia ambientale e climatica, in particolare tramite la proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e il regolamento che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato, oltre a numerose iniziative settoriali, inclusi il regolamento sui prodotti a deforestazione zero, il regolamento sui minerali originari di zone di conflitto e la normativa sulle materie prime critiche.

Diversi Stati membri dell'UE hanno recentemente adottato atti legislativi obbligatori in materia di dovuta diligenza, come la Francia, la Germania e i Paesi Bassi, mentre una serie di altri paesi membri sta valutando di seguirne l'esempio.

Al di fuori dell'UE sono state adottate o sono in discussione iniziative di regolamentazione, compresi atti legislativi, in materia di imprese e diritti umani, ad esempio in Australia, Brasile, Stati Uniti, Giappone, Norvegia, Nuova Zelanda, Canada, Messico, Sud Africa, Ghana e Svizzera, e numerosi altri paesi hanno elaborato piani d'azione nazionali su imprese e diritti umani.

A livello delle Nazioni Unite, il 26 giugno 2014 il Consiglio dei diritti umani ha adottato una risoluzione che istituisce un gruppo di lavoro intergovernativo aperto (OEIGWG) incaricato di elaborare uno strumento internazionale giuridicamente vincolante teso a regolamentare, nel diritto internazionale dei diritti umani, le attività delle società transnazionali e di altre imprese commerciali.

Ad oggi, il gruppo di lavoro ha tenuto otto sessioni e una serie di consultazioni regionali e di altro tipo con i portatori di interessi. A luglio 2023 la presidenza ha diffuso un progetto aggiornato dello strumento in vista della nona sessione del gruppo di lavoro, prevista per il 23-27 ottobre 2023.

La posizione dell'UE e degli Stati membri si è evoluta in relazione ai lavori dell'OEIGWG. Inizialmente, tutti gli Stati membri dell'UE che erano in quel momento membri del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite hanno votato contro la risoluzione che avviava il processo negoziale dello strumento giuridicamente vincolante e, in assenza di un mandato negoziale, il rappresentante dell'UE ha partecipato alle sessioni dell'OEIGWG solo in qualità di osservatore e ha unicamente rilasciato dichiarazioni di carattere generale.

Successivamente, tuttavia, la posizione degli Stati membri dell'UE è gradualmente cambiata e

molti di essi hanno partecipato attivamente alle più recenti sessioni dell'OEIGWG. La Francia e il Portogallo sono entrati a far parte del gruppo degli amici della presidenza. Inoltre, tra le sue priorità nelle sedi competenti in materia di diritti umani nel 2023, il Consiglio dell'UE ha dichiarato il proprio impegno a partecipare "attivamente alle discussioni delle Nazioni Unite su uno strumento giuridicamente vincolante in materia di imprese e diritti umani" e si è detto pronto a collaborare con la presidenza dell'OEIGWG e con il gruppo degli amici della presidenza "al fine di esplorare [...] uno strumento consensuale in grado di migliorare efficacemente la protezione delle vittime e creare condizioni di parità a livello mondiale".

Le discussioni a livello di Nazioni Unite sullo strumento giuridicamente vincolante stanno suscitando un interesse, una mobilitazione e aspettative notevoli e crescenti tra le comunità interessate, i popoli indigeni, i sindacati, i membri della società civile, gli studiosi e gli esperti di tutto il mondo.

Il Parlamento ha costantemente sostenuto tali discussioni, anche tramite una serie di risoluzioni. In un momento in cui i negoziati sullo strumento giuridicamente vincolante acquisiscono risonanza sempre maggiore, si è ritenuto importante sottolineare l'attuale posizione del Parlamento alla luce dei più recenti sviluppi, a livello sia di UE che di Nazioni Unite, e ribadire la necessità che l'UE adotti un mandato negoziale ambizioso che le consenta di partecipare alle discussioni con decisione.