

**LE FONDAMENTA  
DEL PIANO DI AZIONE ITALIANO  
SUI “PRINCIPI GUIDA  
DELLE NAZIONI UNITE  
SULLE IMPRESE E I DIRITTI UMANI”**

# INDICE

LE BASI DELL'AZIONE FUTURA	I
----------------------------	---

## PRIMO PILASTRO

### (IL DOVERE DELLO STATO DI PROTEGGERE I DIRITTI UMANI)

1. POLITICHE AGRICOLE	3
2. POLITICHE DELL'AMBIENTE E DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE	24
3. POLITICHE PER IL LAVORO E PER LE PARI OPPORTUNITÀ	31
4. POLITICHE PER LE IMPRESE PARTECIPATE E PER GLI OPERATORI ECONOMICI NEI SETTORI PRIVATIZZATI	43
5. POLITICHE PER LE IMPRESE MULTINAZIONALI, PER GLI INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI E PER IL CREDITO ALL'ESPORTAZIONE	45
6. POLITICHE PER GLI APPALTI PUBBLICI	50
7. LIBERTÀ DI RELIGIONE O CREDO	55
8. POLITICHE FORMATIVE DESTINATE ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	58

## TERZO PILASTRO

### (ACCESSO ALLE MISURE DI RISARCIMENTO)

9. POLITICHE PER L'ACCESSO AI RIMEDI GIURISDIZIONALI STATALI	65
10. POLITICHE PER L'ACCESSO AI RIMEDI NON GIURISDIZIONALI STATALI	72
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	75

## LE BASI DELL'AZIONE FUTURA

Il rapporto di interdipendenza e di rafforzamento reciproco fra gli aspetti in cui si articola l'azione del sistema delle Nazioni Unite, con riguardo ai suoi tre pilastri, ossia pace, sviluppo (economico e sociale) e diritti umani, è alla base del principio secondo il quale la promozione del rispetto per i diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto consente di affrontare in maniera più efficace le cause profonde dei conflitti, delle disuguaglianze, “delle sfide e delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale nel XXI secolo<sup>1</sup>”.

Alla luce degli obblighi e degli impegni (*commitments*) internazionali assunti in materia di promozione e protezione dei diritti umani, l'azione dell'Italia si fonda sui principi e i valori della democrazia, dell'uguaglianza e dei diritti fondamentali – principi peraltro contenuti nella nostra Costituzione (1<sup>a</sup> gennaio 1948) coeva della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (10 dicembre 1948) - e sul convincimento che il rispetto dei diritti umani e l'affermazione di adeguati sistemi nazionali di protezione dei diritti umani contribuiscono a rafforzare i tre pilastri delle Nazioni Unite.

In ambito internazionale, le tradizionali priorità italiane sono: la campagna per l'abolizione della pena di morte nel mondo; la difesa della libertà di religione o di credo; i diritti del fanciullo, soprattutto dei bambini coinvolti nei conflitti armati; i diritti delle donne, in particolare il contrasto a pratiche quali le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni precoci o forzati; l'educazione ai diritti umani. Ad esse, si va aggiungendo ora l'attuazione dei “Principi Guida delle Nazioni Unite sulle Imprese e i Diritti Umani” (acronimo in inglese, UNGPs).

Già in occasione del “1° U.N. Forum on Business and Human Rights” (Ginevra, 3-5 dicembre, organizzato nel 2012 nella cornice delle attività del Consiglio Diritti Umani, sotto la guida precipua del Gruppo di Lavoro onusiano in materia di Business and Human Rights<sup>2</sup>, con il supporto dell'OHCHR), da parte italiana si è evidenziata l'esigenza di riaffermare la centralità dei diritti umani anche nelle politiche e nelle strategie aziendali, tenendo presente il rispetto dell'ambiente e degli standard internazionali in ambito giuslavoristico, prospettando al contempo la necessità di un migliore coordinamento fra Organizzazioni ed Agenzie delle Nazioni Unite e non.

Il ruolo italiano nel garantire la promozione e la tutela dei diritti umani all'interno delle Nazioni Unite e in seno all'Unione Europea è ormai largamente riconosciuto, a New York come a Ginevra e a Bruxelles.

Sulle priorità italiane convergono inoltre ampie forze politico-parlamentari. Nell'attuale Legislatura (XVII) operano, presso il Senato, la "Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani" e, presso la Commissione Affari Esteri della Camera dei Deputati, il “Comitato Permanente sui Diritti Umani”.

L'Italia svolge da tempo un ruolo proattivo nel coordinamento politico dell'Unione Europea, nella convinzione che, senza nulla togliere all'importanza delle politiche nazionali, solo una dimensione autenticamente europea sia in grado di apportare quel valore aggiunto, politico e negoziale, che consenta al settore dei diritti umani su scala globale di essere veramente efficace.

---

<sup>1</sup> Si veda lo UN Report on Threats, Challenges and Changes dell'ex Segretario Generale, Kofi Annan.

<sup>2</sup> Si rinvia agli standards di riferimento ed ai rapporti della Procedura Speciale di riferimento:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>

La principale svolta qualitativa recente è stata l'adozione da parte del Consiglio Affari Esteri dell'UE, il 25 giugno 2012, del "Quadro Strategico per i diritti umani e la democrazia" e del relativo "Piano di azione", a conclusione del processo di revisione strategica della politica estera dell'Unione nel campo dei diritti umani, avviata alla fine del 2011 dall'Alto Rappresentante Catherine Ashton.

Tra i *follow-up* italiani del "Quadro Strategico" vi sono: le presenti "Fondamenta del Piano d'azione italiano sugli UNGPs" (definito in adempimento della Comunicazione della Commissione Europea COM del 2011 N°. 681). Questo Piano si affianca ad altri Piani già adottati: "Piano nazionale contro la violenza sulle donne e lo stalking (2010-13)"; "Piano d'azione nazionale donne, pace e sicurezza" (2010-13) - definito in base alla Ris. 1325/2000 CdS ONU e in corso di aggiornamento; "Piano nazionale contro il razzismo (in corso di definizione); "prima strategia nazionale per la integrazione delle Comunità Rom, Sinte e Caminanti" (2012-2020) - redatto in base alla "Cornice comunitaria" del 2011 per l'integrazione nazionale delle comunità Rom (Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011); "Prima Strategia nazionale per la prevenzione e la lotta contro la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere (2013-2015)".

In parallelo, l'Italia sostiene gli sforzi per una maggiore coesione europea sui singoli canestri tematici afferenti ai diritti umani, per permettere all'Unione di parlare con una sola voce nelle sedi internazionali, rafforzando le prerogative del Servizio Esterno europeo e il ruolo delle delegazioni europee presso gli Organismi Internazionali.

Inoltre, anche nei consessi onusiani e del Gruppo Banca Mondiale, il nostro Paese è già attivo per far crescere di importanza il ruolo degli UNGPs, anche attraverso la Post-2015 Development Agenda.

Nel contesto internazionale merita peraltro ricordare la sottoscrizione da parte del Governo italiano delle Linee Guida OCSE allegate alla Dichiarazione sugli Investimenti Internazionali e le Imprese multinazionali che definiscono una serie di principi e standard di condotta responsabile delle imprese - incluso in materia di diritti umani - che i 46 Governi aderenti si sono impegnati a promuovere.

Con riguardo al Diritto internazionale dei Diritti Umani, in particolare di ambito pattizio, l'Italia è Stato-parte dei *core (binding) standards* di portata universale/onusiana e regionale (Si pensi alla recente ratifica della Convenzione di Istanbul sulla violenza contro le donne, nonché alle ratifiche della Convenzione di Lanzarote con riguardo ai minori e della Convenzione di Varsavia sulla tratta), oltre a sostenere attivamente le principali Conferenze e Dichiarazioni di settore, in particolare i principi enunciati in occasione della seconda Conferenza Mondiale in materia di diritti umani (Vienna, 1993), di cui ricorre quest'anno, il ventennale (2013).

Sul fronte dei diritti del lavoro, il Governo ha firmato la dichiarazione sui principi e diritti fondamentali nel lavoro del 1998 e ratificato diverse Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana. (<http://www.ilo.org/rome/ilo-italia/convenzioni-ratificate/lang--it/index.htm>)

L'ingresso degli *UNGP*s tra le priorità italiane rafforza la nostra convinzione, che vada estesa l'azione di *human rights mainstreaming* a tutti i livelli, riconoscendone sempre più la trasversalità, oltre a ribadire che, da un punto di vista soggettivo, specifica attenzione deve essere prestata alla "*gender dimension*" e più in generale alle categorie più vulnerabili, tra cui rilevano, a titolo esemplificativo, minori e persone con disabilità. Va da sé che non si possono pretermettere le diverse realtà, le diverse sensibilità e che un'attenzione particolare vada sempre più riservata ai

diritti economici e sociali. Tra i Paesi europei ed occidentali convivono infatti sensibilità diverse e gli approcci differenziati esistenti tra quanti privilegiano il dialogo e la ricerca di convergenze trans-regionali, dando un rilievo relativamente maggiore ai diritti economico-sociali e quanti tendono piuttosto a riaffermare le tradizionali priorità incentrate sui diritti civili e politici.

È una contrapposizione che auspichiamo sia presto superata, riconoscendo nei fatti ai diritti di carattere economico e sociale la stessa dignità etica e politica dei diritti civili e politici - sui quali si è storicamente fondato lo stato di diritto in Occidente e che viene riassunta peraltro efficacemente da ricomporsi auspicabilmente, in nome dei principi-guida viennesi (1993), secondo cui tutti i diritti umani sono universali, indivisibili ed interrelati.

A tal proposito - e non dimentichi della recente entrata in vigore (5 maggio 2013) del Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (OpICESCR)<sup>3</sup> - è ben vero che si tende ad affermare che i diritti economici, sociali e culturali hanno un carattere eminentemente programmatico - ragion per cui la loro attuazione non può presentare quel carattere di immediatezza e precettività propria dei diritti civili e politici. Tuttavia, è anche attraverso il godimento dei primi che i secondi possono più pienamente ed efficacemente essere goduti

Ciò premesso, la diplomazia italiana sta avviando iniziative per:

- la coerenza dell'azione del Governo su "imprese e diritti umani" in seno agli organismi europei e internazionali e nei rapporti politici ed economici con Paesi terzi;
- l'armonizzazione dell'azione per la cooperazione allo Sviluppo con gli UNGPs;
- la partecipazione o il sostegno alle iniziative *multistakeholders* di portata internazionale;
- l'efficace funzionamento dei meccanismi di rimedio, in particolare con riferimento a casi di violazione extra territoriali.

Tenuto anche conto della rilevanza politica internazionale che riveste l'impegno del Governo sugli *UNGP*s, i Ministeri tecnici hanno ritenuto che il Ministero degli Esteri fosse il luogo naturale per il coordinamento dell'azione della Pubblica Amministrazione, assumendo il compito di Dicastero capofila nella definizione dei contenuti delle Fondamenta del Piano d'Azione.

Le Fondamenta del Piano d'azione italiano che si presentano in questo documento poggiano su basi di una certa solidità. Esse si innestano sul tronco di una fattiva sensibilità che l'apparato statale italiano va esprimendo nell'ultimo decennio in un'ottica in buona parte affine a quella scelta dagli *UNGP*s nella loro strategia a promozione e tutela dei rapporti tra business, pubblica amministrazione stessa e diritti umani ed al contempo, nella consapevolezza della costante evoluzione che caratterizza tale settore, sì da richiedere che (dette Fondamenta) assumano il valore di una "cornice strategica" che si arricchirà di nuove aree, nuove tematiche e progetti nei mesi ed anni a venire.

Il Ministero degli Esteri, quale amministrazione coordinatrice della stesura delle Fondamenta del Piano, tiene ad esprimere un particolare ringraziamento a tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte e per i contributi ricevuti da: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero della Giustizia; Ministero dell'Interno; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; Ministero dello Sviluppo Economico; Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

---

<sup>3</sup> Si rinvia a: <http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/dettaglio.asp?d=73806>

# **PRIMO PILASTRO**

## **Il dovere dello Stato**

## 1. POLITICHE AGRICOLE

La presente sezione costituisce il contributo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF).

I temi trattati riguardano: le condizioni di lavoro in agricoltura (punto 1), gli aspetti legati al ricambio generazionale e alle politiche di genere (punto 2), l'utilizzo della produzione agricola per aiutare gli indigenti (punto 3) e l'avvio di percorsi di responsabilità sociale nella gestione delle imprese agricole (punto 4).

Per ciascun tema vengono delineati i principali connotati per poi procedere alla presentazione di azioni positive intraprese da questo Ministero, non solo nell'alveo delle politiche dell'Unione europea, ma anche per iniziative di carattere più strettamente nazionale.

### 1. Il mercato del lavoro in agricoltura

Nel 2012 gli occupati nel settore agricoltura, silvicoltura e pesca si sono attestati, in media, al 3,7% sul totale degli occupati dell'intera economia. A dicembre 2012, in base ai dati dell'indagine sulle forze di lavoro condotta dall'Istat, sono 849mila gli occupati agricoli (-0,2% rispetto al 2011), dei quali 428mila dipendenti (+3,6%) e 421mila indipendenti (-3,7%). La riduzione dei lavoratori agricoli ha colpito soprattutto il Centro Italia (-1,5%) e il Sud (-1,0%), mentre si è verificato un aumento al Nord (+1,5%). Il lieve calo degli occupati per il settore agricolo ha riguardato l'occupazione femminile (-0,8%), mentre quella maschile ha registrato un leggerissimo aumento (+0,2%) (Tabella 1).

Tabella 1 – Occupati nel settore agricoltura, silvicoltura e pesca per posizione nella professione, anno 2012

	Occupati (000)		Variazioni % su 2011	
	Dipendenti	Indipendenti	Dipendenti	Indipendenti
Nord est	67	119	13,6	-0,9
Nord Ovest	33	95	-3,6	-1,2
Centro	55	60	11,2	-10,8
Mezzogiorno	273	146	1,0	-4,5
Italia	428	421	3,6	-3,7

Fonte: elaborazione Istat

In ogni caso, l'andamento del 2012 si inserisce in un trend di lungo periodo contraddistinto dalla perdita di peso del settore nell'economia nazionale, l'aumento della manodopera straniera e importanti cambiamenti normativi.

#### *I lavoratori immigrati*

In Italia, il numero dei lavoratori stranieri nel settore agricolo, zootecnico e forestale è in costante crescita. I dati ISTAT relativi al censimento del 2012 indicano la presenza di circa 230.000 lavoratori stranieri impiegati nel settore, una forza lavoro pari a quasi un quarto del totale dei lavoratori, esclusi i collaboratori familiari. Tale contributo è ancora più significativo se si tiene conto del tessuto imprenditoriale agricolo del nostro Paese, composto per lo più da aziende di

piccole dimensioni: in questo contesto si rileva che solo il 4% dei lavoratori stranieri è assunto stabilmente come dipendente di un'azienda agricola.

Con riferimento ai Paesi di origine, si rileva che il 58% dei lavoratori stranieri proviene da Paesi dell'UE: questi lavoratori hanno generalmente forme contrattuali flessibili. Invece, i lavoratori extra-UE hanno per lo più forme di contratto più stabili.

In merito alle tipologie di lavoro, si nota un aumento di lavoratori stranieri impiegati come lavoratori generici "non specializzati". D'altro canto, si è registrato anche un particolare fenomeno di settorializzazione legato alla provenienza dei lavoratori stessi.

Dal punto di vista della salute e sicurezza sul lavoro, l'elevata presenza di lavoratori stranieri pone serie difficoltà nell'implementazione di misure di prevenzione e protezione adeguate. Premesso che il settore agricolo in generale risulta essere per sua natura uno dei settori lavorativi più pericolosi, a causa delle ben note peculiarità delle varie attività in esso comprese (uso di attrezzature pericolose, lavori stagionali intensivi, esposizione a sostanze pericolose, esposizione a eventi climatici, movimentazione manuale di carichi, ecc.), che rendono difficile la valutazione dei rischi ad esse associati, si devono sottolineare le problematiche specifiche legate alla presenza di lavoratori stranieri. In particolare, le difficoltà di comunicazione costituiscono l'impedimento principale a una corretta azione di informazione e formazione del personale straniero, a cui è opportuno aggiungere la stagionalità delle lavorazioni in cui questo viene impiegato (es. nella raccolta di frutta e ortaggi). appare evidente come gli impedimenti linguistici possano costituire una seria criticità nella pianificazione delle attività di prevenzione.

Il settore agricolo per molti immigrati costituisce una prospettiva d'inserimento stabile (allevamenti e serre) o un'opportunità limitata a determinati periodi dell'anno (lavoro stagionale) al punto che l'agricoltura è il solo settore ad aver registrato, per gli immigrati, un saldo occupazionale positivo. Dal 1989 al 2010 l'impiego degli immigrati in Italia è passato dalle 23.000 unità alle oltre 200.000, comprendendo anche i cittadini neocomunitari<sup>4</sup>. A fronte di una fuoriuscita di lavoratori dal comparto primario, fenomeno tipico dell'evoluzione delle economie avanzate, aumenta il ricorso all'utilizzo di stranieri. Se questi nel 2000 rappresentavano quasi il 10% del totale degli occupati, nel 2010 la quota risulta più che raddoppiata<sup>5</sup>.

Il lavoratore straniero impiegato nell'agricoltura italiana è per lo più un giovane, maschio, dalla formazione culturale non elevata e privo di professionalità specifica nel settore agricolo; ovviamente fatte salve talune eccezioni non marginali come, ad esempio, la presenza di competenze nel settore zootecnico per i lavoratori indiani e pakistani, e di competenze di ambito selvicolturale per quelli albanesi e polacchi. Il lavoratore immigrato, inoltre, si distingue per flessibilità e adattabilità: sono molto frequenti non solo gli spostamenti territoriali, in conseguenza della stagionalità, ma anche settoriali, con ricerca di occupazione in altri settori produttivi (edilizia, commercio ambulante, ecc.), soprattutto nei contesti territoriali ove sviluppo e diversificazione

---

<sup>4</sup> Si ritiene opportuno evidenziare che i risultati quantitativi, frutto di una specifica indagine INEA, forniscono una valutazione sia sul lavoro degli immigrati regolari che irregolari impiegati in agricoltura e derivano da stime dipendenti dalle informazioni fornite dai rilevatori e dalla comparazione con fonti informative esterne. L'indagine evidenzia come nel tempo si sia accresciuta la dipendenza della nostra produzione agricola dall'impiego di manodopera straniera.

<sup>5</sup> Sostanziali differenziazioni caratterizzano il nostro Paese: l'impiego degli immigrati è fortemente assorbito dalle Regioni del Nord (54%) e una fetta consistente si trova nell'agricoltura del Sud (28%, isole escluse). Guardando i comparti maggiormente interessati dal fenomeno, si evidenzia che il 38% degli stranieri si occupa delle colture arboree. Le dinamiche degli ultimi dieci anni rivelano che alcuni comparti hanno fatto crescente ricorso a manodopera straniera. È il caso della zootecnia, dove nel 2000 erano impiegati il 10% degli stranieri e nel 2010 il peso percentuale passa al 17%. Anche il floro-vivaismo, che nel 2000 assorbiva solo il 4% degli occupati stranieri, ora rappresenta il 10%.



economica lo consentono. In effetti, l'agricoltura continua a rappresentare – nonostante i processi, comunque lenti, di integrazione dei lavoratori stranieri nel ciclo produttivo – un'occasione di occupazione temporanea e strumentale all'esigenza prioritaria avere a disposizione denaro, vista anche la prevalente precarietà del rapporto di lavoro, caratterizzato per altro da orari e carichi di lavoro particolarmente onerosi.

Tabella 2 – L'impiego degli stranieri nell'agricoltura italiana per attività produttiva

Anni	TIPO ATTIVITA'						Totale
	Attività agricole per comparto produttivo						
	Zootecnia	Culture Ortive	Culture Arboree	Floro- vivaismo	Culture industriali	Altre colture o attività	
Nord							
2000	10	9,4	62,6	8,1	5,4	4,4	100
2008	18,3	15,2	41,2	13,9	7,2	4,2	100
2009	17,9	14,7	40,8	15,5	6,9	4,1	100
2010	16,7	14	44,8	14,4	6,7	3,5	100
Centro							
2000	20,9	23,8	26	2,6	11,4	15,1	100
2008	25,8	9,8	22,9	9,8	12,8	18,9	100
2009	28,3	9,8	22,4	8,6	12,1	18,9	100
2010	32,6	9,3	21,3	8,1	10,7	18	100
Sud							
2000	6,2	14,6	61	0,8	17	0,3	100
2008	9,8	27,3	35,3	2,7	24,9	0	100
2009	10,8	29,1	37,7	3,6	18,7	0	100
2010	11,8	31,8	32,3	4,1	20	0	100
Isole							
2000	10,4	36,3	47,8	0,1	0	5,4	100
2008	11,3	41,5	42,4	0	0	4,8	100
2009	12,2	41,5	41,3	0,1	0	4,9	100
2010	12,5	40,3	42,3	0	0	4,9	100
ITALIA							
2000	10,1	15,8	55,2	3,6	10,8	4,4	100
2008	16,1	19,8	36,9	9	13,5	4,8	100
2009	16,8	19,9	37,4	10,1	11,1	4,8	100
2010	17,3	19,5	37,9	10	10,7	4,6	100

Fonte: indagine INEA

D'altro canto, e con riferimento ai diritti riconosciuti anche ai lavoratori immigrati, si ritiene opportuno rammentare due punti importanti: le Convenzioni ILO concernenti il settore primario, da lungo tempo ratificate dall'Italia così come riportato in tabella 3.. In secondo luogo, è necessario sottolineare anche il ruolo delle principali organizzazioni sindacali nel richiamare i diritti di tutti i lavoratori del settore agricolo e forestale in senso lato (FLAI, FAI, UILA e UGL agricoli e forestali).

Tabella 3 - Convenzioni ILO ratificate per il settore agricolo

Convenzione	Ratifica registrata il	Legge di ratifica
Età minima (agricoltura), 1921	08/09/1924	R.d.l. 20/03/1924, n. 585 (G.U. 06/05/1924, n. 107)
Diritto di associazione (agricoltura), 1921	08/09/1924	R.d.l. 20/03/1924, n. 601 (G.U. 06/05/1924, n. 107)

Risarcimento degli infortuni sul lavoro (agricoltura), 1921	01/09/1930	R.d.l. 26/04/1930, n. 878 (G.U. 07/07/1930, n. 157)
Assicurazione-vecchiaia (agricoltura), 1933	22/10/1947	R.d.l. 06/05/1935, n. 1364 (G.U. 30/07/1935, n. 176)
Assicurazione-invalidità (agricoltura), 1933	22/10/1947	R.d.l. 06/05/1935, n. 1364 (G.U. 30/07/1935, n. 176)
Assicurazione-superstiti (agricoltura), 1933	22/10/1952	L. 02/08/1952, n. 1305 (Suppl. or. G.U. 17/10/1952, n. 242)
Metodi di fissazione dei salari minimi (agricoltura), 1951	05/05/1971	L. 19.10.1970, n. 864 (Suppl. ord. G.U. 28/11/1970, n. 302)
Ferie pagate (agricoltura), 1952	08/06/1956	L. 22/05/1956, n. 741 (Suppl. ord.n. 1 G.U. 27/07/1956, n. 186)
Ispezione del lavoro (agricoltura), 1969	23/06/1981	L. 10/04/1981, n. 157 (Suppl. ord. G.U. 29/04/1981, n. 116)
Organizzazione lavoratori agricoli, 1975	18/10/1979	L. 03/02/1979, n. 68 (Suppl. ord. G.U. 02/03/1979, n. 61)

Fonte: sito ILO.org

### *La sicurezza sui luoghi di lavoro*

L'andamento degli infortuni denunciati dai lavoratori in agricoltura segue un andamento decrescente nel corso degli anni. Nel 2012 sono stati denunciati all'Inail 41.096 infortuni dal settore agricolo con una variazione negativa del 9,6% rispetto al 2011 e un rapporto tra infortuni e ore lavorate anch'esso in diminuzione dal 2008 (Tabella 4), trattandosi nel 78% dei casi di lavoratori autonomi. Altro fattore da considerare è che in tale dato non rientrano naturalmente gli infortuni non denunciati poiché occorsi ai cosiddetti lavoratori "in nero".

Un ulteriore aspetto che deve essere sottolineato parlando di sicurezza nelle attività agricole e forestali concerne l'elevato numero di infortuni che si verifica tra i lavoratori non professionalmente addetti (per esempio pensionati, hobbisti, ecc.). A fronte di tali dati, si registra anche una diminuzione dei decessi.

Tabella 4 - Infortuni denunciati in agricoltura (in ambiente di lavoro)

Territorio	2008	2009	2010	2011	2012
Nord-Ovest	9.786	9.934	9.300	8.651	7.851
Nord-Est	15.583	15.336	14.975	14.100	12.862
Centro	10.382	10.084	9.497	8.926	8.042
Sud	10.588	10.222	9.482	8.890	8.195
Isole	4.935	5.008	4.824	4.462	4.145
Non determinato	-	-	-	1	1
<b>TOTALE</b>	<b>51.274</b>	<b>50.584</b>	<b>48.078</b>	<b>45.030</b>	<b>41.096</b>
Numero di infortuni ogni 100 ore di lavoro	2,1	2,14	2,05	1,96	1,9

Fonte: banca dati Inail

### Azioni positive:

*Immigrazione, lavoro sommerso e caporalato*

Con l'obiettivo di fornire un quadro più completo possibile, è opportuno iniziare con una premessa per introdurre dei temi piuttosto delicati, quali quello dell'immigrazione, il lavoro sommerso e il caporalato. Nel settore primario, in particolare, i tre argomenti sono spesso trattati in maniera univoca, sebbene una distinzione di fondo possa agevolare la comprensione dei fenomeni.

È vero che il lavoro non regolare in agricoltura è un fenomeno gravemente diffuso, le statistiche ufficiali – conti nazionali dell'Istat – per il 2012 parlano di un tasso di irregolarità sugli occupati del 36% in agricoltura contro il 10% della media dell'economia (più miti, ma comunque gravi le stime in termini di unità di lavoro pari rispettivamente al 24,3% e al 12,1%), ma non tutto il lavoro non regolare è reclutato tramite caporalato, cioè quest'ultimo fenomeno non è diffuso tanto quanto il primo. Allo stesso modo la “non regolarità” assume caratteristiche diverse che vanno da rapporti formalmente regolari dove si sotto-dichiarano le ore di lavoro alla completa informalità del rapporto di lavoro (anche con la complicità del lavoratore semmai già titolare di forme pensionistiche e quindi non interessato a ulteriori versamenti contributivi) per evadere completamente la contribuzione assistenziale e previdenziale, allo sfruttamento vero e proprio di soggetti contrattualmente deboli. L'elevata diffusione dell'impiego di lavoro non regolare in agricoltura ha una serie di ragioni riconducibili a fattori strutturali, economici e istituzionali. La domanda di lavoro in agricoltura è discontinua, a causa della stagionalità, e frammentata per la piccola dimensione (secondo il Censimento 2010, l'84% delle aziende è al di sotto dei 10 ha). Inoltre la conduzione familiare e la dimensione ridotta facilitano la prevalenza di rapporti informali anche per la difficoltà a gestire gli obblighi burocratici associati alla gestione del personale. A questi aspetti si aggiungono fattori esterni al settore che incidono sulla specifica declinazione territoriale del fenomeno, ovvero l'elevato tasso di disoccupazione, la disponibilità di manodopera straniera a minore potere contrattuale, soprattutto se extracomunitaria, la debolezza dei sistemi di sorveglianza nonché le innegabili infiltrazioni malavitose anche di stampo mafioso. Tutto ciò sta emergendo in vari contesti di indagine e il Ministero segue il fenomeno anche tramite una serie di approfondimenti che evidenziano una situazione complessa in cui però non mancano prospettive positive. In particolare secondo l'indagine sull'impiego dei lavoratori stranieri, via via che la presenza degli stranieri nel settore si consolida migliorano le loro condizioni di lavoro e di vita; allo stesso tempo analisi recenti hanno messo in luce come l'agricoltura italiana offra agli stranieri anche un'opportunità imprenditoriale (Inea, 2013 “Le imprese straniere nel settore agricolo in Italia”). Diventa sempre più evidente che gli stranieri sono una risorsa importante per l'agricoltura italiana come lavoratori e come imprenditori, secondo la Rilevazione sulle Forze di Lavoro dell'Istat gli stranieri in agricoltura incidono per il 13,5% sul totale gli occupati (il dato riguarda solo il lavoro regolare). In questo contesto permangono criticità, che non riguardano solo l'impiego non regolare di manodopera. In particolare il settore risulta fortemente danneggiato dall'infiltrazione malavitosa che trae profitti dal caporalato quanto dal traffico di cibi contraffatti, dallo sfruttamento delle risorse ambientali attraverso il traffico illecito di rifiuti, dall'imposizione di logiche monopolistiche nell'organizzazione logistica.

Infine, con l'obiettivo di avere una più accurata indagine sul fenomeno dell'impiego degli immigrati in agricoltura nelle regioni del Mezzogiorno, il MIPAAF ha sottoscritto un accordo di partenariato con il Ministero dell'Interno per monitorare e rappresentare il grado di pervasività territoriale della manodopera straniera, regolare e irregolare.

In tal senso, il Ministero ha sempre svolto il suo compito a difesa dei lavoratori immigrati in agricoltura e delle imprese agricole che li hanno accolti. Dal 2010, questo ruolo prettamente amministrativo e istituzionale è cambiato in un ruolo propositivo e operativo intervenendo direttamente nella predisposizione di progetti per l'integrazione e l'inclusione. In questo contesto, il Mipaaf nel dicembre 2010 ha presentato il progetto S.O.F.I.I.A. (Sostegno, Orientamento, Formazione, Imprenditoria per Immigrati in Agricoltura) finalizzato al sostegno e alla formazione di giovani immigrati extracomunitari per la creazione di imprese agricole a valere sui fondi FEI 2011<sup>6</sup>. L'autorità nazionale FEI ha valutato il progetto positivamente e lo ha ammesso alla proposta di finanziamento.

La Commissione europea con Decisione C(2011) 6455 del 13 settembre 2011 ha approvato per l'Italia il programma annuale 2011 per il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi, contenente anche la proposta progettuale del Mipaaf: "Sostegno all'autoimprenditorialità dei giovani stranieri nel settore agricolo". In sintesi, la proposta progettuale prevedeva l'apertura sul territorio di sportelli di orientamento e sostegno alla creazione di impresa, e un corso di formazione rivolto a giovani immigrati e immigrate extracomunitari, impiegati in agricoltura, affinché potessero acquisire le competenze e le conoscenze necessarie per poter avviare una nuova attività nel settore agricolo.

Nel giugno 2012 è stato avviato il progetto S.O.F.I.I.A. e dal settembre 2012 sono stati aperti 6 sportelli informativi presso gli Uffici della Confcooperative Puglia, soggetto aggiudicatario dell'avviso pubblico. Presso tali sportelli si sono informati, a fine febbraio, sulle disposizioni per l'avvio di aziende agricole, circa 300 cittadini di Paesi terzi. Le associazioni del terzo settore sono state informate del progetto e coinvolte hanno, direttamente e indirettamente, partecipato allo stesso. S.O.F.I.I.A. come progetto pilota ha ottenuto consensi a tutti i livelli, grazie al coinvolgimento di tutte le associazioni imprenditoriali, dei lavoratori e cooperative del settore agricolo. La Regione Puglia ha garantito il sostegno a coloro che intenderanno avviare un'azienda attraverso l'accesso ai finanziamenti previsti nei Piani di Sviluppo Regionali. Il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale ha avviato un programma di sostegno con un contributo a fondo perduto di € 5.000 per il costo di avvio dell'impresa. Altre istituzioni hanno messo a disposizione dei terreni (in affitto) per l'avvio delle attività.

Nel mese di dicembre si è avviato il corso di formazione all'imprenditorialità per un gruppo di 22 giovani immigrati, tra i 18 e i 35 anni di età, provenienti da 15 Paesi (asiatici, africani e balcanici). Il corso ha formato e motivato i partecipanti all'avvio di imprese agricole. Il programma del corso, il materiale didattico e tutte le altre informazioni sono state inserite sul sito [www.sofia.it](http://www.sofia.it) e messe a disposizione non solo dei partecipanti al corso, ma di tutti coloro che vogliano conoscere le norme giuridiche, previdenziali e sulla sicurezza per l'avvio di una azienda agricola. Nel mese di febbraio 2013, per soddisfare tutte le richieste pervenute, è stato organizzato un corso di formazione presso gli sportelli di Orientamento e Sostegno.

---

<sup>6</sup> Con decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 2007/435/CE, in data 25 giugno 2007 è stato istituito il Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori". Il Fondo ha lo scopo di aiutare gli Stati membri dell'Unione europea a migliorare la propria capacità di elaborare, attuare, monitorare e valutare tutte le strategie di integrazione, le politiche e le misure nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, lo scambio di informazioni e buone prassi e la cooperazione per permettere a coloro che giungono legalmente in Europa di soddisfare le condizioni di soggiorno e di integrarsi più facilmente nelle società ospitanti. Sulla base delle priorità di intervento specificate dalla Commissione europea per la destinazione delle somme stanziare, il Ministero dell'Interno (Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione), individuato dalla Commissione europea quale autorità responsabile per l'Italia, ha sviluppato un Programma pluriennale relativo all'intero periodo di riferimento (2007-2013) e una programmazione annuale.

Il Progetto S.O.F.I.I.A. si è concluso nel mese di giugno 2013 con un evento finale e una tavola rotonda a cui hanno partecipato i rappresentanti delle maggiori organizzazioni datoriali, sindacali e del terzo settore.

L'esperienza S.O.F.I.I.A. ha avuto un impatto positivo sul territorio pugliese tale che ha rafforzato nel MIPAAF l'idea che venga proposta come una vera e propria linea di intervento nel settore. Sui Fondi FEI 2012, infatti, è stato approvato il progetto S.O.F.I.I.A. 2 (<http://www.sofiia.it/sofiia2/>), avviato il 30 aprile 2013, di prosecuzione dell'iniziativa descritta, in modo da dare continuità operativa al progetto nella Regione Puglia, avviandolo anche in altre 2 regioni (Umbria e Veneto). Questo consentirà di ottenere risultati tangibili di medio periodo e di individuare delle best practice che saranno da applicare qualora il progetto venga di nuovo finanziato con i fondi FEI 2013. Si tratta di una programmazione operativa che potrà costituire un modello per ulteriori sviluppi negli interventi della programmazione Fondi Solid 2014-2020.

L'intervento operativo del Mipaaf a partire dal 2013 (fondi FEI 2012) si è arricchito di due nuovi Progetti "Alla luce del sole" e "AFORIL", entrambi sulla formazione e l'informazione di cittadini extracomunitari. Il primo, iniziato il 30 aprile ha lo scopo di predisporre materiale divulgativo (spot e comunicati multimediali) destinato ai lavoratori da regolarizzare e ai datori di lavoro, nonché di dare informazioni sulle disposizioni in materia di lavoro e previdenza, sicurezza sul lavoro in agricoltura e sulle varie norme da rispettare per evitare pratiche di lavoro irregolare. Il secondo, già passato alla fase operativa, ha invece l'obiettivo di formare i lavoratori all'estero, ossia nei loro Paesi di origine (in particolare Tunisia, Egitto e Marocco), per svolgere lavori specializzati in agricoltura, e per un'eventuale stabilizzazione nel settore. Il progetto parte dal presupposto che un lavoratore già formato nel proprio Paese di origine è garantito sia personalmente sulla destinazione del lavoro sia per il Paese che lo accoglie, in quanto è un lavoratore che ha a tutti gli effetti una preparazione per poter essere impiegato direttamente in lavori di qualità.

Inoltre, nel "Documento programmatico delle politiche dell'immigrazione 2007 – 2009", in materia di "Politiche abitative contro la precarietà alloggiativa", il Mipaaf ha apportato un significativo contributo, proponendo l'utilizzo di borghi abbandonati o abitazioni rurali in zone di abbandono ai fini abitativi per immigrati e/o rifugiati. Ciò a dimostrazione della sensibilità che il Mipaaf mostra verso le politiche di inclusione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi presenti sul territorio nazionale.

Infine, nell'ambito dell'accordo tra il Ministero degli Interni e il MIPAAF sul PON Sicurezza, è stata prevista la realizzazione dell'indagine "L'impiego degli immigrati in agricoltura nelle Regioni in Convergenza". Lo studio condotto dall'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), il quale da oltre 20 anni produce un approfondimento su queste tematiche, mettendo in chiara evidenza come il ricorso alla manodopera straniera in agricoltura sia divenuto ormai un fenomeno a carattere strutturale. L'indagine considera sia la manodopera straniera regolare sia gli irregolari, ed evidenzia come nel tempo si sia accresciuta la dipendenza della nostra produzione agricola dall'impiego di manodopera straniera.

L'obiettivo dell'indagine è quello di conoscere meglio le dinamiche dell'impiego degli immigrati in agricoltura nelle Regioni in Convergenza. L'esigenza di una più puntuale e circostanziata comprensione dell'entità e delle caratteristiche del fenomeno nelle aree a maggior rischio è stata valutata di grande utilità per la realizzazione di adeguate azioni di inclusione, di accoglienza e sicurezza, fondamentali per il raggiungimento di condizioni di maggior legalità, che costituisce uno dei fini del *Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo. Obiettivo Convergenza*

2007-2013. D'altro canto, il Mipaaf ha riconosciuto nel tema uno dei principali strumenti per il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita nelle aree rurali. I risultati del lavoro, disponibili a partire dalla seconda metà del 2013, si basano su:

- l'individuazione di aree di specializzazione produttiva con impiego di lavoratori stranieri. Sono state individuate 36 aree nelle quattro Regioni in Convergenza;
- un'attività partenariale che ha visto il coinvolgimento dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione nelle Province interessate dall'indagine;
- la messa a sistema delle diverse fonti informative, da SIT, dati censuari ISTAT, INPS, RICA;
- la somministrazione di 400 questionari, articolati in due sezioni, una quantitativa e una qualitativa. I questionari, per ciascuna area di specializzazione permettono di stabilire l'entità complessiva dei lavoratori immigrati, la loro ripartizione per sesso, il livello di istruzione, i calendari di lavoro di maggior impiego, le provenienze territoriali e le motivazioni all'ingresso, le destinazioni successive e le aspettative, le relazioni dei lavoratori stranieri con le imprese agricole (forme contrattuali, orari di lavoro, retribuzioni, ecc.), la rappresentazione del sistema delle norme di lavoro applicate dalle aziende, le condizioni strutturali e di servizi di recettività/accolgenza, le politiche pubbliche dedicate.

L'intero lavoro è stato sviluppato su una piattaforma informatica, un sistema di Data Warehouse (DWH) e Business Intelligence (BI), con l'obiettivo esplicito di mappare le informazioni raccolte e rappresentarle. Il sistema è implementato con le tecnologie PDI (Pentaho Data Integration) e SAP Business Objects, che permettono di visualizzare graficamente ed analizzare gli indicatori chiave di prestazione di interesse per mezzo di report. I risultati del lavoro restituiscono una fotografia di estremo interesse sulla dimensione del fenomeno e sulle possibilità per sostenere iniziative che favoriscano una reale integrazione dei lavoratori stranieri nei processi produttivi e di conseguenza migliorino le condizioni di vita di tutti residenti delle aree rurali.

Infine, è necessario ricordare come la riforma del lavoro ha inciso sul settore agricolo anche con riferimento all'apprendistato. Il Testo unico dell'apprendistato (d. lgs. 167/2011) ha profondamente modificato una tipologia contrattuale precedentemente esposta a molteplici abusi, definendola quale "contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani", demandando la relativa disciplina di dettaglio ai contratti collettivi nazionali e ad appositi accordi interconfederali. Proprio al fine di poter usufruire delle innovazioni introdotte dalla novella legislativa, le parti sociali sono avvenute il 30 luglio 2012 a un accordo interconfederale per l'apprendistato professionalizzante del comparto agricolo.

### *Sicurezza sul lavoro*

Il MIPAAF, per quanto di competenza, promuove costantemente attività rivolte all'informazione e alla formazione dei lavoratori in materia di salute e sicurezza nelle attività agricole e forestali. Infatti, anche in virtù degli obblighi derivanti dal D.Lgs. 81/2008 e s.m.i., sono numerose le iniziative portate avanti a livello locale e nazionale per cercare di andare incontro alle particolari esigenze dei lavoratori del settore agricolo e forestale. Tali interventi, da inquadrarsi secondo un'ottica mirata alla prevenzione, sono di diversa natura e riguardano principalmente:

- la promozione della cultura della sicurezza nelle scuole a indirizzo agrario attraverso il progetto denominato "Green Safety", rivolto alla formazione dei futuri operatori del settore agricolo e forestale in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il progetto, promosso congiuntamente con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, in

collaborazione con l'INAIL e la Rete Nazionale degli Istituti agrari (Re.N.Is.A.), riguarda l'organizzazione e l'erogazione di corsi di formazione per gli studenti degli istituti tecnici e professionali agrari in materia di sicurezza sul lavoro, sicurezza delle macchine ed attrezzature agricole o forestali, nonché l'addestramento alla guida delle trattrici agricole o forestali;

- la partecipazione alle attività del Gruppo di lavoro interregionale “Sicurezza e salute in agricoltura e silvicoltura”, nell’ambito del Comitato tecnico interregionale per la prevenzione, l’igiene e la sicurezza sul lavoro (Comitato Tecnico delle Regioni e Province Autonome); in tale contesto si devono segnalare le numerose iniziative portate avanti per l’informazione dei lavoratori sulle buone prassi per il corretto svolgimento delle attività lavorative, la scelta e l’uso dei dispositivi di protezione individuale (DPI), l’uso in sicurezza di macchine e attrezzature di lavoro; particolare attenzione è stata riservata ai lavoratori stranieri, al fine di favorire anche attraverso fogli informativi multilingua la diffusione della cultura della sicurezza, del rispetto della differenze di genere, di razza e di lingua nei luoghi di lavoro agricoli, dove vasta è la presenza di lavoratori sia europei che extra-UE;
- l’attivazione di uno specifico gruppo di lavoro interministeriale per la definizione di buone prassi per l’uso in sicurezza dei prodotti fitosanitari; tale iniziativa ha lo scopo di fornire a tutti i portatori d’interesse del settore agricolo e forestale delle linee guida per tutelare la salute e la sicurezza degli operatori durante l’uso di sostanze nocive e/o pericolose, nonché garantire un maggiore rispetto per l’ambiente circostante alle zone agricole dove vengono effettuati i trattamenti fitoiatrici;
- le attività di studio e ricerca condotte principalmente in collaborazione con l’INAIL sulle problematiche legate all’uso in sicurezza di macchine e attrezzature agricole da parte di lavoratori non professionalmente addetti (cosiddetti “hobbisti”), pensionati e di quanti non ricadono nel campo di applicazione del D.Lgs. 81/2008; in tale contesto, diverse soluzioni tecniche per facilitare l’uso in sicurezza di attrezzature agricole e forestali sono state studiate e sperimentate;
- l’organizzazione di eventi a livello nazionale per la diffusione delle iniziative di promozione portate avanti dal Ministero; tra questi meritano di essere citati l’organizzazione della Giornata di studio “Agricoltura sicura: salute e sicurezza nelle attività agricole e forestali”, organizzata nell’aprile 2010 e che presto sarà ripetuta, nonché i numerosi interventi a seminari, fiere e congressi, sia a livello nazionale che internazionale.

Infine, tra gli interventi volti a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano, è prevista la concessione di un sostegno<sup>7</sup> volto all’utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e dei detentori di aree forestali. Tale sostegno è concesso allo scopo di aiutare gli imprenditori agricoli a sostenere le spese di consulenza per migliorare il rendimento globale della loro azienda. Tra le tematiche previste nel regolamento sullo sviluppo rurale rientrano i requisiti in materia di sicurezza sul lavoro prescritti dalla normativa comunitaria.

## **2. Le politiche di ricambio generazionale e di genere**

---

<sup>7</sup> L’Asse I del PSR riunisce le misure volte al miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (art. 20 Reg. (CE) n. 1698/2005).

L'articolo 23, comma 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani recita: "Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione". In tal senso, si ritiene appropriato inserire gli impegni di questo Ministero non solo verso la lotta al caporalato tra gli immigrati, ma anche tutte le azioni intraprese a favore di categorie generalmente considerate "svantaggiate" quali giovani e donne.

Nel 2010, in Italia solo il 2,9% dei conduttori agricoli aveva meno di 35 anni, mentre dal confronto intercensuario (2000-2010) emerge come il tasso di sostituzione/ricambio si sia fermato ad appena il 50% degli agricoltori usciti dall'attività agricola. Dunque, nel settore agricolo il ricambio generazionale continua a rappresentare una delle principali problematiche da fronteggiare. Riguardo al lavoro femminile, i dati del Censimento ISTAT rivelano che sono circa 500 mila le aziende condotte da donne. Si tratta di un peso rilevante della componente femminile a livello imprenditoriale.

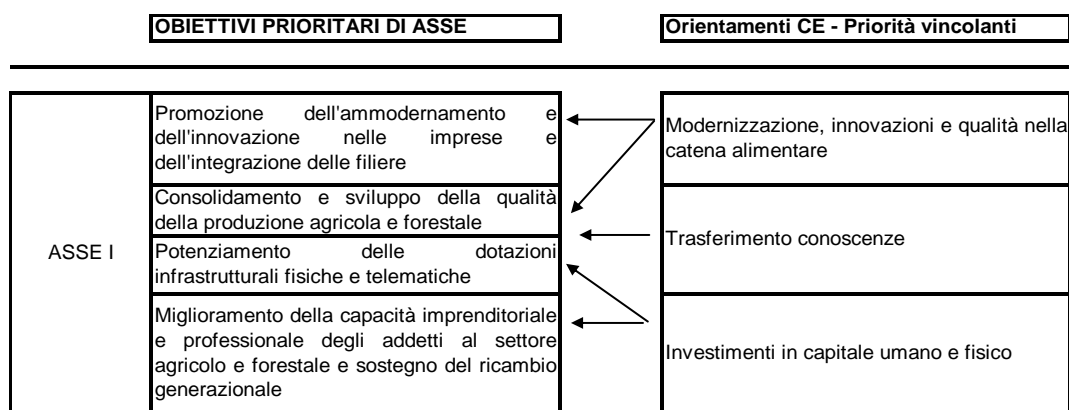
### Azioni positive per l'occupazione giovanile

#### *Gli strumenti che favoriscono il ricambio generazionale nelle politiche di sviluppo rurale<sup>8</sup>*

Una serie di strumenti cerca di intervenire sul tema dei giovani e del ricambio generazionale in agricoltura al fine di favorire l'accesso giovanile, con particolare riferimento agli interventi concentrati prevalentemente nel II pilastro della PAC (politica di sviluppo rurale), sebbene le proposte di riforma della politica agricola per il 2014-2020 prevedano l'introduzione di misure a favore dei giovani anche nell'ambito del I pilastro (pagamenti diretti e misure di mercato).

Nell'attuale programmazione 2007-2013, nella cornice del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale (PSN), ossia del documento di orientamento della politica di sviluppo rurale, le questioni dei giovani in agricoltura e del ricambio generazionale sono individuate tra le priorità strategiche.

Schema 1 – Orientamenti Strategici Comunitari e obiettivi prioritari per l'Asse 1 nel PSN



Fonte: Piano Strategico Nazionale, versione 2010

I programmi di sviluppo rurale prevedono il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori (*misura 112 - Insediamento dei giovani agricoltori*). L'attrattività della misura è testimoniata anche

<sup>8</sup> Nell'ambito delle politiche agricole, sono considerati "giovani" gli agricoltori che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo azienda, o che hanno già presentato nei cinque anni precedenti la domanda al regime dei giovani agricoltori del PSR; gli agricoltori che hanno meno di 40 anni di età al momento della presentazione della domanda; gli agricoltori che possiedono adeguate conoscenze e competenze professionali.



dalla richiesta di alcune Autorità di Gestione di poter rimodulare le risorse finanziarie per soddisfare un numero di beneficiari superiori a quanto programmato.

Va tenuto conto che l'intervento della politica di sviluppo rurale non prevede solo strumenti di diretto incentivo all'entrata/uscita nel/dal settore agricolo, ma anche strumenti volti a favorire la crescita delle capacità imprenditoriali e l'integrazione tra più misure. Il PSN ha individuato tra gli strumenti attuabili il cosiddetto "pacchetto giovani", con la finalità di fornire incentivi specifici per gli agricoltori sotto i 40 anni che desiderano insediarsi in azienda. Tale strumento prevede non solo il premio di primo insediamento, ma anche un sostegno al piano di investimenti aziendali, il supporto del servizio di assistenza e l'aiuto per la consulenza aziendale, l'incentivo al prepensionamento, in aggiunta alle altre misure aziendali ritenute più opportune in funzione delle caratteristiche dell'azienda e delle tecniche produttive adottate (ad es. premi agro-ambientali ovvero misure dell'Asse III finalizzate alla diversificazione aziendale). Per incentivare ulteriormente l'insediamento di giovani agricoltori e l'adeguamento strutturale delle loro aziende dopo la fase iniziale di insediamento, la riforma dell'*Health Check* (2009) ha incrementato l'importo massimo di sostegno, che è passato da 50mila a 70mila euro (Allegato I Reg. (CE) n. 74/2009).

Come sopra riportato, tra le proposte per la programmazione 2014-2020 è previsto un pagamento per i giovani agricoltori ("pacchetto giovani") nell'ambito dei pagamenti disaccoppiati del primo pilastro della PAC. Gli Stati membri concedono obbligatoriamente un pagamento supplementare annuo ai giovani agricoltori che abbiano diritto al pagamento di base, destinando al pacchetto fino al 2% del massimale nazionale annuo (per l'Italia ammonta a quasi 540 milioni di euro per l'intero periodo, circa 77 milioni di euro l'anno). Si tratta di un sostegno volto a favorire l'insediamento iniziale dei giovani agricoltori e l'adeguamento strutturale delle loro aziende nella fase successiva all'avviamento, che può essere integrato dall'aiuto all'insediamento nell'ambito dello sviluppo rurale. Nei termini della proposta di riforma, il sostegno sarà concesso per un periodo massimo di cinque anni. Sul fronte del II pilastro della PAC, una novità rilevante consiste nella possibilità concessa agli Stati membri di inserire nei futuri PSR dei sottoprogrammi tematici. Tra questi rientreranno anche i giovani agricoltori (Art. 8 COM(2011) 627def.). Indicativamente, le misure e gli interventi di particolare rilevanza per quest'ultimo tipo di sottoprogramma tematico saranno: l'aiuto all'avviamento di attività imprenditoriale per i giovani agricoltori che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola; gli investimenti in immobilizzazioni materiali; il trasferimento di conoscenze e azioni di informazione; i servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole; la cooperazione e gli investimenti in attività extra-agricole.

#### *Le attività dell'OIGA*

In tutti i Paesi dell'Unione europea, ed in particolare in Italia, si registra ormai da diversi anni una tendenza all'abbandono delle aree rurali che risulta più evidente nei contesti marginali e un lento ma continuo processo di invecchiamento della popolazione attiva rurale, con la conseguente necessità di incentivare il ricambio generazionale, difendendo la categoria dei giovani agricoltori con iniziative specifiche destinate a facilitare il loro ingresso oppure la permanenza nell'agricoltura.

A tal fine, nel 1998 è stato istituito presso questo Ministero l'Osservatorio per l'Imprenditorialità Giovanile in Agricoltura (OIGA) con il compito di monitorare l'applicazione delle normative nazionali e comunitarie a favore dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura, elaborare analisi conoscitive per le diverse aree del Paese e per i comparti produttivi, promuovere campagne di informazione e attività formative. Inoltre, la Legge n. 296 del 27.12.2006 (Legge finanziaria 2007) ha istituito il Fondo per lo Sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura, gestito dal

Ministero con il supporto dell'OIGA. Con le risorse del Fondo sono state finanziate le seguenti misure:

- progetti pilota per la formazione imprenditoriale: sono state finanziate borse di studio per la frequenza di master universitari nelle facoltà di agraria, veterinaria ed economia a giovani imprenditori agricoli e coadiuvanti familiari. Sono stati attivati, inoltre, corsi di alta formazione;
- premi per le migliori esperienze imprenditoriali giovanili: sono stati assegnati contributi per la partecipazione delle aziende condotte da giovani agricoltori a mostre, fiere etc.;
- progetti di ricerca: si tratta di una misura innovativa con la quale sono stati finanziati progetti di ricerca presentati da giovani agricoltori insieme a Università e/o Enti di ricerca. Tali progetti di ricerca hanno lo scopo di risolvere problemi specifici dei giovani agricoltori;
- servizi di sostituzione: sono stati assegnati contributi per singola azienda, per servizi di sostituzione erogati a favore di un giovane agricoltore in caso di malattia/infortunio, maternità e partecipazione a corsi di formazione;
- accesso al credito: si tratta di un regime di aiuto in “de minimis”, che prevede l’abbattimento del costo delle garanzie a favore di giovani imprenditori agricoli a fronte di finanziamenti concessi da istituti di credito. La misura, notificata alla Commissione europea, è affidata all’Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) che, sulla base del D.lgs 20 marzo 2004 n. 102, risulta l’ente autorizzato ad operare nel settore agricolo per il rilascio delle garanzie in materia di accesso al credito.

Sempre attraverso le risorse del Fondo, il Ministero ha stipulato di recente una convenzione con l’ISMEA per la realizzazione di alcune attività a favore dei giovani agricoltori. Tra queste attività è stata data particolare attenzione alla formazione riguardante tematiche considerate di grande rilievo, quali la sicurezza nei luoghi di lavoro, le tematiche ambientali e il “Made in Italy”.

Esistono, inoltre, altri strumenti di supporto ai giovani imprenditori agricoli a livello nazionale che sono gestiti da ISMEA. In primis, lo strumento del subentro che consente a giovani, fra i 18 e i 39 anni, che vogliano rilevare un’azienda di vedere finanziato il proprio progetto d’impresa attraverso un mix di contributi in conto capitale e mutuo a tasso agevolato. Il progetto deve perseguire uno di questi obiettivi: riduzione dei costi di produzione; miglioramento e riconversione della produzione; miglioramento della qualità, nonché miglioramento dell’ambiente naturale o delle condizioni di igiene o del benessere degli animali. Tale strumento agevola i giovani subentranti sia in termini di finanziamento degli investimenti sia attraverso contributi in conto capitale, permettendo anche la sottoscrizione di mutui a regime agevolato.

#### Azioni positive per l’occupazione femminile

*Gli strumenti che favoriscono la presenza delle donne in agricoltura nelle politiche di sviluppo rurale*

Le politiche in favore dello sviluppo rurale nell’attuale periodo di programmazione hanno cercato di offrire strumenti in grado di garantire maggiormente *mainstreaming* di genere nei PSR. La strategia adottata ha interessato diverse tipologie di interventi, riconducibili in particolare all’Asse I e all’Asse III, al fine di incentivare e sostenere l’ingresso di imprenditrici donne e allo stesso tempo favorire la diversificazione dell’economia delle aree rurali. In particolare, le azioni dell’Asse III sono state orientate alla diversificazione economica ed aziendale delle attività produttive (agriturismo, fattorie didattiche, eco-fattorie, produzione di energia) ai servizi di base in favore della popolazione che vive in questi territori (agri-asili, fattorie sociali), alla tutela e alla riqualificazione

del patrimonio rurale (turismo locale) e del *know-how* (formazione degli operatori rurali e acquisizione delle competenze). Inoltre, il MiPAAF aveva promosso l'attuazione di un "Pacchetto Donne", volto a offrire alle imprenditrici agricole la possibilità di attivare, in maniera integrata, diverse tipologie di interventi, che tuttavia non ha trovato applicazione a livello regionale.

Le misure dell'Asse I interessate sono la 111 - Formazione professionale e interventi informativi, la 112 - Insediamento giovani agricoltori, la 113 - Prepensionamento e la 121 - Ammodernamento delle aziende agricole.

Per quanto riguarda l'Asse III, le misure interessate sono la 311 - "Diversificazione in attività non agricole"; la 312 - "Creazione e sviluppo di imprese" e la 331 - "Formazione e informazione".

Infine, nell'Asse IV risulta interessata la misura 413, cui sono state stanziati risorse pari al 5% della spesa pubblica e ha registrato un avanzamento di spesa del 12%. Anche in questo caso, così come nell'Asse III, il numero di partecipanti donne è risultato alla pari con i partecipanti "maschi".

### *Le attività dell'ONILFA*

Come detto in precedenza, le imprenditrici agricole rappresentano una percentuale considerevole dell'universo femminile che vive e lavora nelle zone rurali. Ad esse, però, vanno affiancate anche le donne che lavorano da salariate in agricoltura, così come anche le donne che sono impegnate – in quanto titolari o dipendenti – negli altri settori produttivi che caratterizzano la struttura economica di questi territori, quali turismo, artigianato e ambiente.

A questo universo femminile composito si rivolgono anche le politiche comunitarie strutturali e di sviluppo rurale, politiche sempre più orientate a promuovere un approccio integrato, nonché un'agricoltura multifunzionale capace di innescare sinergie con gli altri settori produttivi. In particolare, dette politiche si pongono fra i diversi obiettivi anche quello di contribuire ad una maggiore presenza delle donne nel tessuto economico, sociale e istituzionale delle aree rurali, promuovendo l'uguaglianza fra le donne e gli uomini nei seguenti ambiti:

- l'accesso e la partecipazione, a tutti i livelli, al mercato del lavoro;
- la formazione generale e professionale, soprattutto in relazione all'acquisizione di competenze e qualificazioni professionali;
- la creazione e lo sviluppo imprenditoriale;
- la conciliazione fra la vita professionale e la vita familiare;
- la partecipazione equilibrata ai processi decisionali.

Per le motivazioni sopra esposte, questo Ministero ha istituito con D.M. 24040 del 13 ottobre 1997 l'Osservatorio Nazionale per l'Imprenditoria e il Lavoro Femminile in Agricoltura (ONILFA). Presieduto dal Ministro per le Politiche agricole alimentari e forestali, tale Osservatorio vede un'ampia partecipazione di donne in rappresentanza di alcune Amministrazioni centrali, delle Regioni e della sezione femminile delle organizzazioni professionali agricole.

L'Osservatorio è chiamato a svolgere una funzione fondamentale nel campo della promozione e sostegno del ruolo delle donne nel processo di sviluppo delle aree rurali in generale e dell'agricoltura italiana in particolare. La finalità principale è quella di analizzare le politiche a favore dell'imprenditoria e dell'occupazione femminile in ambito agricolo e rurale con l'obiettivo di promuovere interventi specifici in tale ambito. Fra le finalità rientrano inoltre le attività di informazione e di sensibilizzazione sulle tematiche inerenti l'universo femminile in agricoltura, nonché sulle opportunità a questo riservate. Da ciò, la necessità di attivare una serie di strumenti in grado di informare in maniera tempestiva ed efficace:

- i soggetti istituzionali, potenziali promotori ed attuatori di politiche ed interventi rivolte alle donne;
- le donne, al fine di trasmettere loro informazioni sulle opportunità offerte dal mondo economico ed imprenditoriale.

L'ONILFA, conformemente agli obiettivi per i quali è stato istituito, è stato partner a titolo gratuito:

- nel progetto TERCOM, finanziato dal Ministero degli Affari Esteri Italiano allo scopo di contribuire alla ristrutturazione del settore rurale libanese. Obiettivo del progetto era lo sviluppo di strategie e programmi per migliorare la qualità della produzione agricola, promuovere lo sviluppo delle aree rurali e dare sostegno all'industria alimentare e della pesca nel Sud del Libano e ha portato anche all'istituzione di un analogo Osservatorio per l'imprenditoria femminile in agricoltura in Libano (NOWARA). Il progetto si è concluso il 31 ottobre 2008;
- nel progetto GEWAMED (Mainstreaming Gender Dimensions into Water Resources Development and Management in the Mediterranean Region) finanziato dalla Commissione Europea, con l'obiettivo di impegnare le istituzioni politiche dei Paesi del Mediterraneo a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'uguaglianza tra gli uomini e le donne. Il progetto si è concluso il 14 luglio 2011.

Inoltre, l'ONILFA promuove annualmente un premio, denominato "De@terra", finalizzato alla valorizzazione dell'imprenditoria femminile in agricoltura. Il premio è rivolto alle donne la cui storia imprenditoriale sia caratterizzata da elementi di originalità, sostenibilità, realizzazione di attività multifunzionali e multimediali, con un apporto significativo alla crescita economica, sociale e culturale delle aree rurali. Il fine ultimo del premio è presentare, divulgare e trasferire casi di successo di aziende condotte da donne.

### **3. Povertà e alimentazione**

#### Azioni positive

Il sostegno agli indigenti è un tema su cui si misura la capacità del Paese nel fronteggiare le forti tensioni sociali che ne derivano, tensioni rese ancora più acute negli ultimi anni dalla crisi economico-finanziaria.

Il programma europeo di aiuti agli indigenti è nato all'interno della Politica agricola comune e rappresenta un ottimo esempio di come si può intervenire nella società attraverso un efficace incontro tra pubblico e privato. La misura persegue due scopi principali: un obiettivo di natura sociale (contribuire ad alleviare in modo significativo le condizioni di disagio in cui versano gli indigenti) e un obiettivo di mercato (stabilizzare i mercati dei prodotti agricoli attraverso la riduzione delle scorte di intervento).

Il regime di sostegno relativo alla fornitura di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento agli indigenti nell'Unione europea è stato istituito nel 1987 con il regolamento (CEE) n.3730/87. Da ultimo, l'articolo 27 del regolamento (CE) n. 1234/2007 prevede che i prodotti giacenti all'intervento possano essere messi annualmente a disposizione degli Organismi pagatori nazionali designati dagli Stati membri per la distribuzione alle persone indigenti<sup>9</sup>. I prodotti che

---

<sup>9</sup> Per l'Italia, l'AGEA.

possono attualmente usufruire dell'intervento pubblico, sono i cereali, il risone, il burro, il latte scremato in polvere e, a particolari condizioni, le carni bovine. Il controvalore assegnato all'Italia per il programma 2013, ai sensi del regolamento UE n. 208/2012 della Commissione del 9 marzo 2012, è pari a circa 97 milioni di euro.

Il plafond comunitario previsto in bilancio, come si evince dalla tabella 5, è stato incrementato nel corso degli anni. L'Italia è il Paese membro che ha maggiormente beneficiato del programma di sostegno.

Tabella 5 – Programmi distribuzione derrate agli indigenti

ESERCIZIO	REGOLAMENTO	RISORSE UE	RISORSE ITALIA	% IT/UE	PRODOTTI
2006	1819/2005	€ 259.414.143,00	€ 73.538.420,00	28,35	CEREALI, RISO, LATTIERO- CASEARI, ZUCCHERO
2007	1539/2006 MODIFICATO DA 306/2007	€ 275.563.261,00	€ 70.764.888,00	25,68	CEREALI, RISO, LATTIERO- CASEARI, ZUCCHERO
2008	1146/2007 MODIFICATO DA 182/2008	€ 305.109.562,00	€ 69.614.288,00	22,82	CEREALI, RISO, LATTIERO- CASEARI, ZUCCHERO
2009	983/2008	€ 496.000.000,00	€ 129.220.273,00	26,05	CEREALI, RISO, LATTIERO- CASEARI, ZUCCHERO
2010	1111/2009	€ 500.000.000,00	€ 122.456.856,00	24,49	CEREALI, RISO, LATTIERO- CASEARI,
2011	945/2010	€ 500.000.000,00	€ 100.649.380	20,12	CEREALI, RISO, LATTIERO- CASEARI

Il regolamento UE n. 807/2010, inoltre, prevede che ai prodotti provenienti dall'intervento possano essere aggiunti altri prodotti con il precipuo obiettivo di ottenere derrate alimentari più complete dal punto di vista nutrizionale.

A partire dal 2014, la Commissione UE ha proposto di trasferire il regime di cui trattasi nella rubrica 1 – politiche sociali e di coesione.

#### 4. La Responsabilità Sociale di Impresa in agricoltura

Negli ultimi anni, le questioni socio-ambientali sono diventate parte integrante degli obiettivi della politica agricola. La sempre crescente richiesta di qualità, sicurezza, salubrità e genuinità dei prodotti alimentari, gli shock climatici ed energetici e le problematiche sociali e ambientali riconducibili al tema dello sviluppo sostenibile hanno contribuito ad accelerare questo processo. Ne consegue che il successo dell'agricoltura rispetto alle nuove attese della società risiede nella capacità dell'impresa agricola di produrre alimenti sani e genuini e concorrere, allo stesso tempo, alla protezione delle risorse naturali e allo sviluppo equilibrato del territorio, creando occupazione e riservando maggiore attenzione alla qualità del lavoro. Oggi il consumatore è sempre più attento e orientato verso acquisti consapevoli e include nel concetto di qualità dei prodotti agroalimentari anche valori quali la sostenibilità ambientale e sociale della produzione. L'agricoltura, quindi, riserva grande attenzione a temi trasversali come la sicurezza alimentare, la tracciabilità delle produzioni, la qualità dei prodotti, il rispetto dell'ambiente e delle risorse umane (occupazione, integrazione della manodopera immigrata, formazione del personale, sicurezza sui luoghi di lavoro). Tali aspetti hanno contribuito a declinare il concetto di produzione in una dimensione più ampia di filiera e di territorio, affiancata dalla promozione e dalla rintracciabilità delle produzioni agroalimentari e da forme di comunicazione istituzionale volte a valorizzare e a dare riconoscibilità alla qualità dei prodotti agroalimentari italiani, a creare la consapevolezza dell'evoluzione dell'agricoltura fra tradizione e innovazione e a promuovere il "Made in Italy" quale stile di vita e di consumo. Inoltre, il settore agricolo ha sviluppato nuove funzioni che negli anni sono diventate parte integrante di quella tradizionale - cioè la produzione di beni primari - ma che rimandano tutte al concetto di benessere della persona<sup>10</sup> e dell'intera società<sup>11</sup>. In tale ottica, è possibile parlare di una nuova presa di coscienza sociale e ambientale da parte degli imprenditori agricoli, i quali sono sempre più consapevoli del loro impatto su tutto ciò che circonda li circonda, anche per impulso delle politiche di settore.

##### Azioni positive

Per certo, ciò risulta in linea con la Comunicazione (681) 2011 della Commissione europea, la quale ha proposto una nuova definizione per la Responsabilità sociale (RS) di impresa come la "responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società". Data l'attualità dell'argomento e la nuova visione di fare business che questo comporta, già nel 2005 l'INEA (su mandato del MIPAAF) ha dato vita ad un'attività volta all'approfondimento e alla divulgazione di queste tematiche verso il nutrito gruppo di soggetti intermedi del mondo istituzionale e operativo della

---

<sup>10</sup> Ci si riferisce ad esempio all'agricoltura sociale comprende l'insieme di pratiche svolte su un territorio da aziende agricole, cooperative sociali e altre organizzazioni del Terzo Settore che coniugano l'utilizzo delle risorse agricole e il processo produttivo multifunzionale a basso impatto ambientale, prioritariamente e progressivamente con metodo biologico, con le attività sociali, finalizzate a generare benefici inclusivi, a favorire percorsi terapeutici, riabilitativi e di cura, a sostenere l'inserimento sociale e lavorativo delle fasce di popolazione svantaggiate e a rischio di marginalizzazione, e a favorire la coesione sociale, in modo sostanziale e continuativo. Tali attività devono essere realizzate in cooperazione con i servizi socio-sanitari e gli enti pubblici competenti del territorio e sottoposte a verifiche periodiche, attraverso un apposito rendiconto sociale. Fonte: Forum sull'agricoltura sociale (2011) - Linee guida per una normativa sull'agricoltura sociale.

<sup>11</sup> La Commissione agricoltura dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico definisce la multifunzionalità in agricoltura nel modo seguente: "Oltre alla sua funzione primaria di produrre cibo e fibre, l'agricoltura può anche disegnare il paesaggio, proteggere l'ambiente e il territorio e conservare la biodiversità, gestire in maniera sostenibile le risorse, contribuire alla sopravvivenza socio-economica delle aree rurali, garantire la sicurezza alimentare. Quando l'agricoltura aggiunge al suo ruolo primario una o più di queste funzioni può essere definita multifunzionale". Fonte: OCSE (2001) - Multifunctionality: Towards an analytical framework.

RSI, tra cui istituzioni nazionali e locali, organizzazioni professionali, camere di commercio, associazioni di settore e di cittadini, università, ecc.

I risultati del lavoro svolto sono stati divulgati attraverso opere monografiche, seminari, corsi di formazione e convegni a livello nazionale e internazionale, nonché un apposito portale web dedicato alla responsabilità sociale nel sistema agroalimentare ([www.inea.it/agres](http://www.inea.it/agres)). In particolare, le linee guida sulla RS nel sistema agroalimentare sono state il primo lavoro prodotto in questo ambito (tradotte anche in lingua inglese in occasione della partecipazione dell'INEA al Global Compact delle Nazioni Unite). All'interno del volume vengono presentate sia le *quattro macroaree della RS – Prodotto, Territorio, Risorse umane e Ambiente* – individuate dal gruppo di lavoro e condivise (approccio partecipato) con i vari stakeholder, sia *una griglia di autodiagnosi* con cui le aziende possono valutare il loro percorso verso la sostenibilità, attraverso un approccio modulare e graduale, che prende in considerazione sia i comportamenti che l'azienda mette in atto singolarmente sia le dinamiche di sistema in cui la stessa è coinvolta.

Le suddette linee guida sono accompagnate da una raccolta di casi studio realizzata con l'obiettivo di rappresentare la diversità delle esperienze svolte dalle imprese del settore, rintracciare percorsi comuni nell'adozione di prassi di RS e valutare l'impatto dei comportamenti posti in essere dall'azienda secondo il triplo approccio (economico, socio-istituzionale e ambientale). Le realtà aziendali analizzate, hanno offerto, tra gli altri, vari spunti sia per le politiche sulle risorse umane sia per un'alta attenzione verso tutti i propri stakeholder. Più in particolare, per l'impegno nell'assicurare al personale informazione, formazione e pari opportunità di crescita professionale, valorizzando il contributo di ognuno per il consolidamento della cultura d'impresa; offrire un ambiente di lavoro salubre, sicuro e funzionale e per un maggiore rispetto dei diritti umani. Il tema dei diritti umani nelle aziende agricole è particolarmente rilevante visto che, negli ultimi anni, è l'unico settore ad aver registrato, per gli immigrati, un saldo occupazionale positivo. Molte delle aziende agricole sono sensibili a questo tema e hanno cercato di favorire l'integrazione dei propri dipendenti stranieri e delle loro famiglie nel contesto in cui operano. La divulgazione delle buone pratiche di RSI contribuisce dunque anche al maggiore rispetto dei diritti dell'uomo e delle norme fondamentali del lavoro. Un successivo lavoro sullo stesso argomento consente di approfondire le motivazioni, le modalità e gli strumenti con cui gli attori del sistema agroalimentare possono soddisfare le nuove aspettative dei consumatori, dei lavoratori e di tutti gli stakeholder circa gli impatti sociali e ambientali dei processi di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari.

Infine, negli anni 2009-2010, sono stati approfonditi, su sollecitazione dei diversi stakeholder, alcune tematiche di grande rilevanza: i metodi di produzione sostenibile, il consumo responsabile e la RS nei rapporti di filiera, mentre nel biennio 2011-2012 lo studio della responsabilità sociale si è incentrato sulla filiera vitivinicola al fine di identificare delle buone prassi di sostenibilità sia in vigna che in cantina.

## **2. POLITICHE DELL'AMBIENTE E DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE**

La presente sezione costituisce il contributo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

### **1. Diritti umani e tutela dell'ambiente**

Le politiche e le norme volte alla tutela dell'ambiente contribuiscono direttamente e indirettamente al rispetto dei diritti umani da parte delle imprese. In particolare, nel caso dell'Italia, la protezione dell'ambiente assurge a una tutela garantita dalla Costituzione alla luce del combinato disposto degli artt. 9 e 32; dell'art. 3 comma 2 in materia di eguaglianza sostanziale; degli artt. 41, 42, 44 sotto il profilo economico e degli artt. 4 e 35 sotto il profilo sociale.

Parimenti, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, , riconosce un "diritto all'ambiente" come componente del diritto alla vita privata e familiare di cui all'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, di cui l'Italia è Stato parte.

L'Italia aderisce ai principi e alle norme internazionali e dell'Unione europea in materia di tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile, contribuendo alla loro definizione e attuazione.

L'Italia ha adottato il Codice dell'Ambiente approvato con il d.lgs 152/2006 (e successive modifiche: d.lgs 4/2008 e d.lgs. 128/2010). Il Codice rappresenta il Testo Unico che riunisce e attua la normativa europea vincolante così come le principali norme settoriali vigenti.

Il testo di legge sancisce il suo obiettivo principale nella promozione di un elevato livello di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali (Art.2).

### **2. Ambiente e imprese: verso una green economy.**

Comportamenti eco-compatibili e aderenti al principio dello sviluppo sostenibile costituiscono un pilastro fondamentale di qualsiasi strategia e documento di rendicontazione sulla responsabilità sociale di impresa e, in particolare, delle imprese che investono in Paesi caratterizzati da standard ambientali meno stringenti rispetto a quelli assunti nel Paese d'origine. L'approntamento di misure che tutelino contro ogni forma di inquinamento delle acque, dei terreni e dell'aria così come dal sovrasfruttamento delle risorse naturali, si situano alla base dei diritti umani alla vita e alla salute, al rispetto dei quali le imprese sono certamente chiamate a rispondere. Numerosi sono ormai i casi - nazionali, europei e internazionali - in cui il diritto alla vita e quello alla salute si intrecciano con la salvaguardia dell'ambiente.

Oltre che attraverso la corposa normativa vigente, soprattutto di derivazione europea, l'obiettivo dello sviluppo sostenibile - inteso come rapporto di equilibrio tra i sistemi economico-produttivo, sociale e ambientale - è stato perseguito anche attraverso strumenti di carattere volontario. Questi strumenti sono volti a incoraggiare comportamenti virtuosi, ulteriori rispetto a quanto previsto dalla normativa esistente e ad instaurare sinergie tra la componente pubblica e quella privata ai fini della tutela del territorio e la difesa dei diritti sociali. Numerosi interventi sono stati promossi dal MATTM con l'obiettivo di stimolare le imprese a comportamenti ambientalmente responsabili, utili alla tutela dell'ambiente e alla competitività, e, più di recente, volti a incoraggiarle nel percorso verso la green economy.

Tra gli strumenti volontari vi è il complesso meccanismo dei sistemi di gestione ambientale (codificati da norme e standard internazionali e comunitari quali ISO 14001 ed EMAS) che si pone l'obiettivo di certificare la valenza ambientale dei processi o dei prodotti di una determinata organizzazione. L'approccio sistemico e l'approccio di prodotto mirano ad una gestione responsabile dell'ambiente e conducono le organizzazioni ad adottare le migliori tecnologie



disponibili, consentendo di ridurre i costi di gestione, migliorare la produttività, prevenire i danni ambientali e i rischi di incidenti per i lavoratori e il territorio, migliorare i rapporti con il pubblico così come l'immagine dell'azienda, conquistando nuove quote di mercato.

La recente Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile nota anche come Rio+20 (Rio de Janeiro 20-22 giugno 2012) ha avuto tra i suoi temi principali il rapporto tra attività di impresa, mercato e tutela dell'ambiente. Tale rapporto si è concretizzato in una discussione volta ad individuare possibili elementi e aree di cooperazione per muoversi globalmente verso una economia verde che contribuisca allo sviluppo sociale ed economico nel rispetto dei limiti del pianeta. La Conferenza ha per la prima volta riconosciuto il concetto di "economia verde", definendolo come uno dei principali strumenti di crescita economica e sociale e, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, uno dei modi per combattere la povertà. La Conferenza Rio+20 ha dato un input decisivo ai Governi ma anche alle imprese e agli altri stakeholders affinché tutti insieme collaborino alla adozione e messa in pratica di politiche di economia verde che, per questa via, diventano un elemento significativo di ogni futura azione ed iniziativa in ambito RSI. In questo contesto, il MATTM ha lavorato di concerto con le altre Amministrazioni al fine di individuare un percorso nazionale da intraprendere in quella direzione. Tale percorso, ancora in corso di attuazione, comprende i seguenti punti fondamentali: "de-carbonizzazione" dell'economia e riduzione delle emissioni; creazione di una lista delle tecnologie verdi; città sostenibili e "smart"; la messa in atto di contromisure per il clima che cambia e sul dissesto idrogeologico; rafforzamento della cooperazione ambientale nel mondo; semplificazione e trasparenza per le autorizzazioni che non difendono l'ambiente; l'attuazione della fiscalità ambientale. La messa in atto di una economia verde rappresenta uno strumento di leva ambientale per l'economia, l'innovazione e l'occupazione soprattutto nelle piccole e medie imprese.

A livello nazionale si deve dare conto di come sia stato molto importante il lavoro portato avanti dal Ministero insieme con la Fondazione Sviluppo Sostenibile che, nel novembre 2012, ha organizzato gli Stati Generali della Green Economy. L'incontro ha prodotto un documento dal titolo "La Roadmap per la green economy in Italia". Recentemente è stato poi creato un Consiglio Nazionale per la Green Economy ed è stato elaborato un nuovo documento dal titolo "Un Green New Deal per l'Italia". Tale documento è il risultato di un'articolata attività preparatoria volta all'elaborazione di una piattaforma programmatica per lo sviluppo di una green economy in Italia, frutto di un processo aperto e partecipativo che vede il coinvolgimento di centinaia di esperti e rappresentanti del mondo delle imprese, delle forze politiche e della società civile.

I contenuti dei documenti e delle discussioni fino ad ora svolte in materia di economia verde sia in ambito nazionale che europeo sembrano non avere dedicato un'attenzione adeguata alle connessioni tra economia verde, responsabilità sociale d'impresa e diritti umani. Tuttavia, tale legame sta emergendo in modo sempre più netto nell'ambito del dibattito sulla nuova Agenda dell'ONU per lo sviluppo nel Post-2015. A questo tema viene dedicato un paragrafo a parte, qui di seguito.

Gli impegni volontari delle imprese per la valutazione dell'impronta ambientale, finalizzati in particolare al calcolo della carbon footprint e alla riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra, stanno assumendo un ruolo sempre più significativo per il rafforzamento delle azioni previste dalle norme e dalle politiche governative nell'ambito del Protocollo di Kyoto e del "Pacchetto Clima-Energia" adottato dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2008.

In questo contesto, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, impegnato da tempo nel supporto alle iniziative volontarie del settore produttivo italiano, ha avviato un intenso programma al fine di sperimentare su vasta scala e ottimizzare le differenti metodologie di misurazione delle prestazioni ambientali, tenendo conto delle caratteristiche dei diversi settori economici, al fine di poterle armonizzare e renderle replicabili.

L'iniziativa è finalizzata, inoltre, alla individuazione delle procedure di *carbon management* delle imprese e alla diffusione nei processi produttivi di tecnologie e buone pratiche a basso contenuto di carbonio. Tali attività rappresentano:

- un driver ambientale e di competitività per il sistema delle aziende italiane che tiene conto dell'importanza che oggi sul mercato è data ai requisiti "ecologici" dei prodotti;
- un importante strumento di sviluppo economico e commerciale in direzione di un'economia sempre più sostenibile;
- un'opportunità per creare una nuova consapevolezza nel consumatore verso scelte più responsabili e comportamenti virtuosi.

Per la realizzazione del programma è stata istituita la "Task Force per la valutazione dell'impronta ambientale dei sistemi e dei modelli di produzione e consumo". Il compito principale della "Task Force" è quello di assistere il Ministero nella progettazione e realizzazione delle attività di competenza, con particolare riferimento al calcolo di carbon footprint e water footprint previsto da accordi volontari con Enti pubblici e imprese, o derivanti da procedure di selezione pubblica promosse e finanziate dal Ministero, in Italia e all'estero.

Ad oggi, il programma italiano coinvolge più di 200 partners tra aziende, comuni e università.

E' necessario citare inoltre l'impegno del MATTM nell'ambito della filiera vitinicola. In quest'ultimo settore il Ministero dell'Ambiente ha avviato nel luglio 2011, un progetto nazionale pilota per la misura della performance di sostenibilità della filiera vite-vino, con la partecipazione di alcune grandi aziende (F.lli Gancia & Co, Masi Agricola, Marchesi Antinori, Mastroberardino, Michele Chiarlo, Castello Montevibiano Vecchio, Planeta, Tasca d'Almerita e Venica&Venica) e 3 Centri di Ricerca Universitari (Agroinnova, Centro di Competenza dell'Università di Torino; OPERA, Centro di Ricerca per lo sviluppo sostenibile in agricoltura dell'Università Cattolica del Sacro Cuore; Centro di Ricerca sulle Biomasse dell'Università degli Studi di Perugia). Il progetto "Valutazione dell'Impatto della Vitivinicoltura sull'Ambiente - V.I.V.A. Sustainable Wine" ha messo a punto una metodologia di calcolo e valutazione della sostenibilità dei prodotti, dal campo al consumo, in grado di misurare la qualità ambientale della filiera vite-vino riscontrabile in una etichetta garantita dal Ministero dell'Ambiente. VIVA sustainable wine propone quattro indicatori (aria, acqua, vigneto e territorio) creati sia per le aziende che per i consumatori. Le aziende possono avvalersene per valutare l'uso ottimale delle risorse; il consumatore, grazie ad un sistema semplice e trasparente, può verificare l'effettivo impegno dell'azienda in campo ambientale e socio-economico. Gli indicatori saranno validati ogni due anni da un ente terzo, e l'etichetta darà conto sia della performance attuale che del percorso compiuto dall'azienda nel tempo.

### **3. Ambiente e diritto alla salute**

Nel nostro ordinamento, il diritto alla salute è riconosciuto ex art. 32 comma 1 della Costituzione. Esso è il più importante dei diritti sociali indicati all'art. 3 della Costituzione, cioè quei diritti riconosciuti all'individuo al fine di eliminare le disparità di ordine economico e sociale e rendere effettivo l'esercizio generale dei diritti di libertà. Lo sviluppo giurisprudenziale del binomio ambiente-salute ha contribuito alla evoluzione di importanti istituti giuridici come gli interessi diffusi e, seppure ancora in una fase iniziale, dei relativi meccanismi di garanzia per danno ambientale (class actions).

In Italia, il contributo al rispetto di questo diritto da parte delle misure volte alla tutela dell'ambiente è multiforme e incisivo, esso comprende misure volte alla regolazione e controllo dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e dei terreni così come all'avvio di procedimenti di bonifica e riqualificazione del territorio. In un territorio densamente popolato e soggetto a una forte pressione antropica, come è quello italiano, il legame tra tutela dell'ambiente e diritto alla salute è particolarmente stretto, se non inscindibile.

D'altra parte il legame tra ambiente e salute è stato internazionalmente riconosciuto in un lungo e articolato percorso che dalla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED, Rio de Janeiro 1992) ha portato alla elaborazione dell'Obiettivo di Sviluppo del Millennio n. 7 e alla lotta contro l'inquinamento "indoor" che colpisce soprattutto donne e bambini dei Paesi più poveri. Particolarmente rilevante, è il ruolo dell'Ufficio europeo dell'OMS che già nel 1989 promosse la I Conferenza Interministeriale dei Ministri di Ambiente e Sanità su *Ambiente e Salute*

al termine della quale venne approvata la “Carta Europea per l'Ambiente e la Salute” (*European Charter on Environment and Health*). Da allora, ogni 5 anni, la Conferenza interministeriale individua principi e priorità programmatiche congiunte per i Ministri di Ambiente e Sanità degli Stati partecipanti. Di particolare importanza è stata la sottoscrizione, nel 1994, del Piano Europeo Ambiente e Salute (*Environmental Health Action Plan for Europe – EHAP*) nel quale gli Stati si sono impegnati, inter alia, a predisporre dei propri Piani nazionali su Ambiente e Salute (*National Environmental Health Action Plan - NEHAP*); così come, nel 1999 a Londra, la sottoscrizione della Carta sui Trasporti, Ambiente e Salute e il “Protocollo Acqua e Salute”. In collaborazione con altri Organismi internazionali, come l'UNICEF (Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia) e l'Agenzia Europea per l'Ambiente, la Conferenza di Londra ha definito le strategie specifiche per garantire la *tutela della salute dei bambini in un ambiente salubre*. Grazie a questa attività, nel 2004 a Budapest, è stato firmato il Piano d'Azione Europeo Ambiente e Salute per i Bambini *CEHAP* (*Children Environmental Health Action Plan for Europe*).

Nel 2010, a Parma, l'Italia ha ospitato la V Conferenza interministeriale Ambiente e Salute. I principali risultati sono stati la firma di una Dichiarazione Ministeriale che ha coinvolto non solo i Ministri dei 53 paesi aderenti al processo, ma anche altri partner tra cui la Commissione Europea, diverse Organizzazioni internazionali e intergovernative, la società civile e il settore privato. E' stata inoltre lanciata una linea di attività in seno all'OMS incentrata sull'analisi degli effetti dei cambiamenti climatici sulla salute umana.

A livello europeo, l'art. 168 del TFUE (ex articolo 152 del TCE), al suo primo comma, stabilisce che “..1. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana” mentre l'art. 191 del TFUE (ex articolo 174 del TCE) dedicato all'ambiente, stabilisce che la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire diversi obiettivi, tra i quali viene anche richiamato quello della protezione della salute umana. Il Sesto Programma di Azione Ambientale (Dec. n. 1600/2002/CE) indicava tra i suoi obiettivi strategici il raggiungimento di “*un elevato livello di qualità della vita e di benessere sociale per i cittadini attraverso un ambiente in cui il livello dell'inquinamento non provochi effetti nocivi per la salute umana e l'ambiente*”. Nel Settimo Programma di Azione Ambientale, recentemente adottato dall'Unione Europea, la salute costituisce oggetto del terzo obiettivo prioritario: “proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi di ordine ambientale per la salute e il benessere”.

Il Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare è da oltre un ventennio impegnato attivamente nelle politiche e nelle misure di integrazione di ambiente e salute in tutti gli ambiti sopra descritti e da oltre quindici anni ha attivato una intensa attività di cooperazione internazionale, impostata sul principio di integrazione delle politiche ambientali nelle politiche di settore con particolare riferimento alla ricerca, all'informazione e all'educazione, all'industria, ai trasporti, all'energia, alla salute. Diverse sono state le attività svolte in collaborazione con le imprese ed il settore privato. Queste sono state dedicate, in particolare, alla gestione del rischio industriale con impatto transfrontaliero come il caso del disastro ecologico Baja Mare avvenuto in Romania nel 2000 nella zona del basso Danubio e alla valutazione di impatto degli stessi, come nel caso dei progetti condotti nella Valle del Fergana in Asia centrale in collaborazione con UNEP/OSCE/UNDP.

#### **4. Ambiente e accesso alle informazioni, partecipazione e accesso alla giustizia: la Convenzione di Aarhus**

La Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale è stata ratificata dall'Italia con la legge 108/2001 anno in cui è entrata in vigore. La Convenzione, sebbene elaborata nel contesto UNECE, è aperta alla firma di tutta la membership dell'ONU. Essa attribuisce diritti procedurali in materia di ambiente.

La Convenzione richiede ai governi di intervenire con tre obiettivi: i. Garantire ai cittadini l'accesso alle informazioni ambientali; ii. favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali che possano avere effetti sull'ambiente; iii. Estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia.

Per quanto riguarda il pilastro relativo all'accesso alle informazioni ambientali, qualsiasi individuo o associazione può farne richiesta, senza dover dimostrare il proprio specifico interesse nel venirne in possesso (articolo 3 sexies del Dlgs 152/2006). In questo sta la differenza con il regime generale di accesso agli atti amministrativi, per cui il richiedente deve dimostrare un suo interesse. In sede giurisdizionale tale presunzione si traduce nell'ammissibilità in giudizio per qualsiasi soggetto cui sia stato ingiustamente negato l'accesso ai documenti contenenti le informazioni ambientali richieste.

Il secondo pilastro della convenzione di Aarhus relativo alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, è garantito in Italia dalle norme relative alle valutazioni ambientali (Via e Vas contenute nel Dlgs 152/2006).

Per quanto attiene al pilastro relativo all'accesso alla giustizia in materia ambientale, si fa notare che il sistema italiano non prevede tribunali specifici destinati alla materia e che, pertanto, vigono le regole generali in materia civile, penale e amministrativa. Tuttavia vi sono alcune peculiarità degne di nota, tra cui il ruolo dato alle organizzazioni ambientaliste (in particolare quelle riconosciute dal Ministero dell'Ambiente), le regole di accesso alle informazioni ambientali e il regime di danno ambientale.

L'art. 18 della legge 349/86 istitutiva del Ministero dell'Ambiente attribuisce alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ex art. 13 la potestà di:

- designare propri rappresentanti in diversi organi collegiali fra cui il Consiglio Nazionale dell'Ambiente, le Commissioni provinciali che definiscono gli Ambiti Territoriali di Caccia ed i consigli di amministrazione degli Enti Parco;
- denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza;
- intervenire nei giudizi per danno ambientale;
- ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

Inoltre, a norma dell'articolo 4 della legge 265/1999, le associazioni suddette possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione. Altri membri del pubblico non hanno la possibilità di ricorrere direttamente contro atti delle p.a.; resta comunque il fatto che, in caso di comportamenti sanzionati penalmente, da qualsiasi soggetto messi in atto, chiunque può indirettamente attivare un procedimento giudiziario denunciando il fatto alla polizia o al p.m. (che deve obbligatoriamente avviare un procedimento in caso la notizia si riveli fondata), o anche comunicandolo all'ARPA competente.

Come si evince da quanto sopra illustrato, la norma ha voluto riconoscere alle associazioni di protezione ambientale riconosciute la capacità di stare in giudizio anche nel caso in cui l'associazione stessa non sia direttamente danneggiata (giudizi penali e civili) ed anche nel caso in cui non abbia un interesse legittimo diretto (giudizi amministrativi). Questo perché si riconosce all'associazione riconosciuta di protezione ambientale la capacità di rappresentare i cosiddetti interessi diffusi ovvero interessi di cui sono portatori indistinti i membri della comunità e la generalità della popolazione.

In particolare, l'accesso alla giustizia è assicurato dalla stessa normativa sull'accesso alle informazioni ambientali. Il D.Lgs 195/05 prevede che contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini previsti, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale o chiedere il riesame in sede amministrativa; la norma rinvia alle procedure previste in tema di accesso ai documenti amministrativi (L. 241/90 art.25, così come modificata dalla L. 15/05).

L'ordinamento italiano, basato sul riconoscimento dell'istituto dell'interesse legittimo, riconosce anche la possibilità di ricorrere presso il TAR, o il Presidente della Repubblica, contro il decreto di compatibilità ambientale di un progetto soggetto a VIA.

Da notare che il ricorso al Presidente della Repubblica è possibile contro qualsiasi decisione illegittima della pubblica amministrazione ed è gratuito. Esso, inoltre, è aperto ad ogni membro del pubblico che sia titolare di un interesse legittimo e che voglia ricorrere contro una decisione amministrativa.

Il D.Lgs. 152/2006 ribadisce che contro le decisioni, gli atti o le omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite in tema di VIA (Titolo III, Parte Seconda) è sempre ammesso il ricorso secondo le norme generali in materia di impugnazione degli atti amministrativi illegittimi.

Chiunque (individuo o gruppo) veda lesa un proprio diritto od interesse legittimo ha diritto a ricorrere in giudizio per ottenere sia il risarcimento del danno che l'eventuale comminazione delle sanzioni penali. Qualsiasi altro membro del pubblico può, come detto sopra, denunciare il fatto alla polizia o al p.m., o anche comunicarlo all'ARPA competente, al fine di avviare un'indagine.

In materia di risarcimento del danno ambientale vigono norme specifiche. Il D.Lgs. 152/06, come modificato, individua nello Stato, precisamente nel MATTM, l'autorità competente ad agire per la tutela preventiva e risarcitoria del danno ambientale. In particolare, il Ministero è legittimato ad agire per il risarcimento del danno ambientale sia in via giurisdizionale, anche esercitando l'azione civile in sede penale, sia in via amministrativa attraverso un'ordinanza immediatamente esecutiva.

Gli enti territoriali e le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino possono solo sollecitare il Ministero presentando denunce e osservazioni (sono incluse le associazioni ambientaliste riconosciute). Tali soggetti possono, poi, agire in sede amministrativa per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni del decreto o contro il silenzio inadempiuto del Ministero.. Tali soggetti possono, infine, ricorrere in via giurisdizionale per ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa del ritardo nell'attivazione da parte del Ministero, non potendo, invece, agire contro i diretti responsabili. Resta ferma la facoltà di ricorrere in via straordinaria al Presidente della Repubblica contro i provvedimenti illegittimi o lesivi.

Alle associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero, la L. 349/86 riconosce il potere di intervenire nei giudizi per danno ambientale già avviati.

Appare significativo l'orientamento giurisprudenziale che, nonostante il principio generale della titolarità esclusiva in capo allo Stato della pretesa risarcitoria in tema di danno ambientale, tende a riconoscere la legittimazione ad agire di associazioni, enti territoriali o singoli in considerazione della complessità dei profili risarcitori collegati alla lesione del bene ambiente. In particolare, secondo tale orientamento, le associazioni ecologiste, ancorché non riconosciute, sono legittimate in via autonoma e principale all'azione di risarcimento per il danno ambientale, e quindi a costituirsi parte civile nel processo penale, quando siano, in base al loro statuto, portatrici di interessi ambientali territorialmente delimitati, lesi in modo concreto dalla attività illecita. Le associazioni ambientaliste, quindi, possono sia intervenire nel processo penale (ai sensi dell'art. 91 c.p.p.) con poteri identici a quelli della persona offesa, al cui consenso è subordinato l'esercizio dell'intervento stesso, sia potrebbero costituirsi parte civile, quando sussistano i presupposti (*ex plurimis* Cass. Pen. Sez. III, sent. 36514, 3 novembre 2006; Cass. Pen. Sez. III, n.33887, 9 ottobre 2006; Cass. Pen. Sez. 3, sent.554, 15 gennaio 2007).

La figura del Difensore Civico, che gli enti locali hanno facoltà di nominare (d.lgs.267/2000), sta divenendo sempre più diffusa. L'evoluzione legislativa, sia a carattere regionale che nazionale, ha conferito nel tempo al Difensore Civico nuove funzioni e competenze che ne hanno esteso prerogative e campi di attività (come visto in materia di accesso ai documenti). Il Difensore, allorché riceve segnalazioni di casi di cattiva amministrazione, può richiedere il riesame interno

degli atti/omissioni delle p.a. e intervenire in caso di diniego dell'accesso agli atti amministrativi (vedi sopra).

L'ISPRA e le ARPA, così come una serie di autorità di pubblica sicurezza (Polizia, Corpo Forestale, Carabinieri per l'Ambiente, Guardia di Finanza, etc..), hanno il compito di controllare, attraverso le ispezioni degli impianti, che siano rispettate le norme ambientali e le condizioni cui sono rilasciate le autorizzazioni per l'esercizio di attività produttive.

In generale, queste azioni "ispettive" sono richieste dalle autorità ambientale competenti (Amministrazione centrale, Regioni, Province, ect.) o dalla magistratura, ma possono essere avviate con semplice segnalazioni fatte dai cittadini se ritenute fondate.

Degli esiti dei controlli ispettivi viene informata l'autorità ambientale competente e qualora si ravvisa una violazione delle norme ambientali o delle condizioni di autorizzazione viene avviato il procedimento sanzionatorio. La sanzione può essere di natura amministrativa (multa, sospensione dell'autorizzazione) o penale.

Infine, possono essere previste misure amministrative di salvaguardia e prevenzione più stringenti (sospensione dell'attività, chiusura dell'impianto, confisca), messe in atto immediatamente con ordinanza di un' Autorità Pubblica quale il Sindaco, il Magistrato, il ministro dell'Ambiente o il Presidente del Consiglio dei Ministri.

## **5. Ambiente e Agenda delle Nazioni Unite per lo sviluppo Post-2015**

Il sistema Nazioni Unite sta lavorando intensamente e su più fronti per disegnare la "Agenda Sviluppo Post-2015". Il contenuto dell'Agenda prevede un aggiornamento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs) in scadenza al 2015 e la definizione di nuovi obiettivi, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Il processo negoziale che la definirà nella sostanza è stato lanciato all'Evento sugli MDGs svoltosi sotto l'egida del Segretario Generale delle Nazioni Unite (New York, 25 Settembre 2013) e terminerà nel settembre 2015. La necessità che tale agenda sia "human-rights based" sta emergendo con forza in tutti i documenti in discussione ed è sostenuta da più parti. In particolare, temi quali tutela delle donne e dei bambini, salute, lavoro dignitoso, accesso all'acqua e ad altri servizi essenziali, lotta alle discriminazioni, etc..fanno tutti parte del dibattito e rientreranno a pieno titolo nella versione finale dell'Agenda post-2015. Una volta approvata, essa costituirà il punto di riferimento e il parametro di comportamento e di azione non solo per i Governi ma anche per tutti gli altri stakeholders, incluse le imprese, impegnati in attività di cooperazione internazionale o, nel caso di imprese multinazionali, impegnate in attività di impresa in più Paesi del mondo. Così come gli MDGs hanno guidato azioni e iniziative per assicurare e valutare la capacità di un'impresa di contribuire allo sviluppo sociale, economico, ambientale e umano del territorio in cui opera, lo stesso farà la nuova Agenda che, insieme alla lotta alla povertà, perseguirà in maniera integrata l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e il rispetto dei diritti umani. L'adesione alla nuova Agenda da parte del Governo italiano, così come la promozione della stessa presso le imprese italiane operanti nel territorio nazionale e all'estero, è una sfida importante da portare avanti nel prossimo futuro quale contributo all'attuazione dei diritti umani da parte delle imprese.

### 3. POLITICHE PER IL LAVORO E PER LE PARI OPPORTUNITÀ

La presente sezione costituisce il contributo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

#### 1. Politiche per il lavoro

Lo Stato italiano fa già molto in materia di politica del lavoro, politiche sociali e pari opportunità, in linea con gli standard internazionali e in primis dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). In aggiunta al dettato costituzionale e alla normativa ordinaria, che disciplina i rapporti di lavoro (compreso il decreto legislativo 198/2006- Codice sulle pari opportunità).

#### Lavoratori disabili

La legge 12 marzo 1999, n. 68 recante "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" supera l'ottica assistenzialistica e coercitiva della precedente disciplina per adottare la logica di promozione dell'inserimento e dell'integrazione socio-lavorativa delle persone con disabilità nel mondo del lavoro, con l'obiettivo di valorizzare le potenzialità della persona all'interno del contesto lavorativo. L'art. 2 sancisce il concetto di collocamento mirato, inteso come l'insieme degli «strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto attraverso analisi dei posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzione dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali».

La legge 68/99 prevede un sistema di dialettica permanente tra Province, Centri per l'impiego, Regioni e uno stretto collegamento tra l'organo collegiale che effettua la diagnosi funzionale, il Comitato tecnico e gli uffici competenti, al fine di favorire l'inserimento dei soggetti tutelati.

L'art. 3 modula le quote di riserva secondo l'entità dimensionale dell'azienda (in misura di un lavoratore per i datori di lavoro che occupano 15/35 dipendenti, due lavoratori per i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti e il 7% dei lavoratori occupati per i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti).

Le persone con disabilità, nei cui confronti si applica la legge 68 del 1999, sono solo quelle "in età lavorativa". affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento; le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento; le persone non vedenti o sorde; nonché le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra (art.1, comma1).

In ordine alle modalità delle assunzioni obbligatorie, i datori di lavoro assumono facendo richiesta di avviamento agli uffici competenti ovvero attraverso la stipula di convenzioni, le quali, nella disciplina del mercato del lavoro, costituiscono forme di flessibilità concordata. Infatti lo strumento convenzionale quale modalità di adempimento degli obblighi occupazionali previsti dal sistema del collocamento obbligatorio ha ricevuto un sostanziale impulso ad opera della legge 68/99; esso viene non solo ad affiancarsi al sistema di avviamento tradizionale, fondato sulla richiesta agli uffici competenti, ma assurge a modello privilegiato di inserimento lavorativo della persona con disabilità. Agli uffici competenti è riconosciuta dalla legge 68/99 la possibilità di stipulare molteplici tipologie di convenzioni diversificate in relazione ai soggetti abilitati alla loro stipulazione (impresa, organizzazioni non profit, cooperative sociali e disabili liberi professionisti) e soprattutto alla finalità dalle stesse perseguite (convenzioni di programma; convenzioni di integrazione lavorativa; convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative; convenzioni di inserimento lavorativo).

I datori di lavoro pubblici e privati, soggetti alle disposizioni della legge 68/99 sono tenuti ad inviare in via telematica agli uffici competenti un prospetto informativo, dal quale risultino il

numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori disabili.

Inoltre, con la Legge 5 febbraio 1992, n. 104, che disciplina l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, si è voluto favorire la flessibilità dell'orario di lavoro sia ai soggetti diversamente abili, sia ai familiari, che prestano loro assistenza. Difatti, tale legge non solo ha lo scopo di garantire il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona con handicap e ne promuove la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società attraverso la diagnosi precoce e l'informazione socio-sanitaria, ma ha anche favorire l'inclusione sociale di tali soggetti attraverso la rimozione di ogni tipo di barriera socio-economica e culturale.

### **Lavoratori immigrati**

L'Italia ha ratificato le Convenzioni ILO sui lavoratori migranti n.97 del 1949 e n.143 del 1975.

Non vi è alcun obbligo o raccomandazione alle aziende di rimborsare i lavoratori immigrati per la tassa sul lavoro in quanto il costo del permesso di soggiorno è a carico del lavoratore.

Non vi è alcun obbligo o raccomandazione alle aziende di provvedere al rimborso dei biglietti aerei per lavoratori che desiderino ritornare in patria per giustificato motivo (e.g., malattia di un familiare), indipendentemente dai requisiti contrattuali. Il datore di lavoro è però obbligato a rimborsare allo Stato le spese di viaggio sostenute in caso di espulsione del lavoratore assunto.

### **Minoranze etniche**

La disciplina in materia di discriminazione razziale dettata dalla L. 654/1975 è stata integrata ad opera del Testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286/98) in particolare dagli articoli 43 e 44, recanti rispettivamente l'individuazione puntuale degli atti di discriminazione e la disciplina dell'azione in sede civile contro gli atti di discriminazione.

Entrambi gli articoli citati si riferiscono ai comportamenti discriminatori compiuti non solamente nei riguardi di cittadini stranieri non comunitari – destinatari della gran parte delle disposizioni del testo unico – ma anche di cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia.

L'articolo 43 del testo unico sull'immigrazione qualifica come discriminatori i comportamenti che, direttamente o indirettamente, operano una distinzione, un'esclusione, una restrizione o una preferenza per motivi di razza, colore, nazionalità, etnia, religione e che abbiano l'intento o l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento o l'esercizio, in condizione di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.

In particolare sono individuati i seguenti atti di discriminazione in ragione dell'appartenenza a una determinata razza, religione, etnia o nazionalità :

- compimento o omissione di un atto ingiustamente discriminatorio nei confronti di un cittadino straniero, da parte di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio o di un esercente un servizio di pubblica utilità;
- imposizione di condizioni più svantaggiose o rifiuto di fornire beni o servizi offerti al pubblico;
- imposizione di condizioni più svantaggiose o rifiuto di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia;
- azioni od omissioni dirette ad impedire l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa dallo straniero regolarmente soggiornante in Italia;
- atti o comportamenti compiuti dal datore di lavoro o dai suoi preposti diretti a discriminare anche indirettamente il lavoratore straniero.



La disposizione fornisce, inoltre, una individuazione dei criteri in base ai quali individuare le fattispecie di “discriminazione indiretta”: è da considerarsi tale ogni trattamento pregiudizievole conseguente all’adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell’attività lavorativa.

L’articolo 44 del Testo unico sull’immigrazione istituisce e disciplina l’azione in sede civile contro gli atti di discriminazione.

Si prevede la possibilità di agire in giudizio avanti al tribunale civile con un ricorso privo di formalità, teso ad ottenere un provvedimento che, eventualmente, anche in via di urgenza, possa rimuovere gli effetti della discriminazione e risarcire il danno subito. L’inosservanza del provvedimento è perseguita penalmente.

Quando si tratti di discriminazione di carattere collettivo in ambito lavorativo, il ricorso può essere presentato anche dalle maggiori organizzazioni sindacali, e sono previste sanzioni accessorie per le aziende.

Infine, si prevede l’istituzione ad opera delle regioni di centri di informazione, assistenza legale e osservazione sull’andamento del fenomeno.

### **Età minima**

L’ammissione del minore al lavoro è subordinata a due requisiti: il raggiungimento dell’età minima di 16 anni e l’assolvimento dell’obbligo scolastico. Per gli apprendisti minorenni si applicano regole speciali che mirano a tutelare l’integrità psicofisica del minore stesso. In particolare, ai sensi della legge n. 977/67, l’orario di lavoro non può superare le otto ore giornaliere e le 40 settimanali.

Per quanto attiene l’accesso del minore al contratto di apprendistato si evidenzia che il minore che abbia compiuto quindici anni può accedere alla tipologia di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, anche per assolvere all’obbligo di istruzione (art. 3 d.l.gs n. 167/2011). Comunque, sia in caso di apprendistato che nel caso di altre tipologie di rapporti di lavoro, vige il divieto di adibire i minori al lavoro notturno (artt. 15 e 17 L. n. 977/67).

Quindi il minore apprendista non può essere adibito al lavoro nelle 12 ore comprendenti l’intervallo tra le 22 e le 6 o quello tra le 23 e le 7.

Tale divieto può essere derogato in due ipotesi:

- eccezionalmente e solo per il tempo strettamente necessario, per i soggetti che hanno compiuto 16 anni, quando si verifichi un caso di forza maggiore che ostacoli il finanziamento dell’azienda.
- Per i minori impiegati in attività culturali, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo. In ogni caso la prestazione lavorativa non può protrarsi oltre le ore 24 e, a prestazione compiuta, il minore ha diritto ad un periodo di riposo di almeno 14 ore consecutive.

### **Lavoro straordinario**

La disciplina italiana è contenuta nel D.lgs n. 66/2003 in conformità ed in attuazione della Direttiva europea 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro.

In particolare l’art. 5 del D.lgs citato prevede che il lavoro straordinario debba essere computato a parte e compensato con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi di lavoro. I contratti collettivi possono in ogni caso consentire che, in alternativa o in aggiunta alle maggiorazioni retributive, i lavoratori usufruiscano di riposi compensativi.

Il lavoro straordinario, ai sensi dell’art. 1, comma 2, lett. c) del d.lgs. citato, è quello svolto oltre l’orario normale di lavoro, ossia le 40 ore settimanali previste dall’art. 3.

Quando il contratto collettivo prevede una durata settimanale inferiore a quella legale, le ore eccedenti che non superano il limite delle 40 ore, possono essere qualificate non come lavoro

straordinario, bensì come lavoro supplementare. In ogni caso il limite settimanale di ore di lavoro non può superare le 48 ore, comprese le ore di straordinario.

Poiché il lavoratore deve osservare almeno 11 ore di riposo continuativo per ogni 24 ore di lavoro, l'attività lavorativa non può, comunque, eccedere le 13 ore giornaliere, compreso l'eventuale straordinario.

Se mancano indicazioni nei contratti collettivi il ricorso al lavoro straordinario è legittimo solo se concordato dalle parti e, comunque, non può eccedere le 250 ore annuali fatte salve le ipotesi di cui all'art.5, comma 4, d. lgs. n. 66/2003 (casi di eccezionali esigenze tecnico-produttive con impossibilità di fronteggiarle mediante assunzione di altri lavoratori oppure nei casi di forza maggiore o di pericolo grave e immediato o ancora di danno a persone o alla produzione, o infine in occasione di altri eventi particolari quali mostre, fiere, manifestazioni, ecc).

Infatti, come da circolare n. 8/2005 di questo Ministero, ai sensi dell'art. citato, il datore di lavoro non può far eseguire ai propri dipendenti lavoro straordinario oltre le 250 ore annue ovvero oltre i diversi limiti temporali stabiliti dalla contrattazione collettiva, salvo il verificarsi delle particolari condizioni sopra delineate.

### **Minimi salariali**

La retribuzione costituisce il corrispettivo della prestazione fornita dal lavoratore subordinato il quale, per principio costituzionale, ha diritto ad un compenso proporzionato alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente a garantire a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.).

In via generale la retribuzione è determinata liberamente dalle parti, nel rispetto però di un limite minimo, che la giurisprudenza – sulla base del principio costituzionale di retribuzione sufficiente e in un contesto di libertà sindacale – ha individuato nei valori di paga base fissati dalla stessa contrattazione collettiva.

### **Diritti dei bambini**

L'Italia ha assunto molteplici impegni a livello internazionale a seguito dell'adesione alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dall'Italia con legge n. 176/1991, la Carta degli Impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile, siglata il 16 aprile 1998; la Dichiarazione di Pechino del 15 settembre 1995; la Convenzione OIL n. 138 del 1973 e ratificata dall'Italia con legge n. 157 del 1981; la Convenzione OIL n. 182, ratificata dall'Italia con la legge n. 148 del 2000.

Difatti, nel 2006 è stato costituito il Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto dello sfruttamento del lavoro minorile, che è in fase di riconvocazione ed è composto dai Ministeri ed enti territoriali coinvolti, rappresentanze delle associazioni imprenditoriali dei sindacati, della società civile e delle organizzazioni non governative, ha condiviso la nuova riformulazione della Carta degli impegni sottoscritta sempre nel 1998 per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile.

Punti salienti della Carta citata sono:

- a) sviluppare nelle sedi internazionali, particolarmente l'OIL, iniziative per contrastare il fenomeno del “dumping sociale” determinato con il concorso del lavoro minorile e incoraggiare il commercio internazionale equo e solidale.
- b) riconoscere la validità di strumenti quali le clausole sociali ed i codici etici che potrebbero dimostrare la loro efficacia non solo nella lotta internazionale allo sfruttamento dei minori, ma anche sul versante interno, poiché potrebbero costituire un ulteriore elemento di regolazione dei rapporti tra le imprese, anche con particolare riferimento alla subfornitura; introdurre il marchio sociale di qualità per le imprese che dimostrino di rispettare i diritti dei lavoratori e garantiscano il mancato sfruttamento dal lavoro minorile.

- c) definire i codici di condotta, già previsti nella carta del '98, negoziati per i settori e/o le imprese che internazionalizzano in vario modo le proprie attività prevedendo in essi il rispetto dei diritti umani fondamentali e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile e sostenere lo sviluppo delle attività di controllo mediante i meccanismi settoriali e intersettoriali previsti dai contratti collettivi
- d) sostenere, anche a livello internazionale, le misure di sostegno in favore delle vittime di traffico di esseri umani e le iniziative volte a contrastare i fenomeni della tratta e del turismo sessuale;
- e) diffondere e promuovere tra le imprese italiane, ad esempio attraverso il *Progetto Italia "Sviluppo Sostenibile attraverso il Global Compact"*, le migliori pratiche in materia di responsabilità sociale delle imprese nonché sviluppare e facilitare progetti in partenariato pubblico-privato che contribuiscano ad una crescita qualitativa ed una affermazione economica in un'ottica di sviluppo sostenibile.
- f) Per quanto riguarda le imprese multinazionali, diffondere le linee guida volontarie dell'OCSE sulla responsabilità sociale delle imprese, contro lo sfruttamento del lavoro minorile;
- g) attuare il sistema comunitario delle preferenze generalizzate, anche attraverso specifici incentivi a livello di dazi e tariffe per quei paesi in via di sviluppo che hanno ratificato ed applicato effettivamente le Convenzioni fondamentali ONU/OIL sui diritti umani e del lavoro.

La nuova riconvocazione del Tavolo dovrebbe portare alla redazione delle azioni del Piano di azione in attuazione della Convenzione OIL n. 182, da far confluire nel Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza futuro.

### **Traffico di Esseri Umani**

L'Italia ha ratificato la Convenzione ILO sul lavoro forzato n.29 del 1930 e la Convenzione ILO sull'abolizione del lavoro forzato n.105 del 1968.

Per la realizzazione di interventi a favore delle vittime di tratta e grave sfruttamento, diversi dalla tutela giurisdizionale sono state promosse dal Governo italiano alcune iniziative, quali:

Programmi di emersione e prima assistenza ex art. 13 Legge 228/2003

Programmi di assistenza ed integrazione sociale ex art. 18 d.lgs. 286/1998.

Oltre a tali misure complementari si ricordano anche i programmi di assistenza e di integrazione sociale e le misure per i soggetti sottoposti al traffico degli esseri umani:

- Programma di prima assistenza, ai sensi dell'art. 13 della legge 228/2003 ("Misure contro la tratta di persone") "Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale". I progetti art. 13 garantiscono assistenza alle presunte vittime di tratta e a quelle già identificate come tali per un periodo minimo di tre mesi che, ove possibile, può essere esteso ad altri tre mesi. Le persone prese in carico da enti pubblici o del privato sociale hanno diritto ad adeguate condizioni di alloggio, di vitto, di assistenza sanitaria e legale. In molti casi, conclusosi il progetto individuale art. 13, le persone continuano ad essere assistite nell'ambito dei progetti ex art. 18. Dal 2006 al 2012, i progetti art. 13 finanziati sono stati 166. Dal 2006 al 2012, attraverso i progetti art. 13, sono state assistite 3.770 persone trafficate.

- Programma di assistenza e integrazione sociale previsto dall'art. 18 del d.lgs. 286/98 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". I progetti art. 18, della durata di 12 mesi, garantiscono alle persone trafficate la possibilità di accedere ad una serie di servizi ed attività, in base al piano di assistenza individualizzato elaborato in base ai loro bisogni specifici: accoglienza residenziale, counselling psicologico, assistenza legale, mediazione linguistico-culturale, accompagnamento ai servizi socio-sanitari, formazione professionale, tirocini aziendali, supporto nella ricerca del lavoro, inserimento lavorativo. I progetti finanziati dal 1999 al 2012 sono stati 665. Dal 2000 al 2012, oltre 65.000 persone sono entrate in contatto con i progetti ex art. 18, da cui hanno ricevuto una qualche forma di

supporto (informazioni, consulenza psicologica, consulenza legale, accompagnamenti socio-sanitari); di queste, hanno partecipato ad un programma di protezione sociale 21.378 persone.

I beneficiari di questo programma possono inoltre usufruire di un “permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari”.

Entrambi i programmi di assistenza prevedono il co-finanziamento – attraverso un bando congiunto annuale – di progetti realizzati da enti locali e territoriali e/o associazioni. Queste ultime, per partecipare all’avviso pubblico, devono essere iscritte alla seconda sezione del Registro delle associazioni e degli enti che operano a favore degli immigrati.

- **Numero Verde Nazionale anti-tratta (800.290.290)** operativo h 24 - è gratuito e anonimo e consente di entrare in contatto con personale specializzato multilingue. Esso fornisce informazioni dettagliate sulla legislazione e sui servizi garantiti alle persone trafficate/sfruttate in Italia e, su richiesta, indirizza queste ultime verso i servizi socio-assistenziali messi a disposizione nell’ambito dei programmi ex art 13 (L. 228/03) ed ex art.18 (d.lgs. 286/98). Il servizio è articolato in una postazione centrale che opera in stretto raccordo con i progetti “art. 13” ed in particolare con apposite strutture istituite presso questi ultimi, denominate “unità territoriali operative” Queste hanno il compito di prendere in carico le segnalazioni provenienti dal numero verde e provvedere a valutare il caso ed inviare la presunta vittima di tratta o sfruttamento ai servizi dedicati del territorio di riferimento. Il servizio è altresì rivolto ai cittadini che vogliono segnalare situazioni di sfruttamento, nonché agli operatori del settore, al fine di agevolare il lavoro di rete a livello nazionale.

L’Italia ha adottato specifiche misure normative vincolanti come il Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri, in particolar modo di donne e bambini, a ratificato a Palermo con Legge 16 marzo 2006, n. 146 volto anche a prevenire la tratta di esseri umani.

Questi spesso sono minori stranieri non accompagnati, vittime di vera e propria riduzione in schiavitù o di tratta di persone in uno stato di soggezione - da parte di parenti o di terze persone all’insaputa o meno della famiglia di origine - e condotti sul nostro territorio nazionale da organizzazioni criminali coinvolti in circuiti di sfruttamento lavorativo.

Il nostro ordinamento giuridico ha previsto non solo il reato di tratta di persone , ma anche quello di riduzione o mantenimento in schiavitù ed in servitù.

- Art. 600. Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù.

- Art. 601. Tratta di persone.

- Art. 602. Acquisto e alienazione di schiavi.

- Art 602ter. Circostanze aggravanti

L’attuale formulazione di questi articoli è dovuta alla seguenti novelle che si sono succedute in questi ultimi anni.

- Legge n. 228 del 2003 (Misure contro la tratta di persone).

- Legge n. 108 del 2010 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell’ordinamento interno).

-.Legge n. 172 del 2012 (Ratifica della Convenzione del Consiglio d’Europa del 2007 per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l’abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell’ordinamento interno.).Quest’ultima norma, tra l’altro, all’art. 4 ha previsto il raddoppiamento dei termini di prescrizione per i reati previsti dagli artt. 601 e 602 codice penale.

A livello europeo, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha rafforzato sempre più l’attività in campo internazionale relativamente agli interventi in materia di tratta di persone. A livello europeo è stato ente proponente e capofila di due progetti finanziati nell’ambito del Programma comunitario Prevention of and fight against crime – Action Grants 2007:

a) Azione transnazionale intersettoriale per il contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento lavorativo. Identificazione e assistenza delle vittime (FREED): realizzato in stretta collaborazione con l’OIL, Organizzazione Internazionale del Lavoro, è finalizzato all’analisi del

fenomeno del lavoro sommerso degli immigrati e del lavoro para-schiavistico, delle buone pratiche esistenti e all'attivazione di processi di in formazione e formazione degli attori che operano nel settore

b) Sviluppo di un Transnational Referral mechanism per le vittime di tratta tra i paesi di origine e di destinazione (TRM-EU): realizzato in stretta collaborazione con l'ICMPD di Vienna (International Centre for Migration Policy Development) sviluppa un sistema di cooperazione istituzionalizzato tra Paesi membri dell'Unione Europea e Paesi Terzi, al fine di garantire una gestione organica dei casi transnazionali di tratta di persone e condividere adeguati standard per la protezione delle vittime ed il trattamento dei dati sensibili.

Il Dipartimento è stato inoltre partner in altri due progetti presentati nell'ambito del medesimo programma europeo:

- Romania, Agenzia Nazionale contro la tratta di persone - progetto ROBSI che ha come obiettivo interventi mirati alla riduzione del numero di donne trafficate dalla Romania e dalla Bulgaria verso l'Italia e la Spagna ed alla sensibilizzazione sul fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale;

- Save the Children Italia: progetto AGIRE che ha come obiettivo interventi mirati a rafforzare la cooperazione tra soggetti pubblici e privati in Italia, Grecia e Romania nel campo dell'identificazione e dell'assistenza dei minori vittime e/o potenzialmente vittime di tratta.

Infine, il Dipartimento è stato partner di un progetto finanziato nell'ambito del *Programma Tematico della Commissione Europea per la Cooperazione con i Paesi terzi nell'area della migrazione e dell'asilo* (EuropeAid/126364/C/ACT/Multi), promosso dall'OIL. È un programma biennale per rafforzare la cooperazione tra Nigeria e Italia in materia di identificazione delle vittime di tratta, perseguimento dei trafficanti e assistenza alle vittime. La sua componente di ricerca – svolta sia in Italia che in Nigeria - è stata coordinata dal Dipartimento e ha indagato sul flusso migratorio dei nigeriani verso l'Italia, con un'attenzione specifica alla tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Non mancano contributi volti a consolidare la cooperazione istituzionale bilaterale: la creazione di un gruppo di lavoro multi-agenzia per la promozione di buone pratiche, seminari di formazione per gli operatori, interventi di sensibilizzazione e formazione per i gruppi a rischio, interventi di assistenza ed integrazione per le vittime una volta rimpatriate.

Il Dipartimento ha coltivato in modo particolare i rapporti di collaborazione bilaterale con la Romania, Paese di origine della maggior parte delle vittime di tratta presenti in Italia. Tale collaborazione ha portato alla conclusione di un protocollo d'intesa tra il Dipartimento, il Ministero del Lavoro, le Regioni italiane ed il Ministero romeno del Lavoro, Famiglia e Pari Opportunità, firmato a Bucarest il 9 luglio 2008. L'accordo prevede la cooperazione e il coordinamento delle attività in materia di contrasto alla tratta di persone e assistenza delle vittime realizzate con le risorse del Fondo Sociale Europeo, programmazione 2007-2013.

## **2. Politiche per le pari opportunità**

Lo Stato italiano fa già molto in materia di politica del lavoro, politiche sociali e pari opportunità, in linea con gli standard internazionali, in primis, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). In aggiunta al dettato costituzionale e alla normativa ordinaria che disciplina i rapporti di lavoro (compreso il decreto legislativo 198/2006 Codice sulle pari opportunità), il questionario sotto riportato si concentra principalmente sugli strumenti nazionali di natura obbligatoria e non obbligatoria finalizzati a, o che hanno l'effetto di, richiedere alle imprese di evitare forme di discriminazione sul posto di lavoro (e chiede anche se periodicamente venga valutata l'adeguatezza di tali strumenti, colmandone le eventuali lacune).

Sono diversi i meccanismi che lo Stato italiano ha posto in essere per acquisire informazioni utili dalle imprese per contrastare o prevenire forme di discriminazioni nei luoghi di lavoro.

In particolare, con riferimento alle discriminazioni tra uomo e donna sul luogo di lavoro, il Codice delle pari opportunità (D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198) prevede – all'articolo 46 – l'obbligo per le aziende sia pubbliche che private con più di 100 dipendenti di inviare con cadenza biennale un articolato rapporto sulla situazione del personale. In tale rapporto devono essere evidenziate le differenze quantitative di genere con riferimento alle assunzioni, formazione, promozione professionale, livelli di inquadramento, passaggi di categoria o qualifica, istituti quali la mobilità, cassa integrazione guadagni, licenziamenti, prepensionamenti e pensionamenti e retribuzione corrisposta. Il rapporto deve essere inviato – oltre che alle rappresentanze sindacali aziendali – alla Consigliera di Parità competente per regione. In caso di mancato invio, la Direzione regionale del Lavoro invita il datore di lavoro ad adempiere in un tempo massimo di 60 giorni, trascorsi i quali si applicheranno sanzioni di carattere amministrativo e, nei casi più gravi, si potrà giungere anche alla sospensione di tutti i benefici contributivi eventualmente goduti dall'azienda per il periodo di un anno.

Il datore di lavoro non può chiedere alla persona con disabilità una prestazione lavorativa non compatibile con le sue minorazioni ed è altresì tenuto a garantirle il medesimo trattamento economico e normativo previsto dalle leggi e dai contratti collettivi per la generalità dei lavoratori.

Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro privati, nonché i pubblici, sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della **legge 3 marzo 2009, n. 18**, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori (**articolo 3**, comma 3- bis, **decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216**).

La predisposizione di accomodamenti ragionevoli da parte del datore di lavoro è altresì prevista per i lavoratori con disabilità dipendenti occupati a domicilio o con modalità di telelavoro, ai quali l'imprenditore affidi una quantità di lavoro atta a procurare a tali soggetti una prestazione continuativa corrispondente all'orario normale di lavoro e a quella stabilita dal contratto collettivo nazionale applicato ai lavoratori dell'azienda che occupa il disabile a domicilio o attraverso il telelavoro (art. 4, comma 3, legge 68/99).

Per incentivare le assunzioni dei lavoratori con disabilità, l'art. 13 della legge 68/99 ha previsto per i datori di lavoro privati, la concessione di un contributo, a valere sul Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, per il rimborso forfettario parziale delle spese necessarie alla trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative dei disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50% o per l'apprestamento di tecnologie di telelavoro ovvero per rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa del disabile.

Inoltre, per quanto attiene alle patologie invalidanti ed oncologiche si richiama la seguente normativa Legge 61/2000 art. 12-bis, art. 33, comma 6; Legge 104/1992 art. 42, comma 5, D.lgs. 151/2000, art. 6 comma 3 bis; Legge 80 /2006 e le migliori tutele introdotte nei rinnovi contrattuali. Si evidenzia che la normativa italiana presenta degli aspetti innovativi per tipologie contrattuali, quali: congedi, sostegno economico, tutela dei diritti per i familiari.

Con riferimento alle procedure di licenziamento collettivo, è utile segnalare come, oltre a prevedere una procedura di consultazione obbligatoria – da esperirsi in prima istanza in sede sindacale e in caso di mancato accordo presso gli organismi territoriali competenti – finalizzata altresì ad individuare i criteri di scelta dei lavoratori che tengano conto non solo delle esigenze aziendali, ma anche dei carichi di famiglia e anzianità di servizio, il legislatore italiano (art.5 co.2 L.223/91) richiede espressamente che il datore di lavoro non possa licenziare una percentuale di manodopera femminile superiore a quella occupata (con riferimento alle mansioni oggetto di licenziamento).

Il recesso di cui all'art. 4, comma 9, della legge 23 luglio 1991, n. 223 ovvero il licenziamento per riduzione di personale e per giustificato motivo oggettivo, esercitato nei confronti del lavoratore con disabilità occupato obbligatoriamente sono annullabili se al momento della cessazione del rapporto

il numero di lavoratori rimanenti occupati obbligatoriamente sia inferiore alla quota di riserva prevista dall'art. 3 della l. 68/99.

Uno strumento che lo Stato italiano individua – nell'ambito della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro – per far emergere o ridurre la presenza di pratiche discriminatorie può essere individuato nel Documento di valutazione dei rischi. Il Testo Unico in materia di sicurezza D.lgs.81/2008 implementa i contenuti e gli obiettivi del Documento di valutazione dei rischi con due importanti novità. La prima novità di rilievo risiede nel fatto che l'azienda è tenuta a valutare il rischio da stress lavoro correlato (art.28 co.1), analizzando la propria organizzazione del lavoro e individuando una serie di indicatori che siano utili a valutare tale rischio (es. indici infortunistici, assenze per malattia, evoluzione dello sviluppo di carriera, autonomia decisionale dei lavoratori, rapporti interpersonali, pianificazione dei compiti, orari e turni). L'analisi della situazione aziendale – attraverso gli indicatori sopra indicati – può avvenire attraverso la stesura di report o indagini oggettive/soggettive per aree di lavoro o gruppi omogenei. Deve, inoltre, essere previsto un piano di monitoraggio, con le relative tempistiche di controllo. A tal proposito, si segnala che l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) ha predisposto una piattaforma che consente alle aziende di valutare lo stress lavoro correlato, attraverso una lista di controllo, questionari e una guida per le azioni di monitoraggio. La seconda novità di rilievo risiede nell'obbligo di valutare i rischi con attenzione alle lavoratrici in stato di gravidanza, e – di rilevante importanza per la prevenzione delle discriminazioni sui luoghi di lavoro – anche con riguardo alle differenze di genere, di età, di razza e di tipologia contrattuale.

Il D.lgs.81/2008 in materia di riordino e riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro, prevede all'articolo 6, comma 8, lettera h l'opportunità di “valorizzare sia gli accordi sindacali, sia i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria, che, in considerazione delle specificità dei settori produttivi di riferimento, orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente”. Ossia, si è voluto in tal modo favorire quei comportamenti imprenditoriali, che, oltre ad applicare la normativa del settore, avessero un quid in più e tutelassero la salute e sicurezza del lavoratore, ma anche l'ambiente in cui è collocato l'impianto industriale o fornissero un servizio alla comunità in cui ha sede il luogo di lavoro.

In tale quadro normativo, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha istituito appositi comitati, costituiti ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. n 81/2008, tra i quali, uno specifico per l'elaborazione di criteri unici che individuino i requisiti dei codici etici, di condotta e accordi sindacali, nonché le buone prassi al fine di evidenziarne i tratti comuni, procedendo ad esaminare un campione non esaustivo di soggetti, al fine di classificarli secondo la diversa tipologia giuridica: settore pubblico, settore privato, terzo settore e si sono individuate 5 macroaree: tutela della salute e sicurezza sul lavoro, promozione di buone pratiche lavorative, gestione dell'organizzazione, tutela dell'ambiente, rispetto dei diritti umani.

Con riferimento al profilo strettamente risarcitorio di discriminazioni accertate sia in via conciliativa che in sede giudiziale, lo Stato italiano consente al datore di lavoro che riconosce tale discriminazione (questo in sede di conciliazione) o al quale viene attribuita in sede di giudizio, di indennizzare il lavoratore con una somma data a titolo di risarcimento per il danno biologico che sovente si produce in capo al soggetto discriminato. Tale somma è esente sia da carico fiscale che contributivo, senza applicabilità di soglie massime di esenzione. L'esenzione da carico contributivo è stata espressa dall'INPS anche di recente, con sua circolare n.40 del 22 febbraio 2011.

Con riferimento all'esenzione fiscale, il risarcimento per danno biologico - quale danno alla persona – viene ricondotto al concetto di danno emergente, la cui fattispecie è stata riconosciuta esente da imposizione fiscale dalla Cassazione (Cassazione Sez. Trib. 9 dicembre 2008, n.28887).

Sotto un profilo generale, si precisa, inoltre, che l' art. 38 del "Codice per le Pari Opportunità" stabilisce quali siano i provvedimenti avverso le discriminazioni. Qualora vengano poste in essere discriminazioni, anche di tipo retributivo, su ricorso della lavoratrice o del lavoratore, o per sua delega delle organizzazioni sindacali, delle associazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso, o della Consigliera di parità territorialmente competente, il giudice del lavoro o il Tribunale amministrativo competente richiede il risarcimento del danno anche non patrimoniale, nei limiti della prova fornita, e con decreto motivato e immediatamente esecutivo ordina la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. L'inottemperanza al decreto può essere punita con una ammenda pecuniaria e nei casi gravi con l'arresto fino a sei mesi. Inoltre, nel caso in cui il comportamento discriminatorio sia stato posto in essere da soggetti che godano di benefici concessi dallo Stato (contributi economici, agevolazioni fiscali, contributive ecc), o che siano titolari di appalti inerenti l'esecuzione di opere pubbliche, dietro segnalazione degli Uffici Territoriali del Lavoro, può essere revocato il beneficio concesso o l'appalto. Tale tipologia di sanzioni non si applica nel caso in cui sia raggiunta una soluzione di tipo conciliativo.

La disciplina in materia di discriminazione razziale dettata dalla L. 654/1975 è stata integrata ad opera del Testo unico in materia di immigrazione (d.lgs. n. 286/98) in particolare dagli articoli 43 e 44, recanti rispettivamente l'individuazione puntuale degli atti di discriminazione e la disciplina dell'azione in sede civile contro gli atti di discriminazione.

Entrambi gli articoli citati si riferiscono ai comportamenti discriminatori compiuti non solamente nei riguardi di cittadini stranieri non comunitari – destinatari della gran parte delle disposizioni del testo unico – ma anche di cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia.

L'articolo 43 del testo unico sull'immigrazione qualifica come discriminatori i comportamenti che, direttamente o indirettamente, operano una distinzione, un'esclusione, una restrizione o una preferenza per motivi di razza, colore, nazionalità, etnia, religione e che abbiano l'intento o l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento o l'esercizio, in condizione di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.

In particolare sono individuati i seguenti atti di discriminazione in ragione dell'appartenenza a una determinata razza, religione, etnia o nazionalità :

- compimento o omissione di un atto ingiustamente discriminatorio nei confronti di un cittadino straniero, da parte di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio o di un esercente un servizio di pubblica utilità;
- imposizione di condizioni più svantaggiose o rifiuto di fornire beni o servizi offerti al pubblico;
- imposizione di condizioni più svantaggiose o rifiuto di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia;
- azioni od omissioni dirette ad impedire l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa dallo straniero regolarmente soggiornante in Italia;
- atti o comportamenti compiuti dal datore di lavoro o dai suoi preposti diretti a discriminare anche indirettamente il lavoratore straniero.

La disposizione fornisce, inoltre, una individuazione dei criteri in base ai quali individuare le fattispecie di "discriminazione indiretta": è da considerarsi tale ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa.

L'articolo 44 del Testo unico sull'immigrazione istituisce e disciplina l'azione in sede civile contro gli atti di discriminazione.



Si prevede la possibilità di agire in giudizio avanti al tribunale civile con un ricorso privo di formalità, teso ad ottenere un provvedimento che, eventualmente, anche in via di urgenza, possa rimuovere gli effetti della discriminazione e risarcire il danno subito. L'inosservanza del provvedimento è perseguita penalmente.

Quando si tratti di discriminazione di carattere collettivo in ambito lavorativo, il ricorso può essere presentato anche dalle maggiori organizzazioni sindacali, e sono previste sanzioni accessorie per le aziende.

Infine, si prevede l'istituzione ad opera delle regioni di centri di informazione, assistenza legale e osservazione sull'andamento del fenomeno.

Nell'ordinamento italiano il principio generale relativo alla parità di trattamento retributivo tra uomini e donne è stato previsto già nelle disposizioni generali dell'Art. 1 del Codice per le Pari Opportunità, laddove ha esplicitato che la parità di trattamento e di opportunità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione. Più dettagliatamente l'art. 28 del Codice ha declinato i principi previsti dalla Direttiva europea di riferimento (2006/54/CE) come segue: *“E' vietata qualsiasi discriminazione, diretta e indiretta, concernente un qualunque aspetto o condizione delle retribuzioni, per quanto riguarda uno stesso lavoro o un lavoro al quale è attribuito un valore uguale”*, rafforzando e rendendo perentorie le indicazioni dell'UE. Recentemente la Legge n. 92 del 28 giugno 2012 *“Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro”*, ha posto nuovamente l'attenzione sulla necessità di promuovere la parità di trattamento retributivo tra uomini e donne prevedendo, in concreto, un sistema di monitoraggio finalizzato a verificare gli effetti dell'applicazione della suddetta riforma attraverso la creazione di un complesso sistema di banche dati, che forniscano periodicamente elementi conoscitivi sull'andamento dell'occupazione femminile, rilevando in particolare la corrispondenza dei livelli retributivi al principio di parità di trattamento. Dagli esiti del monitoraggio saranno desunti elementi utili per l'eventuale implementazione - ove necessario - delle misure introdotte dalla riforma citata.

Con riferimento ai regimi pensionistici vigenti in Italia per le lavoratrici del settore pubblico la recente normativa nazionale (Legge n. 102/2009) ha innalzato l'età pensionabile delle donne, equiparandola a quella degli uomini, anche attraverso un meccanismo di gradualità, al fine di consentire la parità di trattamento economico pensionistico. La parità di trattamento e il divieto di discriminazione retributiva sussiste anche nelle forme pensionistiche complementari e collettive.

In merito al trattamento economico e normativo previsto per le lavoratrici in congedo di maternità, l'art. 22 del Decreto legislativo n. 151 del 2001 *“Testo unico delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità”* prevede la corresponsione di una indennità giornaliera pari all'80% della retribuzione per tutto il periodo di congedo. Tali periodi sono computati a tutti gli effetti nell'anzianità di servizio, nelle progressioni di carriera e ai fini del calcolo contributivo per il raggiungimento dei requisiti pensionistici. Numerosi contratti, anche di tipo decentrato, al fine di evitare penalizzazioni retributive delle lavoratrici in maternità, prevede l'integrazione dell'indennità da parte del datore di lavoro fino al raggiungimento del 100% della retribuzione giornaliera.

La figura istituzionale preposta alla prevenzione delle discriminazioni di genere sui luoghi di lavoro è la Consigliera di parità, istituita a livello nazionale, regionale e provinciale. Nell'esercizio della propria funzione riveste la carica di pubblico ufficiale nonché di garante a tutela delle vittime delle discriminazioni di genere. La Consigliera di parità può utilizzare strumenti di conciliazione informale e formale e, ove la controversia insorta non dovesse risolversi in sede conciliativa, può promuovere l'azione in giudizio, sia individuale che collettiva, o può intervenire *ad adiuvandum* nei giudizi eventualmente promossi dalle lavoratrici. Tra le molteplici competenze assegnate dalla legge alla Consigliera di parità si evidenzia quella relativa alla rilevazione delle situazioni di squilibrio di genere, nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, ivi

compresa la progressione professionale e di carriera, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché nelle forme pensionistiche complementari collettive .

Ai fini della prevenzione delle discriminazioni l'art. 50-bis del Codice per le pari Opportunità (D.lgs.n. 198/2006) stabilisce anche che i contratti collettivi possono prevedere misure specifiche, compresi codici di condotta, linee guida, buone prassi, per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale, in particolare le molestie e le molestie sessuali nei luoghi di lavoro, nelle condizioni di lavoro, nonché nella formazione e nella crescita professionale.

Dall'inizio degli anni '90, inizia un percorso istituzionale delle politiche di pari opportunità che introduce la cultura d'impresa e dunque anche il sostegno al superamento degli stereotipi di genere, sia con la Legge n. 125/1991 sia con la legge di istituzione delle Consigliere di parità - Legge n. 196/2000 - dando a loro funzioni specifiche per promuovere le politiche di genere contro gli stereotipi e, ancora, con la Legge 215/1992 per l'imprenditoria femminile e non ultimo il Codice di pari opportunità D.lgs. 198/2006 e successive modifiche.

Inoltre, proprio recentemente, la Consigliera nazionale di parità ha sottoscritto un Accordo di cooperazione strategica con il Ministero dell'Istruzione e ha già realizzato 23 iniziative nelle scuole; si tratta di incontri informativi sperimentali realizzati negli istituti scolastici superiori a indirizzo tecnico, destinati a insegnanti e studentesse/studenti, per promuovere all'interno delle scuole secondarie di secondo grado la conoscenza delle regole, prassi e strumenti in uso nel mondo del lavoro utili al migliore inserimento occupazionale, orientato anche verso nuove professioni.

Importante è anche il recepimento non solo della Direttiva del 27 marzo 1997 ma anche, successivamente, nel 2008 Il Piano Italia 2020 del Governo Italiano con Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, dedicando sezioni all'obiettivo strategico della *"formazione a una cultura di genere"* e *"alle politiche di genere"* e rimarcando l'obiettivo di far entrare negli insegnamenti curriculari il tema della formazione dei docenti o di realizzare percorsi formativi per il rispetto dei generi oltre a dichiarare la volontà di inserire le questioni di genere in contesti più ampi, come il rispetto delle differenze, la mediazione, le politiche di sostegno all'imprenditorialità femminile.

Grazie alla legge 12 agosto 2011 n. 120, lo Stato italiano garantisce maggiormente la presenza femminile nei Consigli di Amministrazione delle aziende, in altri organismi corporativi o ruoli esecutivi in genere.

#### **4. POLITICHE PER LE IMPRESE PARTECIPATE E PER GLI OPERATORI ECONOMICI NEI SETTORI PRIVATIZZATI**

La presente sezione costituisce il contributo del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le Società concessionarie di pubblici servizi - sia aziende partecipate dallo Stato che soggetti operanti in settori privatizzati - hanno dimostrato negli ultimi anni una particolare attenzione al concetto di responsabilità sociale di impresa, cioè all'integrazione di preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle proprie decisioni quotidiane, sia di natura industriale che commerciale.

A riprova di ciò, appare significativa la diffusione dell'iniziativa relativa alla redazione del documento di Bilancio di Sostenibilità, con l'obiettivo di dar conto agli stakeholder, ovvero ai portatori di interessi che corrispondono a sostenere l'attività economica, delle *performance* in termini di responsabilità sociale e di sostenibilità conseguite dalla Società.

L'erogazione dei servizi pubblici, soprattutto per quel che riguarda le regole che governano il rapporto con l'utente, è affidata all'atto concessorio di cui è parte integrante il contratto di servizio - stipulato tra l'Amministrazione vigilante e il soggetto che svolge servizi pubblici - che include specifiche clausole a tutela degli utenti medesimi. In questo contesto, le carte dei servizi rappresentano uno degli strumenti di cui il legislatore si è avvalso per estendere all'area dei servizi pubblici quei meccanismi protettivi riservati al consumatore e all'utente di servizi.

A tale riguardo, l'articolo 8 del decreto-legge n. 1/2012 (cd. decreto liberalizzazioni) valorizza le carte dei servizi. Si tratta di una disposizione fortemente innovativa e certamente assai significativa ai fini della tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici, nonché di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni. In particolare, è fatto obbligo di definire nelle carte in parola i diritti della persona costituzionalmente garantiti e ogni altro diritto, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi.

In sostanza, il citato articolo 8 del decreto-legge n. 1/2012 sancisce chiaramente il carattere impegnativo e vincolante delle carte dei servizi, laddove indica che queste servono a definire gli obblighi cui i gestori dei servizi pubblici debbono attenersi. Pertanto, appare chiaro che detta carta non può essere una raccolta di clausole di stile o di generiche e vuote formule attraverso cui fare marketing. Essa è fonte di regole cogenti che debbono essere articolate in modo chiaro e preciso, dalle quali discendono, in capo ai soggetti coinvolti, obblighi e relative sanzioni in caso di inosservanza e diritti in capo ai soggetti tutelati.

In materia di tutela dei diritti dei lavoratori, si segnala che i decreti legislativi nn. 81 e 106 rispettivamente del 2008 e 2009 hanno introdotto importanti modifiche alla disciplina relativa alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (i.e. prevenzione di incendi).

Inoltre, in tale ottica, assume rilevanza l'articolo 14 del decreto legislativo n. 58/2011 - recante disposizioni per la completa liberalizzazione del mercato interno dei servizi postali dell'Unione Europea in attuazione della direttiva 2008/6/CE - secondo cui i soggetti esercenti i servizi postali sono tenuti al rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro di riferimento.

La norma in questione mira a promuovere, e quindi a rendere maggiormente possibile, la realizzazione di un contratto di settore, creando una cornice generale ed omogenea di regole e di tutele fondamentali. La norma in parola, dunque, è volta a tutelare esigenze essenziali per le condizioni di lavoro nel settore del recapito postale, facendo uno specifico richiamo ai contratti collettivi di riferimento, evitando, nel contempo, a qualsiasi impresa, di far leva sul costo del lavoro per competere sul mercato (*dumping sociale*).

Relativamente al rispetto dell'ambiente, si fa presente che società partecipate dal MEF (i.e. Anas e Ferrovie dello Stato) svolgono altresì attività che hanno un rapporto molto stretto con l'ambiente.

In particolare, le predette società sono chiamate a soddisfare esigenze di mobilità nella maniera più efficiente e sostenibile, interfacciandosi, quindi, in modo diretto con la matrice ambientale.

Il principio dello sviluppo sostenibile è stato introdotto nel nostro ordinamento con il Decreto Legislativo n. 152/2006, recante norme in materia ambientale, il quale all'articolo 3-quater, comma 1, recita che *“Ogni attività...rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile”*. Tale concetto è anche ripreso dal D.P.R. n. 207/2010 *“Regolamento delle opere pubbliche”* che, all'articolo 15, comma 1, recita *“...La progettazione è informata a principi di sostenibilità ambientale..”* e, all'articolo 14, comma 1, lettera e), riporta come *“gli studi per il progetto devono consentire la valutazione preventiva della sostenibilità ambientale...”*.

L'importanza dello sviluppo e del mantenimento delle infrastrutture stradali e ferroviarie, che sono un elemento essenziale per lo sviluppo di un Paese, comporta, tuttavia, diversi impatti negativi sull'ambiente, derivanti sia dalla presenza fisica delle infrastrutture sul territorio quali, ad esempio, l'utilizzo del suolo, le emissioni in atmosfera, la produzione di rifiuti, l'inquinamento acustico, sia dagli aspetti strettamente legati al processo di costruzione, che includono l'erosione del suolo, l'inquinamento delle acque superficiali dovuta alle materie prime di costruzione, la deviazione dei corsi idrici, la deforestazione. Tali impatti possono avere conseguenze tanto di breve termine quanto di lungo termine.

In un'ottica di sviluppo sostenibile, tutti gli impatti devono essere attentamente individuati e valutati già prima degli interventi, al fine di massimizzare gli effetti sia sull'ambiente sia sulla popolazione umana. Inoltre, tali effetti devono essere costantemente monitorati e, quando possibile, contenuti e mitigati.

La procedura di VIA (Valutazione d'Impatto Ambientale) è basata sul principio dell'azione preventiva, per cui il migliore approccio per la realizzazione di un'opera consiste nel prevenire gli impatti negativi legati alla realizzazione del progetto anziché combatterne successivamente gli effetti. La VIA è, dunque, concepita per dare informazioni in merito alle conseguenze ambientali di un'azione prima che la decisione venga adottata e si configura come una procedura tecnico-amministrativa volta alla formulazione di un giudizio di ammissibilità sugli effetti stessi sull'ambiente globale, inteso come l'insieme delle attività umane e delle risorse naturali.

In sostanza, in linea con quanto previsto dalla vigente normativa, la VIA individua gli impatti significativi dell'infrastruttura sulla popolazione, sui diversi comparti ambientali, sulla biodiversità, sul clima e sul paesaggio, incluse le aree protette. In proposito, nell'intento di operare concretamente nella direzione di una gestione responsabile delle attività, riduzione degli impatti ambientali, prevenzione dell'inquinamento e miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali, l'Anas ha avviato nel 2011 il progetto di implementazione di un Sistema di Gestione Ambientale conforme alla norma UNI EN ISO 1401, con l'obiettivo, dunque, di identificare, analizzare, prevedere e controllare gli effetti ambientali delle proprie attività.

Ferrovie dello Stato ha recentemente comunicato che *“Nel corso del 2011 hanno viaggiato con i treni Frecciarossa e Frecciargento più di 25 milioni di persone, consentendo, in un solo anno, di ridurre l'immissione di CO2 nell'atmosfera di oltre 600 mila tonnellate.*

Ferrovie dello Stato ha ricevuto nel 2011 l'Oscar di bilancio nella categoria *“Grandi Società e imprese non quotate”* per l'*Annual Report 2010* composto dal Bilancio Consolidato di Gruppo, dal Bilancio individuale della Capogruppo e dal **Rapporto di Sostenibilità**.

Si tratta di un importante riconoscimento per una Società partecipata al 100% dal Ministero dell'economia e delle Finanze, per la qualità dell'informativa anche sul fronte della sostenibilità.

Vi sono diverse norme, in proposito, che garantiscono adeguati sistemi di sicurezza/ammortizzazione sociale ad esito di processi di privatizzazione di imprese pubbliche.

Il recente decreto-legge n. 134/2008 sulla completa privatizzazione di Alitalia, prevede apposite misure di sostegno al personale in esubero per sette anni; inoltre, lo stesso decreto stabilisce che i trattamenti di cassa integrazione e mobilità possono essere concessi per un periodo massimo, rispettivamente, di 48 e 36 mesi.

Anche per la trasformazione dell'ex Ente Pubblico Economico Ferrovie dello Stato in Società per azioni, avvenuta ai sensi della Delibera CIPE del 12 giugno 1992, lo Stato garantisce apposite misure di sostegno al personale in esubero, tra cui, la facoltà di transitare nei ruoli della Pubblica Amministrazione.

## **5. POLITICHE PER LE IMPRESE MULTINAZIONALI, PER GLI INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI E PER IL CREDITO ALL'ESPORTAZIONE**

La presente sezione costituisce il contributo del Ministero dello Sviluppo Economico (Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione). Il Dicastero degli Affari Esteri è responsabile insieme alla Direzione Generale del MiSE per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi, che ne è capodelegazione, e al Ministero dell'Economia e delle Finanze per il canestro tematico relativo al credito all'esportazione.

### **1. Promozione delle Linee Guida OCSE destinate alle multinazionali in materia di condotta d'impresa responsabile**

Le Linee Guida OCSE destinate alle imprese multinazionali, parte integrante della Dichiarazione OCSE sugli Investimenti Internazionali, sono l'unico codice di condotta intergovernativo e completo in materia di condotta responsabile delle imprese nei contesti internazionali. Esse impegnano i Governi sottoscrittori ad attuarle e per l'Italia la competenza è istituzionalmente affidata al Ministero dello Sviluppo economico, la Direzione Generale per la Politica industriale e la Competitività- PCN OCSE.

Le Linee Guida enunciano principi e norme, da applicarsi su base volontaria, con l'obiettivo di favorire una condotta imprenditoriale responsabile in un contesto globale, in conformità con la legislazione e le norme internazionali vigenti. I Governi si sono impegnati a promuovere, un corpo di raccomandazioni rivolte dagli stessi Governi firmatari alle imprese multinazionali – e, anche se nei limiti delle loro capacità, alle PMI - che operano da o nella propria giurisdizione e che copre trasversalmente i diversi ambiti della realtà aziendale: dalla trasparenza e pubblicazione delle informazioni ai diritti umani; dal lavoro e relazioni industriali, all'ambiente fino alla lotta alla corruzione, interessi dei consumatori, scienza e tecnologia, concorrenza e fiscalità.

In particolare un nuovo capitolo delle Linee Guida è incentrato sul rispetto dei diritti umani da parte delle imprese, capitolo ispirato ai Guiding Principles delle Nazioni Unite.

Pertanto il PCN promuoverà presso le imprese l'attuazione del secondo pilastro degli UNGPs.

Le Linee Guida si basano sia sull'impegno degli Stati nel promuoverle sia sulla responsabilità delle imprese nell'applicazione nonché sulla cooperazione tra i governi, le imprese e gli stakeholders nella loro attuazione.

In ossequio ai compiti istituzionali cui è preposto, il PCN ha realizzato nel corso degli anni molte attività anche connesse al tema dei diritti umani, tema che seppur non organizzato in un capitolo dedicato era già presente nelle Linee Guida prima della revisione del 2011, realizzando attività di sensibilizzazione, formazione ed elaborando strumenti di ausilio per le imprese (per maggiori informazioni si rinvia al sito <http://pcnitalia.sviluppoeconomico.gov.it/>)

In particolare il MiSE PCN si è dedicato alla collaborazione con le agenzie per l'internazionalizzazione (SIMEST, SACE, INVITALIA e ACE) per promuovere il rispetto dei principi di responsabilità sociale d'impresa presso le aziende italiane che investono all'estero rivolgendosi alle agenzie pubbliche. Le agenzie si sono impegnate ad implementare differenti tipologie di attività: informative, formative e relative alle procedure di concessione dei servizi/supporti alle imprese richiedenti che volontariamente aderiscono alle Linee Guida. Un dimensione quella estera di particolare importanza per l'implementazione dei diritti umani.

Di recente particolare importanza è stata data al tema della due diligence nella catena di fornitura, un tema centrale delle Linee Guida aggiornate nel 2011, in linea con gli orientamenti delle Nazioni Unite. Si tratta dello strumento principale raccomandato per prevenire e mitigare gli impatti dell'azione delle multinazionali collegati - in virtù della mutazione subita dai processi di produzione - agli effetti sociali ed ambientali derivanti dalle operazioni, prodotti e servizi

dell'impresa nella "relazione di business", quindi in primo luogo nella catena di fornitura ma anche nelle relazioni con i partner o altri soggetti direttamente collegati alle azioni dell'impresa. E' questo un cambiamento di approccio cruciale in quanto si estende la sfera di responsabilità delle imprese, ferma restando la responsabilità dei singoli, andando a contrastare anche le operazioni di dumping effettuate attraverso le esternalizzazioni delle produzioni o attraverso intermediazioni di vario tipo. La due diligence nella catena di fornitura e il coinvolgimento multi-stakeholder di cui alle Linee Guida OCSE, sono fondamentali per affrontare le sfide settoriali per il rispetto dei diritti umani. A riguardo il MiSE-PCN ha elaborato in primo luogo una Guida per le PMI per aiutarle ad adottare o ad essere inglobate, su richiesta delle grandi aziende, nella due diligence nella catena di fornitura. Sono stati poi sviluppati degli approcci settoriali di cui si evidenziano di seguito le iniziative recenti.

In attuazione del Memorandum of Understanding firmato tra il MiSE-Federorafi e il Responsible Jewellery Council del 2012 è stata promossa un'indagine in campo presso le imprese del settore, sono state realizzate attività di formazione ed è stata fornita una guida pratica alle PMI per adeguarsi allo standard internazionale RJC. Di particolare rilevanza sotto il fronte dei diritti umani è stata l'azione di diffusione della *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas -Supplement on Gold*. In questo quadro sempre in attuazione del citato MoU, nel 2014 l'attenzione sarà focalizzata sulla tracciabilità dell'origine della materia prima lavorata. Federorafi ha attivato un gruppo di lavoro che elaborerà, in condivisione con il MiSE, un modello di intervento. Sarà identificata un'azienda PMI del settore che possa rappresentare un *Case Study* italiano.

Il PCN ha poi partecipato a diverse iniziative di sensibilizzazione sul tema a livello internazionale tra cui, di recente, la LBMA/LPPM Precious Metals Conference 2013 che si è tenuta a Roma (29 settembre- 1 ottobre) e il Webinar OCSE "Adherents' Webinar/OECD Guidance", per presentare l'esperienza italiana agli altri partner internazionali.

Per il settore tessile, a seguito dell'incidente del Rana Plaza in Bangladesh che ha causato la morte di oltre 1.000 lavoratori, i PCN dei Governi aderenti alle Linee Guida hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta per promuovere iniziative efficaci sia di tipo istituzionale, in raccordo con l'OCSE, sia nei confronti delle aziende, per garantire la sicurezza dei lavoratori, migliorare le loro condizioni di lavoro e assicurare il rispetto dei diritti umani.

Con queste premesse il PCN italiano ha concordato con il proprio Comitato consultivo, composto da tutte le Amministrazioni interessate nonché dai portatori di interesse (associazioni, sindacati, rappresentanza dei consumatori e del sistema bancario), un Piano d'azione che si declina in due linee d'azione: a) coinvolgimento delle imprese tessili operanti a vario titolo in Bangladesh, per comprendere il loro posizionamento in relazione ai temi delle Linee Guida OCSE e della due diligence nella catena di fornitura, nonché l'offerta di azioni di formazione e accompagnamento per l'applicazione degli standard internazionali; b) un'analisi delle catene di approvvigionamento nel settore tessile partendo dall'esperienza delle aziende coinvolte, volta ad identificare le difficoltà che si riscontrano nelle catene di approvvigionamento del settore tessile con riferimento alle problematiche sociali e ambientali e alla identificazione di esempi di risoluzione dei problemi che mostrino pratiche realiste rispetto al contesto operativo delle imprese per la gestione dei rischi, i metodi e contenuti degli audit etc. L'analisi riguarderà anche soggetti diversi dalle imprese quali società di audit, intermediari commerciali etc. Il fine è di arrivare alla eventuale predisposizione di raccomandazioni per il settore tessile da parte del PCN e diffusione delle best practices.

Più in generale, la promozione del quadro "business and human rights", inglobato nelle Linee Guida, è stata affrontata nel corso del Convegno "Myanmar the new Asian Frontier. Diplomacy for Sustainable Growth" promosso dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero degli Affari esteri in collaborazione con l'OCSE e Osservatorio Asia. Un Convegno centrato sulla cooperazione politica ed economica tra i due Paesi alla presenza dei rispettivi Ministri degli esteri, nel contesto del quale è stata sottolineata l'importanza di una crescita stabile, sostenibile ed inclusiva. L'OCSE ha presentato il progetto che sta realizzando con il PCN italiano per la

promozione delle Linee Guida in Myanmar che vedrà, nel corso del 2014, la realizzazione di due workshop in loco, in raccordo con tutti i soggetti istituzionali, gli *stakeholders* e gli operatori per i diritti umani.

Nel quadro della promozione del dialogo tra imprese e lavoratori il PCN diffonderà la conoscenza di strumenti innovati quali gli International Framework Agreements (IFAs) e i Comitati Aziendali Europei (CAE).

Infine, ma non da ultimo, il PCN ha commissionato uno studio alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa dal titolo "Imprese e Diritti Umani" con la finalità di esaminare il quadro normativo italiano alla luce dei Principi Guida delle Nazioni Unite con il duplice scopo di elaborare delle raccomandazioni per l'azione futura a beneficio del Governo e, allo stesso tempo, di fornire alle imprese uno strumento conoscitivo per poter adottare una condotta conforme agli standard internazionali di salvaguardia dei diritti umani.

## 2. Gli investimenti diretti esteri

La presente sezione costituisce il contributo della Direzione Generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi del MiSE.

L'Italia non ha un sistema di contratto degli investimenti esteri tuttavia le imprese straniere che investono nel nostro Paese sono chiamate ad applicare le normative italiane. La costituzione italiana, espressamente all'art. 41 prevede che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Le leggi sul lavoro, la sicurezza sociale, la salute e l'ambiente costituiscono un corpus normativo solido entro il quale l'investimento estero può essere inquadrato senza costituire un rischio per i diritti umani. E' tuttavia necessario vigilare che in una situazione di grande difficoltà economica possa venire allentata l'applicazione di tali normative per favorire l'investimento estero, consentendo deroghe magari non accessibili alle imprese locali.

Esistono in Italia strutture/istituzioni chiamate a garantire il rispetto dell'applicazione delle norme che potrebbero essere rafforzate qualora se ne ravvisasse la necessità. Per agevolare il rispetto da parte degli investitori stranieri della nostra normativa, soprattutto qualora più avanzata di quella in vigore nel paese di provenienza dell'investitore, gli uffici preposti all'assistenza alle imprese estere interessate a stabilirsi o a espandersi in Italia, potrebbero mettere a disposizione degli investitori uno sportello di "due diligence" che offra servizi di tutoraggio gratuito della compliance alle norme nazionali per tutta la durata dell'investimento e non solo nella fase del stabilimento.

Un ulteriore passo potrebbe essere la previsione di un meccanismo preferenziale per quegli investitori che operando in un contesto globale rispettino i diritti umani in tutti gli stabilimenti coinvolti nella catena di produzione sia nella sede italiana oggetto dell'IDE, sia negli stabilimenti all'estero, con il risultato di ridurre i vantaggi derivanti dai cosiddetti dumping sociale e ambientale. Si tenga presente che il ddl di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", all'Art. 35 ha previsto l'istituzione del Desk Italia - Sportello attrazione investimenti esteri quale punto di riferimento per l'investitore estero, con funzioni di raccordo fra le attività svolte dall'Agenzia - ICE e dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa — Invitalia, con il coinvolgimento delle Regioni.

L'Italia in quanto membro delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale, dell'Organizzazione mondiale del lavoro aderisce a numerose convenzioni destinate a regolare i principi generali riguardanti i diritti umani, sociali ed ambientali che non possono essere circoscritte ai soli rapporti internazionali ma debbono trovare applicazione anche all'interno del nostro Paese. Di conseguenza le disposizioni di alcune convenzioni e raccomandazioni internazionali possono ben essere utilizzate per regolare il modo in cui vengono recepiti gli investimenti provenienti dall'estero. Ad esempio i Guiding Principles on Business and Human Rights potrebbero trovare posto accanto alla nostra legislazione vigente per misurare la qualità degli investimenti che vengono effettuati in Italia da imprese e paesi stranieri.

Gli Stati partecipanti all'Arrangement on Officially Supported Export Credit and Credit Guarantees riconoscono l'obbligo di proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali e la necessità di proteggere l'ambiente e la salute. L'OCSE ha promosso in quest'ambito i Common Approaches, nel cui preambolo viene fatto specifico riferimento ai Guiding Principles on Business and Human Rights delle Nazioni Unite. I Common Approaches sono una serie di raccomandazioni, non vincolanti legalmente ma di grande forza morale, che devono essere applicate a tutte le operazioni finanziarie condotte dalle Agenzie di credito alle esportazioni. Anche le Agenzie italiane di credito all'esportazione e di sostegno alle imprese, SACE e SIMEST, conducono valutazioni d'impatto sociale ed ambientale secondo tali regole prima di erogare un qualsiasi servizio finanziario.

Altri documenti di riferimento sono i Performance Standards dell'International Finance Corporation, le Environmental Health and Safety Guidelines e le Safeguard Policies della Banca Mondiale.

Le enunciazioni di questi documenti per evolvere da best-endeavour a cui ispirare l'azione a impegni più concreti, devono essere accompagnate da procedure di due diligence e reporting.

A tal proposito merita di essere segnalato il "Codice di comportamento" che la Simest ha adottato il 12 maggio 2012. Nel Codice, che ha validità sia in Italia che all'estero, si legge "SIMEST sostiene e rispetta i diritti umani, in conformità con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani dell'ONU. I rapporti con i soggetti interessati, pertanto, sono improntati all'osservanza delle leggi e delle normative sia nazionali che internazionali, nel rispetto degli interessi legittimi degli stessi.

SIMEST promuove l'applicazione dei principi, valori e norme del presente Codice anche, tenuto conto dell'ordinamento giuridico, sociale, economico e culturale di riferimento, mediante l'inserzione nei modelli e schemi contrattuali, di apposite clausole che stabiliscono l'impegno dei terzi con cui intrattiene rapporti di osservare, nell'ambito delle proprie attività e propria organizzazione, le disposizioni del presente Codice. In tale ambito, la SIMEST si impegna a far sì che le società nelle quali detiene una partecipazione di minoranza adottino, ove possibile, Codici di Comportamento i cui principi e valori siano ispirati o comunque non contrastino con quelli del presente Codice. Le specificità culturali, sociali ed economiche dei diversi Paesi ove dette partecipate operano, direttamente o indirettamente, non giustificano in nessun caso comportamenti non in linea con i principi etici di riferimento."

Fino ad ora non sono state introdotte specifiche clausole sulla protezione dei diritti umani nei Trattati Bilaterali d'Investimento italiani, lasciando che tale materia fosse regolata dalle leggi del paese in cui l'investimento viene condotto. In futuro, essendo la competenza a concludere tali trattati passata all'Unione Europea, la stessa potrebbe richiamare nei preamboli gli artt. 3 e 21 del Trattato di Lisbona che costituiscono un quadro entro il quale è possibile attuare la tutela dei diritti umani.

L'Italia non ha preso posizione espressamente al riguardo poiché la questione non è stata finora posta in agenda dall'UE, ma sarebbe senz'altro favorevole. Le disposizioni in materia potrebbero essere traslate dalle disposizioni sui non economic values presenti nei più recenti accordi di associazione conclusi dall'UE e in alcuni accordi commerciali. Ad esempio l'accordo di associazione con l'America Centrale, concluso e in corso di ratifica, contiene diverse disposizioni su diritti umani e sviluppo sostenibile: parte I, parte II, parte III (titolo I, III), parte IV (titolo VIII).

Si può citare inoltre l'accordo commerciale UE/ Colombia-Perù, sottoposto alla ratifica del Parlamento Europeo, già all'art. 1 nonché gli articoli sulla protezione della biodiversità e conoscenza tradizionale e quelli su commercio e sviluppo sostenibile. A commento della proposta di legge del 20.4.2011 "Disposizioni concernenti la disciplina degli investimenti esteri in Italia" è da notare che gli articoli 3 e 21 del TUE potrebbero essere richiamati per disciplinare l'accesso al mercato in determinati settori strategici per la sicurezza nazionale (anche ambientale) e che l'articolo 163 dell'accordo di Associazione UE-AL esclude difatti dal trattamento nazionale nel diritto di stabilimento alcuni settori.

Nel caso si palesasse il rischio di grave violazione di diritti umani da parte di un'impresa straniera operante sul territorio italiano sarebbe sempre possibile ricorrere all'art. 43 della Costituzione in base al quale la legge può riservare originariamente o trasferire (...) imprese o categorie di imprese che (...) abbiano carattere di preminente interesse generale.



### 3. Il credito all'esportazione

Negli ultimi anni, l'attenzione e la sensibilità sul tema della tutela ambientale e delle conseguenze sociali delle iniziative economiche sono notevolmente aumentati.

I governi dei Paesi dell'OCSE, tra cui in particolare l'Italia, riconoscendo l'importanza sia di identificare che di valutare l'impatto ambientale di progetti e investimenti in beni capitali e servizi, hanno formalmente approvato " nel 2003 il "Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits". (approcci comuni in materia di ambiente e di crediti all'esportazione ufficialmente sostenuti". I "Common Approaches" OCSE hanno preso la forma di una raccomandazione OCSE. Queste raccomandazioni non sono giuridicamente vincolanti, ma la prassi le attribuisce una grande forza persuasiva che rappresenta la volontà politica dei Paesi membri. C'è una forte aspettativa che gli Stati membri adottino le iniziative idonee per propiziare l'attuazione. Successivamente i governi dei Paesi membri dell'OCSE, i Paesi beneficiari dei crediti all'esportazione, nonché a titolo consultativo i rappresentanti di imprese, sindacati e società civile, hanno stipulato due Common Approaches", rispettivamente nel 2007 e nel luglio 2012. Rispetto ai precedenti, l'ultima versione dei "Common Approaches" ha disciplinato nuovi settori (ad esempio: il rispetto degli standards internazionali e delle norme ambientali del Paese ospitante; introduzione di una regolamentazione specifica per i progetti più sensibili). L'innovazione più importante è nel campo sociale. Fino ad ora i "Common Approaches" avevano disciplinato l'impatto sugli insediamenti e sul patrimonio culturale dei gruppi di indigeni o di soggetti vulnerabili. La nuova raccomandazione prevede la necessità di includere esplicite disposizioni minime in materia di diritti umani, introducendo riferimenti espliciti ai diritti umani anche a livello di norme internazionali. In particolare, nel preambolo si legge: "riconoscendo che gli Stati membri sono titolari di preesistenti obblighi di protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e che le imprese commerciali hanno la responsabilità di rispettare i diritti umani, come indicato nei "Guiding Principles on Business and Human Rights" approvati il 16 giugno 2011 all'unanimità dal Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite e in seguito nel testo è indicato: "gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la protezione e il rispetto dei diritti umani, in particolare nelle situazioni in cui gli impatti potenziali derivanti dalla realizzazione progetti o operazioni di investimento esistenti possono comportare rischi per i diritti umani. In conclusione: gli Stati membri dovranno ulteriormente valutare la questione dei diritti umani, anche per quanto riguarda gli standard, gli strumenti di "due diligence" e di altre questioni attuative, con l'obiettivo di esaminare come i progetti -che hanno un impatto sui diritti umani- vengono affrontati e / o possono essere ulteriormente considerati in relazione ai criteri concessione dei crediti all'esportazione. Gli Stati membri informano al OECD Export Credit Group sulla propria attività entro e non oltre due anni dalla data di adozione della presente Raccomandazione." Pertanto nel corso dei prossimi due anni ci sarà una revisione su come i progetti di investimento correlati ai diritti umani verranno presi in considerazione nei criteri di concessione di crediti all'esportazione.

L'Italia ha un ruolo di primo piano in questo processo. L'OECD Human Rights (HR) Sub-Group è infatti composto da: Australia, Austria, Canada, Francia, Finlandia, Germania, Italia (il Ministero degli Affari Esteri italiano), Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti d'America. Uno degli obiettivi del Sub-Group è assistere il OECD Export Credit Group nell'ambito del tema sui diritti umani, fornendo in particolare una panoramica dei concetti chiave in materia di "human rights and business" applicabili alle Agenzie di credito all'esportazione. Il gruppo ha identificato le seguenti principali aree tematiche: a) identificazione dei diritti umani rilevanti per le agenzie di credito all'esportazione e per i loro clienti; b) mettere a confronto importanti questioni dei diritti regolati da standards della I.F.C. e della Banca Mondiale; c) individuare standards per la due diligence dei diritti umani correlati ai Principi Guida.

## 6. POLITICHE PER GLI APPALTI PUBBLICI

La presente sezione costituisce il contributo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il tema della promozione dei diritti umani non è espressamente disciplinato in seno alla normativa comunitaria disciplinante gli appalti pubblici, ma, piuttosto, è sotteso alla stessa *ratio legis*.

Infatti, in materia di appalti pubblici le direttive comunitarie 2004/18/CE e 2204/17/CE e, in recepimento di esse, la legislazione nazionale (d.lgs. n. 163/06 e D.P.R. n. 207/10) sono certamente finalizzate, tra l'altro, a promuovere il rispetto dei diritti umani.

La legislazione europea con la direttiva comunitaria 2204/17/CE ha voluto inserire nelle premesse che l'occupazione e le condizioni di lavoro sono elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti i cittadini e contribuiscono all'inserimento nella società. Ma la stessa direttiva prevede non solo l'applicazione della normativa in materia di sicurezza e salute sul lavoro, ma anche la creazione di laboratori protetti ed di programmi di lavoro protetti che contribuiscano efficacemente a promuovere l'inserimento od il reinserimento dei disabili nel mercato del lavoro. Tuttavia, detti laboratori potrebbero non essere in grado di ottenere degli appalti in condizioni di concorrenza normali. Appare pertanto opportuno prevedere che gli Stati membri possano riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici a tali laboratori o riservare l'esecuzione degli appalti nel contesto di programmi di lavoro protetti.

Inoltre, si è voluto favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese alle procedure di appalto attraverso la formazione sulle procedure di subappalto e il controllo del rapporto di filiera .

La citata direttiva comunitaria 2004/17/CE ha specificato che “le condizioni di esecuzione di un appalto sono compatibili con la presente direttiva a condizione che non siano, direttamente o indirettamente, discriminatorie e siano indicate nell'avviso con cui si indice la gara o nel capitolato d'oneri. Esse possono, in particolare, essere elaborate per favorire la formazione professionale nel cantiere, l'occupazione di persone con particolari difficoltà di inserimento, la lotta contro la disoccupazione o la tutela dell'ambiente. A titolo di esempio si possono citare, tra gli altri, gli obblighi - applicabili all'esecuzione dell'appalto - di assumere disoccupati di lunga durata o di introdurre azioni di formazione per i disoccupati o i giovani, di rispettare in sostanza le disposizioni delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) nell'ipotesi in cui non siano state attuate nella legislazione nazionale, e di assumere un numero di persone disabili superiore a quello stabilito dalla legislazione nazionale”.

La direttiva comunitaria 2204/18/CE, facendo propri i dettami della precedente direttiva, ha voluto estendere la materia degli appalti anche ai servizi e ha richiesto per la loro concessione che le pubbliche amministrazioni aggiudicatrici inserissero tra i requisiti di valutazione quello ambientale e di eco-sostenibilità, nonché di rispetto della libera concorrenza e la lotta alla corruzione.

In tale contesto, in cui il contratto di appalto è rivolto a soggetti diversamente abili il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha aderito al Network Europeo per la Responsabilità Sociale e la Disabilità (CSR+D) ed ha avviato un lavoro tuttora in progress per l'integrazione di criteri ambientali e/o sociali connessi alla Responsabilità Sociale all'interno delle procedure di acquisto e/o appalto di opere o servizi. Pertanto, si sta lavorando alla elaborazione di Linee guida per l'inserimento di criteri sociali, legati alla disabilità, nelle procedure di acquisto e appalto pubblico.

Nello specifico, l'art. 38 del d.lgs. n. 163/06 – codice dei contratti pubblici – comma 1, lett. c), e), i), l) prevede, rispettivamente, l'esclusione dalla partecipazione alle procedure selettive dei soggetti:

- c) nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della

pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'articolo 45, paragrafo 1, direttiva CE 2004/18.

- che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro;
- che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti;
- che non siano in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68.

In relazione alla lettera e) si rinvia alle pertinenti disposizioni di cui al d.lgs. n. 81/2008 recante “Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”. Difatti, il Testo Unico sulla sicurezza all'articolo 6 prevede nell'istituzione della Commissione permanente che si occupi ai sensi del comma 8 lett) g di definire la qualificazione delle imprese anche ai sensi delle direttive comunitarie 2004/18/CE e 2204/17/CE, effettuando un combinato disposto tra articolo 6 e 27, nonché l'art. 30 del D Lgs 81/2008.

In relazione alla lettera l) in generale, nel richiamare la legge n. 68/1999 recante “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”, si può senza indugio affermare che la norma *de qua* obbliga al rispetto della disciplina in materia di lavoro dei disabili e rinviene la propria *ratio* nella garanzia per l'amministrazione pubblica di contrarre con un operatore economico che sia in regola con le prescrizioni poste a tutela dei disabili. Spetterà, poi, alle amministrazioni, in sede di verifica del requisito, effettuare i necessari accertamenti presso i servizi provinciali che esercitano le funzioni di collocamento. La previsione in commento, oltre a tutelare le categorie “deboli” ha anche un chiaro contenuto di ordine pubblico e la sua applicazione non viene fatta dipendere dall'inserimento o meno dell'obbligo ivi previsto fra le specifiche clausole delle singole gare, con la conseguenza che anche se il bando è privo di riferimento agli obblighi derivanti dalla norma legislativa anzidetta, deve intendersi dalla stessa, comunque, integrato nel senso che non può essere ammesso alla procedura selettiva il soggetto che abbia violato tali prescrizioni.

La lett. i), si riferisce al documento di regolarità contributiva – D.U.R.C., la cui regolarità, a seguito dell'entrata in vigore della disciplina di cui agli articoli 2 del d.l. 25 settembre 2002, n. 210 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266) e 3, comma 8, lett. b-bis del d.lgs. n. 14 agosto 1996, n. 494 (si veda ora il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81) è divenuta obbligatoria, in quanto attesta, contestualmente, la posizione di un operatore economico per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL, nonché la cassa edile per i lavori, verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento. Al riguardo, si richiama il decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale 24 ottobre 2007 che, nel disciplinare le modalità di rilascio ed i contenuti del D.U.R.C., ne definisce i parametri di valutazione, fissando una soglia di “gravità” dell'inadempimento ed eliminando la discrezionalità delle stazioni appaltanti in ordine alla attività di verifica alle stesse demandata in merito alla sussistenza del requisito. In particolare, l'articolo 8, comma 3, del decreto *de quo*, prevede che, ai soli fini della partecipazione a gare di appalto, non osta al rilascio del D.U.R.C. uno scostamento non grave tra le somme dovute e quelle versate, con riferimento a ciascun Istituto previdenziale e a ciascuna Cassa edile. Scostamento non grave è considerato quello inferiore o pari al 5% tra le somme dovute e quelle versate con riferimento a ciascun periodo di paga o di contribuzione o, comunque, uno scostamento inferiore ad euro 100,00 - fermo restando l'obbligo di versamento del predetto importo entro i trenta giorni successivi al rilascio del D.U.R.C.

Inoltre, la L 98/2013, così detto decreto del fare, ha semplificato ulteriormente le procedure prevedendo che il D.U.R.C. sia redatto, ai fini dell'affidamento del contratto, dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto.

In tale contesto, l'articolo 26, comma 3 bis del d.lgs. 81/2008, prevede letteralmente che “nei casi in cui il contratto sia affidato dai soggetti di cui all' *articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, o in tutti i casi in cui il datore di lavoro non coincide con il committente, il soggetto che affida il contratto redige il documento di valutazione dei rischi da interferenze recanti una valutazione ricognitiva dei rischi standard relativi alla tipologia della prestazione che potrebbero potenzialmente derivare dall'esecuzione del contratto. Il soggetto presso il quale deve essere eseguito il contratto, prima dell'inizio dell'esecuzione, integra il predetto documento riferendolo ai rischi specifici da interferenza presenti nei luoghi in cui verrà espletato l'appalto; l'integrazione, sottoscritta per accettazione dall'esecutore, integra gli atti contrattuali.”

Le disposizioni in materia di tutela dei lavoratori e regolarità contributiva sono contenute anche nel nel d.P.R. n. 207/10 – regolamento attuativo del codice dei contratti – ed in particolare agli artt. 4, 5 e 6.

L'art. 4, comma 1 stabilisce espressamente che *“Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, l'esecutore, il subappaltatore e i soggetti titolari di subappalti e cottimi di cui all'articolo 118, comma 8, ultimo periodo, del codice devono osservare le norme e prescrizioni dei contratti collettivi nazionali e di zona stipulati tra le parti sociali firmatarie di contratti collettivi nazionali comparativamente più rappresentative, delle leggi e dei regolamenti sulla tutela, sicurezza, salute, assicurazione assistenza, contribuzione e retribuzione dei lavoratori.”*

Il successivo comma 2 dispone che *“Nelle ipotesi previste dall'articolo 6, commi 3 e 4, in caso di ottenimento da parte del responsabile del procedimento del documento unico di regolarità contributiva che segnali un'inadempienza contributiva relativa a uno o più soggetti impiegati nell'esecuzione del contratto, il medesimo trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza. Il pagamento di quanto dovuto per le inadempienze accertate mediante il documento unico di regolarità contributiva è disposto dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), direttamente agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile.”*

Quindi, a tutela del lavoratore è previsto l'intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza contributiva dell'esecutore e del subappaltatore.

L'art. 5 del citato regolamento, cui si rinvia, disciplina anche l'intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza retributiva dell'esecutore e del subappaltatore.

Infine, l'articolo 6 disciplina la regolarità contributiva (D.U.R.C.) riferita a tutti i contratti pubblici, siano essi di lavori, di servizi o di forniture.

In particolare, ai sensi del comma 3 del richiamato art. 6, il DURC è dovuto:

- a) per la verifica della dichiarazione sostitutiva relativa al requisito di cui all'articolo 38, comma 1, lettera i), del codice;
- b) per l'aggiudicazione del contratto;
- c) per la stipula del contratto;
- d) per il pagamento degli stati avanzamento lavori o delle prestazioni relative a servizi e forniture;
- e) per il certificato di collaudo, il certificato di regolare esecuzione, il certificato di verifica di conformità, l'attestazione di regolare esecuzione, e il pagamento del saldo finale.

Occorre rammentare che, ai sensi del successivo comma 8, in caso di ottenimento del D.U.R.C. negativo da parte dell'affidatario del contratto per due volte consecutive, il responsabile del procedimento, acquisita una relazione particolareggiata predisposta dal direttore dei lavori ovvero dal direttore dell'esecuzione, propone, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, del codice dei contratti, la risoluzione del contratto, previa contestazione degli addebiti e assegnazione di un termine non inferiore a quindici giorni per la presentazione delle controdeduzioni. Ove l'ottenimento del documento unico di regolarità contributiva negativo per due volte consecutive riguardi il subappaltatore, la stazione appaltante pronuncia, previa contestazione degli addebiti al subappaltatore e assegnazione di un termine non inferiore a quindici giorni per la presentazione

delle controdeduzioni, la decadenza dell'autorizzazione del subappalto, dandone contestuale segnalazione all'Osservatorio per l'inserimento nel casellario informatico presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

Infine, per dovuta informazione, si fa presente che nel corrente testo di compromesso della proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo sugli appalti pubblici (che sostituirà la direttiva 2004/18/CE) – attualmente in fase di negoziazione in trilogico – oltre al richiamo delle convenzioni ILO, è prevista quale “nuova” causa di esclusione dalla partecipazione alle procedure selettive per l'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture la circostanza che l'operatore economico si trovi nella situazione di *“trafficking in human beings as defined in Article 2 of Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims”*.

Con riferimento alla promozione dei diritti umani si richiamano altresì le disposizioni contenute nel codice dei contratti pubblici tese ad assicurare per i soggetti che si ritengano lesi, il *“rispetto del diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale”* (Considerando 36 della direttiva n. 2007/66) nonché il rispetto dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea :

*“Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.*

*Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.*

*A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”.*

Al riguardo si sottolinea che nel nostro ordinamento, la “direttiva ricorsi” - direttiva n. 2007/66 - che pone i principi di concentrazione e celerità del processo, e, in questo quadro generale, disciplina la sorte del contratto - recepita con il d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53, in attuazione della delega contenuta nella legge 7 luglio 2009, n. 88 (Legge comunitaria 2008), ha apportato alcune modifiche al codice dei contratti pubblici. Successivamente, con l'approvazione del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), parte della disciplina è confluita al suo interno (artt. da 120 a 125), residuando nel *corpus iuris* del d.lgs n. 163/06 unicamente alcune norme aventi rilevanza processuale (*standstill* e preformativa volontaria - art. 11, in particolare commi 10, 10-bis, 10-ter, 11 e 12 - e art.79-bis, cui si rinvia).

Nel nuovo sistema di contenzioso sui pubblici appalti, ancorato ai termini dilatori per la stipulazione del contratto e all'esigenza di una celere definizione della lite, acquista particolare importanza la tempestiva e completa conoscibilità degli atti di gara, in vista dell'attivazione degli strumenti precontenziosi e contenziosi.

Da un lato, dalla comunicazione a tutti i concorrenti dell'aggiudicazione definitiva, decorre, per la stazione appaltante, il termine di *standstill* per la stipulazione del contratto. Dall'altro lato, dalla ricezione, da parte di ogni singolo concorrente, dell'aggiudicazione definitiva, decorre, per ognuno, il termine di proposizione del ricorso giurisdizionale, e alla proposizione del ricorso giurisdizionale si ricollega l'ulteriore sospensione legale del termine di stipulazione del contratto, fino alla pronuncia del giudice.

Inoltre, la direttiva comunitaria ha imposto un'integrazione del contenuto della comunicazione dell'aggiudicazione, in quanto deve essere indicato anche il termine dilatorio per la stipula del contratto, e deve essere altresì comunicata l'avvenuta stipulazione del contratto.

Pertanto, a tutela delle imprese (e dei loro diritti), è stato novellato l'art. 79 del codice dei contratti, cui si rinvia, secondo quattro linee portanti:

a) ampliamento dei destinatari della comunicazione dell'aggiudicazione;

- b) ampliamento degli atti e fatti oggetto di comunicazione;
- c) indicazione dettagliata della forma, delle modalità e del contenuto delle comunicazioni;
- d) imposizione ai concorrenti dell'onere di indicare l'esatto indirizzo, anche elettronico, per la ricezione delle comunicazioni inerenti la gara.

Il "Piano d'Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)" adottato dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico individua il quadro istituzionale di riferimento in questo settore. Il Piano, adottato con il Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008) fornisce un quadro generale per gli acquisti verdi nella pubblica amministrazione e si pone l'obiettivo di massimizzarne la diffusione presso gli enti pubblici in modo da farne dispiegare in pieno le sue potenzialità in termini di miglioramento ambientale, economico ed industriale... Sulla base dell'impatto ambientale prodotto e degli obiettivi di spesa coinvolti, il Piano di Azione individua 11 categorie di intervento: arredi, edilizia, gestione dei rifiuti, servizi urbani e al territorio, servizi energetici, elettronica, prodotti tessili e calzature, cancelleria, ristorazione, servizi di gestione degli edifici, trasporti. Attraverso una serie di Decreti Ministeriali sono stati individuati criteri ambientali minimi per una serie di prodotti delle indicazioni generali volte ad indirizzare l'ente verso una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti e forniscono delle "considerazioni ambientali" propriamente dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegati alla modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) volte a qualificare ambientalmente sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita del servizio/prodotto. Con Decreto 6 giugno 2012 (G.U. n. 159 del 10 luglio 2012) è stata emanata una Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici per offrire supporto alle Amministrazioni pubbliche disposte ad integrare negli appalti pubblici criteri conformi agli standard riconosciuti a livello internazionale in materia di diritti umani e condizioni di lavoro. Si tratta di un approccio conforme al quadro normativo vigente, che consente alle stazioni appaltanti di richiedere condizioni di esecuzione contrattuale attinenti ad esigenze di carattere sociale.. In tal modo, infatti, si promuove la costruzione di un "dialogo strutturato" tra le Amministrazioni aggiudicatrici e fornitori, per mezzo delle clausole contrattuali: si prevede che l'Amministrazione informi con adeguato anticipo gli operatori economici della volontà di integrare i criteri sociali nelle proprie attività contrattuali e che, in seguito, l'aggiudicatario si impegni a rispettare gli standard sociali minimi e a collaborare con l'Amministrazione nel monitoraggio degli impegni assunti, attraverso la sottoscrizione di una "Dichiarazione di conformità a standard sociali minimi".

## 7. LIBERTÀ DI RELIGIONE O CREDO

La presente sezione costituisce il contributo del Ministero dell'Interno.

### PRINCIPI FONDAMENTALI IN MATERIA DI LIBERTÀ RELIGIOSA

Come è noto, il diritto alla libertà religiosa è garantito dalla Costituzione italiana del 1948. Cardine della disciplina sono i principi costituzionali di uguaglianza e di pari dignità sociale (artt. 2 e 3), di uguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8), di libertà religiosa nelle forme singole e associate (artt. 19 e 20).

la Costituzione, infatti afferma:

- all'art. 2, che *“la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*;
- all'art. 3 che *“tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali....”*
- all'art. 8 che *tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.*
- all'art. 19 che *“tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale, o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purchè non si tratti di riti contrari al buon costume”*.
- all'art. 20: *“il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la costituzione, capacità giuridica ed ogni forma di attività”*.

La piena tutela della libertà di religione comporta, quindi, che sia assicurata la libertà di culto, intesa come facoltà di professare liberamente la propria fede religiosa in privato ed in pubblico, in forma individuale ovvero associata; la possibilità di aderire ad una religione già esistente, di mutare la propria fede, di creare nuove religioni; la possibilità di svolgere attività di proselitismo e di propaganda, di dar vita ad associazioni di carattere religioso o di partecipare a quelle già esistenti, non costituendo requisito necessario ai fini dell'espressione del culto in forma associata il riconoscimento giuridico dell'associazione stessa.

### LA LIBERTÀ RELIGIOSA SUI LUOGHI DI LAVORO

La L. 300/1970 recante “norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento” (Statuto dei lavoratori), all'art. 15 dispone la nullità di patti o atti diretti a fini di discriminazione anche del lavoratore.

Il D.lgs 286/1998 recante Testo unico sull'immigrazione, all'art. 43, si occupa delle “discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi” con riferimento anche alla figura del datore di lavoro e all'art. 44 disciplina l'azione civile contro la discriminazione.

Il D.lgs 216/2003 di attuazione della Direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, detta disposizione in ordine alle discriminazioni anche per motivi religiosi sui luoghi di lavoro e prevede una tutela giurisdizionale che è rivolta sia alla discriminazione diretta che indiretta. Prevede, inoltre all'art. 6, che il Ministero del Lavoro predisponga ogni 5 anni una relazione sull'applicazione della normativa da trasmettere alla Commissione europea.

In base al disposto delle predette norme commette discriminazione religiosa:

- il datore di lavoro che operi una distinzione, esclusione, preferenza fondata sulle convinzioni religiose dei propri dipendenti ovvero sulle pratiche religiose da questi seguite;
- il datore che ricorra nei procedimenti di assunzione di personale a criteri selettivi che importino distinzioni o esclusioni restrizioni o preferenze fondate sull'appartenenza religiosa;
- il datore di lavoro che ponga in essere comportamenti che producano un effetto pregiudizievole discriminando anche indirettamente i lavoratori in ragione delle loro appartenenza ad una confessione religiosa.

Oltre a queste disposizioni di carattere generale, la libertà di religione sui luoghi di lavoro può trovare una specifica disciplina nell'ambito delle "intese" previste dagli artt. 7 e 8 della Costituzione, cioè degli accordi bilaterali per mezzo dei quali lo Stato italiano ed una determinata confessione intendono regolare i loro rapporti.

Oltre all'Accordo con la Chiesa cattolica, ad oggi sono state stipulate e recepite con legge, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, le intese con le seguenti confessioni diverse dalla cattolica:

- *Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese*
- *Assemblee di Dio in Italia*
- *Unione delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno*
- *Unione delle comunità ebraiche italiane*
- *Unione cristiana evangelica battista d'Italia*
- *Chiesa evangelica luterana in Italia*
- *Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni*
- *Chiesa apostolica in Italia*
- *Sacra Arcidiocesi d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*
- *L'Unione Buddista Italiana*
- *L'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*

Le intese, pur avendo una impostazione omogenea, si differenziano in ragione delle specificità delle confessioni religiose. Pertanto solo alcune confessioni religiose hanno ritenuto di dover disciplinare nell'ambito della intesa l'aspetto della libertà di religione nei luoghi di lavoro. Tale aspetto si traduce nella possibilità per il lavoratore di assentarsi in occasione delle festività o dei riposi settimanali tipici della confessione di cui fa parte, fatte salve naturalmente le esigenze lavorative e il recupero delle ore non lavorate.

Ai fini della più ampia divulgazione, l'elenco di queste festività viene pubblicato a cura della Direzione Centrale degli Affari dei Culti nella Gazzetta Ufficiale ed inoltrato ai Prefetti per l'ulteriore diffusione sul territorio.

Indipendentemente dalle intese, anche i lavoratori che appartengono a confessioni senza intesa possono ugualmente vedere soddisfatte le proprie esigenze religiose fatte ugualmente salve le esigenze di lavoro ed il recupero delle ore non lavorate.

Si fa presente al riguardo che il dato relativo all'appartenenza religiosa è un dato sensibile e il datore di lavoro può venirne a conoscenza solo dietro comunicazione da parte del lavoratore. Spetterà quindi al lavoratore avanzare la richiesta per la fruizione di tali tipi di permesso esternando in tal modo l'appartenenza a quella determinata confessione.



## **LA DIREZIONE CENTRALE DEGLI AFFARI DEI CULTI: L'OSSERVATORIO SULLE POLITICHE RELIGIOSE**

La Direzione Centrale degli Affari dei Culti oltre all'attività amministrativa finalizzata al riconoscimento giuridico degli enti di culto cattolico e diversi dal cattolico, svolge una attività di studio e monitoraggio su ciò che attiene al tema della libertà religiosa.

In questo ambito si colloca il lavoro svolto dall'Osservatorio sulle politiche religiose, che rappresenta una delle prioritarie funzioni assegnate alla Direzione Centrale ed un concreto strumento per approfondire la conoscenza delle varie realtà religiose, la loro diffusione e le loro tematiche.

Nato con lo scopo di conoscere, nella loro strutturazione e nel loro credo, quei "nuovi" movimenti religiosi che si andavano aggregando e sviluppando sul territorio nazionale, in diretta correlazione al trend di crescita costante che, dal 1990 in poi, ha caratterizzato il fenomeno migratorio, l'Osservatorio, ha ampliato l'ambito di analisi prestando particolare attenzione anche alle dinamiche socio-politiche che le realtà religiose hanno determinato a livello locale e si è posto come organismo di riferimento e consulenza sul diritto alla libertà religiosa anche rispetto ai profili di criticità emersi dal territorio.

L'Osservatorio opera mediante rilevazioni mirate alla conoscenza dei diversi aspetti dello sviluppo del pluralismo religioso. Per tale compito si avvale in particolare della rete delle Prefetture presenti sull'intero territorio da cui riceve le informazioni richieste.

Rappresenta, pertanto, lo strumento attraverso il quale poter conoscere eventuali limitazioni del diritto di libertà religiosa, nei diversi ambiti del vivere quotidiano, e poter adottare iniziative di sensibilizzazione su tale tematica.

Nell'ottica delle "Fondamenta del Piano" e delle opportune azioni da mettere in campo per il 2014, si sta valutando la possibilità di avviare una indagine conoscitiva che coinvolga le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per verificare, dal punto di vista dei lavoratori appartenenti a tali confessioni, la sensibilità nell'ambito lavorativo alle tematiche connesse all'esercizio del culto.

## **8. POLITICHE FORMATIVE DESTINATE ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

La presente sezione costituisce il contributo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

La SNA offre, sia alle pubbliche amministrazioni centrali che a quelle locali, i seguenti corsi di formazione strettamente connessi con l'applicazione dei Principi Guida delle Nazioni Unite sulle Imprese e i Diritti Umani" (UNGPs): (1) I contratti delle pubbliche amministrazioni, aspetti normativi e gestionali; (2) Trasparenza; (3) Prevenzione della corruzione e gestione dei rischi istituzionali; (4) Gli strumenti di supporto al work – life balance come leva di sviluppo sociale ed economico dell'organizzazione; (5) Religioni e culture dell'immigrazione in Italia e in Europa. realtà e modelli a confronto; (6) Lotta alle tossicodipendenze.

### **1. I contratti delle pubbliche amministrazioni, aspetti normativi e gestionali**

L'azione amministrativa in materia di contratti pubblici riveste un ruolo strategico nei processi di sviluppo economico del Paese.

Una maggiore efficienza ed efficacia nella gestione delle attività di realizzazione delle opere pubbliche, nonché di approvvigionamento di beni e servizi, determina un miglioramento qualitativo dei prodotti resi dalla Pubblica Amministrazione, favorisce la modernizzazione e l'innovazione, libera risorse già impegnate, rendendole disponibili per altri usi. Inoltre, la *spending review* nel settore degli appalti può determinare effetti rilevanti sul contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica.

A fronte di tale scenario, le amministrazioni pubbliche evidenziano una domanda consistente e crescente di elevate professionalità nell'area dei contratti pubblici, con competenze multidisciplinari difficilmente rinvenibili sul mercato. Occorre infatti combinare approfondite conoscenze giuridiche, necessarie per garantire la correttezza delle procedure di gara e dei contratti, con altrettanto elevate competenze economiche e tecniche, volte a identificare la corretta architettura del bando e delle formule di aggiudicazione, anche al fine di evitare comportamenti collusivi delle imprese, e al fine di impostare le gare più complesse, quali, ad esempio, quelle aventi ad oggetto prodotti tecnologicamente sofisticati.

In definitiva la materia dei contratti pubblici si caratterizza, più di altre, per l'esigenza che al sapere, ossia all'acquisizione delle conoscenze, sia strettamente collegato il sapere fare, ossia l'applicazione delle conoscenze alla concretezza dell'azione.

In tale contesto, la SNA ha sviluppato un percorso formativo che si propone i seguenti obiettivi:

- definire, a partire dal quadro normativo vigente, un protocollo operativo delle azioni che i dirigenti ed i funzionari pubblici debbono seguire nel corso della gestione della gara e del contratto;
- analizzare i profili economici dei contratti pubblici dal punto di vista della corretta individuazione del fabbisogno anche in relazione agli aspetti qualitativi, del perseguimento dell'efficienza amministrativa attraverso la razionalizzazione della spesa e della corretta tutela delle dinamiche concorrenziali;
- analizzare le opportunità, gli strumenti e le metodologie del ricorso allo strumento del partenariato pubblico-privato;
- definire il ruolo degli uffici e delle strutture preposti alla gestione dei contratti, nonché costruire modelli adeguati di valutazione e misurazione delle performance, in attuazione da quanto disposto dal D. Lgs. n. 150 del 2009.

Il corso intende perseguire questi obiettivi attraverso un percorso formativo articolato, che utilizzi una metodologia basata sulla descrizione di esperienze concrete, nonché sull'analisi di casi e *best practices*. Ciò al fine di fornire ai partecipanti gli strumenti utili al reale miglioramento delle proprie competenze e della capacità di saper gestire procedure complesse in un'ottica di soluzione dei problemi.

## **2. Trasparenza**

Negli anni recenti la crescente attenzione data, sia in ambito nazionale che a livello europeo (oltre che internazionale), al ruolo che le competenze digitali possono rappresentare quale fattore strategico di inclusione sociale, di alfabetizzazione, di innovazione, di cittadinanza attiva e di competitività del Paese, e le implicazioni che da questo derivano in termini di sviluppo dei servizi di *e-government* e di uso della rete per aumentare il grado di trasparenza e apertura dell'azione pubblica, ha portato gran parte delle amministrazioni pubbliche a intensificare le iniziative e i progetti finalizzati a rendere disponibili ai cittadini e alle imprese nuovi servizi pubblici, fruibili tramite le tecnologie della Rete.

Grazie alle nuove tecnologie aumenta lo spettro dei servizi offerti, così come aumenta la possibilità di migliorare il profilo qualitativo delle prestazioni avvicinando quanto offerto dall'Amministrazione alle richieste dei cittadini e delle imprese. La migrazione al digitale obbliga inoltre l'Amministrazione a rivedere il loro modello di produzione e a ottimizzare le funzioni, i processi, gli schemi organizzativi.

Ma non solo. Grazie alle nuove tecnologie, diventa possibile dare significato esteso ai principi di *Open Government*. Nello scenario dell'e-Gov 2.0, pratiche come la trasparenza e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, che fino a qualche anno fa potevano dispiegare i loro effetti in modo oggettivamente limitato, acquisiscono nuovi significati mentre si aprono possibilità inesplorate di interagire e di conoscere le opinioni e le aspettative dei cittadini.

Consapevole del ruolo strategico che l'innovazione tecnologica svolge nella ridefinizione dei rapporti tra Pubblica amministrazione, cittadini e imprese la Scuola ha da tempo arricchito la propria offerta formativa inserendo nella propria programmazione un sistema di interventi mirati a accrescere le competenze in materia di nuove tecnologie degli operatori della P.A.

Si tratta di un sistema di azioni formative articolato che si sviluppa in funzione di una pluralità di target formativi diversi. Sono dunque previsti sia interventi finalizzati ad accrescere la cultura generale dei dipendenti pubblici relativamente all'ICT e alle nuove tecnologie del WEB, sia corsi di formazione mirati al consolidamento delle conoscenze specialistiche di chi, all'interno delle Amministrazioni pubbliche, è direttamente impegnato nella definizione e nella realizzazione dei sistemi a cui è affidata la gestione dei nuovi servizi. Considerate le particolari problematiche di alcuni grandi settori della P.A. nell'utilizzo delle nuove tecnologie del WEB (giustizia, sanità, ecc.), vengono inoltre organizzate linee di formazione specifiche incentrate sui temi specifici e sulle relative soluzioni.

## **3. Prevenzione della corruzione e gestione dei rischi istituzionali**

Il legame tra fenomeni corruttivi e violazione dei diritti umani è oramai un concetto assodato nell'approccio teorico adottato da Governi e organizzazioni internazionali nella lotta alla corruzione. La corruzione è evidentemente un ostacolo all'affermarsi non solo dei diritti primari, quali ad esempio quelli politici e civili, ma anche dei cosiddetti diritti socio-economici definiti comunemente "secondari", correlati alle effettive opportunità economiche e all'equa distribuzione della ricchezza.

Il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo definisce la corruzione come “l’uso improprio del potere affidato dalle Istituzioni per interessi personali”. Recentemente il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon ha ribadito con forza come “la corruzione mina la Democrazia stessa di un Paese e lo Stato di diritto. Essa conduce a violazioni dei diritti umani ed erode la fiducia del pubblico nel governo”.

Anche nei “Principi Guida delle Nazioni Unite sulle Imprese e i Diritti Umani” (UNGPs) la lotta alla corruzione viene naturalmente richiamata come un prerequisito fondamentale per la promozione di una effettiva ed efficace strategia volta alla promozione e alla tutela dei rapporti tra business, pubblica amministrazione stessa e diritti umani.

Le recenti evoluzioni normative atte a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione nella Pubblica Amministrazione italiana hanno assegnato alla SNA un ruolo centrale nella prevenzione e lotta alla corruzione, come si evince dalle disposizioni della Legge 190 del 2012. In tale contesto la Scuola ha deciso di fornire un supporto formativo innovativo che non si esaurirà sul fronte individuale ma affronterà anche le dinamiche organizzative in cui operano gli stessi individui.

In questa prospettiva, riteniamo sia essenziale l’acquisizione da parte dei dirigenti pubblici - ma, si può aggiungere, di tutti coloro che sono investiti di funzioni gestionali di particolare responsabilità - di robuste competenze che consentono di favorire l’assimilazione delle procedure di prevenzione e lotta alla corruzione in un più ampio spettro di iniziative che investe l’insieme della gestione dei rischi.

Risulta perciò fondamentale la definizione di percorsi formativi atti a sviluppare sia le competenze individuali sia la capacità delle organizzazioni di assimilare una nuova cultura dell’integrità che consente, nei casi particolari e nella quotidianità dei processi amministrativi, una pronta ed efficace risposta all’emergenza dei fenomeni di corruzione.

In particolare le aree di formazione previste comprenderanno:

- le politiche internazionali di prevenzione del rischio corruttivo e i relativi modelli di governance, in modo da fornire ai discenti un inquadramento del problema della corruzione a livello internazionale e una sintesi delle politiche di contrasto fino ad ora pratiche o annunciate;
- gli aspetti normativi e le prime disposizioni tecniche ed organizzative di attuazione della legge anticorruzione, contribuendo così alla puntuale disamina del sistema delle norme che direttamente o indirettamente attengono alla problematiche della prevenzione e gestione del fenomeno corruttivo;
- i modelli e i sistemi di gestione aziendale del rischio di corruzione, presentando e analizzando i metodi di rilevazione e misurazione della corruzione, nonché la costituzione di adeguati assetti gestionali, ispirati a modelli di *risk management*;
- le politiche di gestione delle risorse umane e sviluppo della integrità del personale, approfondendo le politiche di direzione e sviluppo del personale che le amministrazioni statali possono adottare per lo sviluppo della integrità delle risorse umane in esse impiegate, rendendole parte attiva nella identificazione dei fattori di rischio e dei rimedi per contrastare l’affermazione del fenomeno corruttivo e nella promozione di accordi con rappresentanze sindacali per la tutela dei lavoratori che denuncino tali pratiche.

#### **4. Gli strumenti di supporto al *work – life balance* come leva di sviluppo sociale ed economico dell'organizzazione**

Nell'attuale fase di forte contrazione del *turn over* delle risorse umane, di riduzione dei servizi di cura disponibili per le famiglie a causa del venir meno dei finanziamenti pubblici, di calo della natalità, di progressivo invecchiamento della popolazione e di ancora scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, diviene prioritario anche per l'amministrazione pubblica seguire la strada intrapresa già da tempo da numerose aziende private e ottimizzare l'impiego del personale definendo condizioni di lavoro il più possibile adeguate alle esigenze del *work-life balance*, prendendo atto delle problematiche connesse alla mobilità casa/lavoro specie nei contesti urbani e utilizzando al massimo gli strumenti ITC e gli istituti di flessibilità lavorativa attualmente esistenti.

Con la convinzione, oramai dimostrata da numerosi studi di settore, che all'interno di un'organizzazione che "concilia" i tassi di assenza dal lavoro per motivi di salute o familiari sono estremamente contenuti, la produttività individuale e il livello di benessere organizzativo complessivo sono particolarmente elevati, il senso di appartenenza e il coinvolgimento dei singoli rispetto alla *mission* istituzionale sono molto diffusi.

Muovendo da queste premesse è apparso rilevante alla SNA favorire l'ampliamento di conoscenze e consapevolezza rispetto al valore e ai benefici che la conciliazione delle esigenze della sfera privata con quelle lavorative libera a favore del singolo, della sua organizzazione e della società nel suo complesso, dimostrando come conciliare non sia un aggravio ma una vera e propria opportunità, presentandosi come strumento anticiclico in tempi di crisi economica.

In questi termini, ogni iniziativa rivolta alla sempre più ampia promozione di una cultura della conciliazione tra tempi di vita personale e tempi professionali rappresenta un potente stimolo allo sviluppo sociale ed economico delle organizzazioni, anche in un'ottica di genere e di garanzia delle pari opportunità.

All'interno del quadro delineato, l'intervento formativo progettato dalla SNA si propone di:

- sensibilizzare la dirigenza in merito al plusvalore organizzativo ed economico della conciliazione tra esigenze lavorative e quelle della vita familiare;
- facilitare la conoscenza degli strumenti legislativi attualmente esistenti e indirizzati a riorientare gli assetti e riflettere sui servizi di *time saving* a favore dei lavoratori con esigenze di conciliazione, con un'attenzione particolare alle nuove tecnologie e alle loro potenzialità anche in un'ottica di "rete" nell'ambito di distretti territoriali;
- promuovere la conoscenza di soluzioni organizzative di supporto alla flessibilità lavorativa (fondamenti normativi, presupposti logistici e modalità di impianto): telelavoro, part time, lavoro a isole, banche delle ore, flessibilità in ingresso ed in uscita etc;
- descrivere cosa può fare la contrattazione di secondo livello per la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare nel settore pubblico.

#### **5. Religioni e culture dell'immigrazione in Italia e in Europa. Realtà e modelli a confronto**

Il fenomeno migratorio in Europa presenta aspetti e caratteristiche diverse in ogni Stato membro, sia in considerazione del numero e dell'appartenenza sociale, culturale e nazionale degli immigrati, che dei contesti culturali e giuridici di accoglienza, che hanno un riflesso nelle politiche di integrazione che ogni Stato membro ha elaborato nel tempo.

Per una migliore comprensione del fenomeno e per una più articolata risposta alla domanda di integrazione dei cittadini di Paesi terzi e di crescita del senso di appartenenza europea, è indispensabile porre maggiore attenzione all'appartenenza religiosa del migrante. La religione è parte dell'identità della persona e determina atteggiamenti, mentalità, cultura. Oggi in Europa vi

sono grandi minoranze religiose in ogni Stato. Molti migranti provenienti da paesi in cui la propria religione è maggioritaria si trovano a vivere società in cui il proprio credo è minoritario, mal conosciuto e talvolta oggetto di diffidenza.

Il contesto italiano presenta caratteristiche proprie non ancora sufficientemente studiate, ad esempio la presenza ortodossa è sottostimata, quella musulmana osservata con categorie spesso non adeguate, quella delle religioni orientali quasi ignorata.

Il progetto formativo elaborato dalla SNA offre una specializzazione culturale, di livello universitario, a funzionari della Pubblica Amministrazione centrale o periferica, nonché a figure apicali degli Enti Locali che per competenza diretta o indiretta vengono a contatto con le comunità di immigrati.

Il percorso formativo è l'occasione per mettere a confronto modelli, pratiche d'integrazione, realtà concrete e linee di tendenza del "vivere insieme" tra cittadini appartenenti a comunità diverse anche dal punto di vista religioso presenti in Italia e in Europa. Risultato atteso, oltre a quello della crescita di conoscenze e professionalità dei dipendenti della Pubblica Amministrazione con funzioni di coordinamento e organizzazione dei servizi, è anche quello di verificare se l'Italia sia portatrice di un proprio modello d'integrazione da conoscere e valorizzare in maniera più matura, in uno o in più aspetti peculiare e innovativo.

Tale prospettiva rientra anche nelle linee guida offerte dalle istituzioni Europee nel programma quadro Horizon 2020, il quale, in riferimento alle scienze umanistiche, indica come prioritario l'approfondimento di tematiche che aiutino il consolidarsi di società inclusive, innovative e sicure. La questione dell'integrazione degli immigrati è centrale, per l'Europa, anche in riferimento al tema della sicurezza.

## **6. Lotta alle tossicodipendenze**

La SNA e il Dipartimento Politiche anti droga (Presidenza del Consiglio dei Ministri) hanno recentemente sottoscritto un accordo di collaborazione finalizzato a supportare e incentivare una migliore conoscenza e attuazione del Piano di azione nazionale antidroga e delle tematiche legali e tecnico-scientifiche relative alle attività di contrasto alla tossicodipendenza.

Tale collaborazione ha portato alla costituzione della "*DPA National School of addiction*", ossia di un centro di formazione che garantisce percorsi di apprendimento permanente e accreditato i cui contenuti interdisciplinari sono basati sui progressi della conoscenza scientifica e sulla innovazione tecnologica nelle dipendenze da sostanze di abuso.

Tra gli altri, i progetti che più coerenti con l'applicazione dei Principi Guida delle Nazioni Unite sulle Imprese e i Diritti Umani" (UNGPs) risultano essere:

- "droga, carcere e misure alternative";
- "recovery".

### *Droga, carcere e misure alternative*

Il Progetto è volto all'attivazione di un piano formativo multidisciplinare finalizzato all'elaborazione e alla condivisione di un protocollo operativo per incrementare l'accesso ai percorsi alternativi al carcere a favore di persone tossicodipendenti ed alcol dipendenti.

L'obiettivo generale del progetto è quello di attivare un piano formativo multidisciplinare, istituzionalmente riconosciuto e accreditato, rivolto a tutti gli attori a vario titolo coinvolti nel processo per il riconoscimento delle misure alternative al carcere, al fine di condividere e implementare un protocollo operativo semplificato, integrato e coordinato che possa realmente favorire un maggiore ricorso ed un incremento dell'accesso a percorsi di cura e riabilitazione

alternativi alla detenzione da parte di soggetti affetti da dipendenza patologica da sostanze stupefacenti o psicotrope e/o alcolodipendenti.

Il piano formativo prevede ulteriori strumenti multidisciplinari al fine di arricchire l'offerta formativa e favorire nel concreto l'acquisizione e l'attivazione delle misure alternative al carcere, in particolare:

- l'attivazione di appositi gruppi di lavoro che si occuperanno di individuare ed analizzare ulteriori strumenti e metodologie aggiuntivi, oltre a quelli esplicitamente previsti dal testo legislativo, come ad esempio l'utilizzo del braccialetto elettronico in regime territoriale e semiresidenziale e di effettuare un'analisi dei costi diretti ed indiretti generati dal trattamento in alternativa di pena e dal non trattamento;
- la realizzazione di Workshop tematici multidisciplinari su argomenti specifici delle misure alternative, con particolare riferimento alle *best practice* europee e internazionali e ad eventuali proposte di modifiche legislative;
- l'organizzazione di incontri formativi per il supporto metodologico alla valutazione e al corretto utilizzo di un sistema di raccolta dati aggregati sulla fruizione di misure alternative al carcere, in collaborazione con l'Osservatorio sulle Dipendenze del DPA.

### *Recovery*

Il Progetto definisce un nuovo modello teorico-pratico di *recovery* e l'organizzazione di un percorso formativo all'interno della *National School of Addiction* per sostenerne la diffusione e l'applicazione nei Dipartimenti delle Dipendenze e nelle Comunità Terapeutiche.

L'obiettivo è quello di elaborare un modello operativo per i processi di riabilitazione e reinserimento sociale e lavorativo delle persone tossicodipendenti nonché metodologie condivise ed *evidence based* al fine di orientare i sistemi assistenziali e le attività degli operatori verso la valorizzazione della riabilitazione sempre maggiore, ben integrata e coordinata con i processi terapeutici all'interno di un percorso incrementale verso il recupero, la guarigione e la piena autonomia del paziente, anche mediante lo sviluppo e il consolidamento delle *life skills*.

Contestualmente viene anche definito un modello per l'analisi comparata dei costi/benefici e dei costi/efficacia delle attività di cura riabilitazione e recupero con quelli del non trattamento.

I modelli sono poi oggetto di uno specifico percorso formativo all'interno della *National School of Addiction* del DPA al fine di sostenerne la diffusione e l'applicazione nei Dipartimenti delle Dipendenze e nelle Comunità Terapeutiche operanti sul territorio italiano.

## **TERZO PILASTRO**

### **ACCESSO ALLE MISURE DI RISARCIMENTO**



## 9. POLITICHE PER L'ACCESSO AI RIMEDI GIURISDIZIONALI STATALI

La presente sezione costituisce il contributo del Ministero della Giustizia.

I Principi Guida sono chiari nel sancire l'importanza di rimuovere barriere di carattere giuridico e pratico-procedurale ad un ricorso effettivo in caso di abusi imprenditoriali.

### **1) In particolare, barriere di carattere giuridico che possano impedire l'intervento in legittimi casi di abusi dei diritti umani connessi alle imprese possono emergere qualora:**

*A. la modalità in cui la responsabilità legale viene ripartita tra i membri di un gruppo imprenditoriale in base al diritto penale e civile nazionale permetta di evitare l'individuazione delle specifiche responsabilità.*

Per quanto riguarda l'ordinamento penale - nel quale la tutela contro gli abusi si attua attraverso l'irrogazione di sanzioni restrittive della libertà personale (reclusione e arresto) e/o pecuniarie (multa o ammenda), nonché di sanzioni accessorie (tra le quali, in particolare, la sospensione dall'esercizio degli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese: articolo 35-bis codice penale) - il principio cardine della responsabilità è quello per cui la responsabilità penale è personale (art. 27 Costituzione). Pertanto, nel caso di abusi di rilevanza penale commessi nell'esercizio di un'impresa a carattere collettivo, la responsabilità grava in primo luogo sulle persone fisiche che hanno agito per l'ente ed eventualmente sulle persone che, in quanto titolari di poteri di direzione e controllo, avevano l'obbligo di impedire che l'abuso si verificasse. Nel 2001, peraltro, è entrata in vigore la legge 6 giugno 2001 n. 231 che ha sancito la responsabilità degli enti per gli abusi costituenti reato commessi nel loro interesse o a loro vantaggio dalle persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione, di direzione o che ne esercitano anche di fatto la gestione o il controllo, nonché dalle persone sulle quali questi esercitano poteri di direzione e vigilanza (sul punto v. *amplius infra*). Per quanto riguarda l'ordinamento civile, nel quale gli abusi trovano tutela attraverso la responsabilità risarcitoria (articoli 121 & e 2043 codice civile), la tutela è normalmente accordata sia nei confronti delle persone fisiche responsabili dell'abuso, sia nei confronti degli enti per conto dei quali tali persone fisiche hanno agito. Per i casi in cui l'abuso sia posto in essere utilizzando come schermo un ente, la giurisprudenza, quando manchino specifiche disposizioni normative di contrasto, utilizza tecniche di repressione diverse a seconda del tipo di abuso. Tali tecniche si sostanziano: a) nel negare a chi ha posto in essere l'abuso la possibilità di godere del beneficio della separazione del proprio patrimonio da quello dell'ente e nel chiamarlo a rispondere degli obblighi dell'ente anche con il proprio patrimonio personale; b) nell'ammettere la possibilità di paralizzare in giudizio le sue pretese opponendogli la cd. *exceptio doli*.

*B. Il caso di imprese transnazionali che svolgano operazioni all'estero, un ricorrente si veda negata giustizia nello Stato ospite e non possa accedere al tribunale dello Stato di origine indipendentemente dal merito della denuncia.*

Si evidenzia che la domanda andrebbe chiarita specificando qual è l'elemento transnazionale dell'impresa, il contesto giuridico del questionario e la sua finalità. In particolare si segnala che l'ordinamento italiano prevede i criteri di giurisdizione dei giudici italiani (artt. 3 e seguenti della legge n. 218/1995) e pertanto la domanda, così come è formulata nel questionario, appare non chiara (essa fa riferimento da un lato *all'ordinamento italiano* e dall'altro a *ricorsi extraterritoriali*). Con uno sforzo interpretativo in chiave propositiva, si evidenzia quanto segue. Sul presupposto che la *ratio* della domanda possa essere quella di conoscere la possibilità per un'impresa "straniera" di adire un giudice italiano, i criteri d'individuazione della giurisdizione in ambito civile sono previsti, nell'ordinamento italiano, dalla legge di diritto internazionale privato ( legge 218/1995) agli artt. 3 e

seguenti. Sul presupposto che la *ratio* sia di individuare il giudice europeo competente a conoscere di una controversia transnazionale, si evidenzia che in ambito comunitario i criteri di giurisdizione sono previsti dal regolamento (UE) n.44/2001 I c.d. Bruxelles I, oggetto di prossima revisione. In particolare gli artt. 2 e 55. individuano quali giudici UE sono competenti a decidere una controversia transfrontaliera in materia civile.

*C. Accesso di determinati gruppi, ad esempio minori e migranti irregolari, ad un livello di protezione legale dei rispettivi diritti umani equivalente a quello del resto della popolazione.*

Si rappresenta che nell'Amministrazione della Giustizia Minorile il diritto dei minori trova fondamento su un insieme di norme e disposizioni legislative atte a salvaguardare i diritti fondamentali ed imprescindibili di soggetti che, non avendo compiuto ancora il diciottesimo anno di età, si trovano o possono trovarsi in situazioni di svantaggio e di difficoltà rispetto a tutti gli altri componenti della società e necessitano di essere tutelati. Sul piano della protezione giuridica del minore, il Dipartimento per la Giustizia Minorile individua, verifica e svolge attività di monitoraggio sugli strumenti di tutela dei diritti dei minori, attraverso la Direzione Generale competente in materia, formulando proposte ed elaborando direttive per migliorare l'efficacia degli interventi adottati a tutela dei diritti dei minori in attuazione dei principi guida della normativa internazionale, quali le Regole di Pechino del 1985, la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia del 1989 e le diverse Risoluzioni del Consiglio d'Europa (e fra queste, la Raccomandazione Europea del luglio 2003 sul trattamento della delinquenza minorile e sul ruolo della Giustizia Minorile in Europa che riaffermano la specificità del settore in cui le esigenze di giustizia debbono essere coniugate con quelle di tutela del diritto del minore), e da ultimo la Convenzione di Lanzarote, ratificata in Italia con la Legge n.172 del 1 ottobre 2012 entrata in vigore successivo 23 ottobre 2012; documento con il quale i Paesi aderenti si impegnano a rafforzare la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, adottando criteri e misure comuni sia per la prevenzione del fenomeno sia per il perseguimento dei responsabili nonché per la tutela delle vittime. Il Dipartimento per la Giustizia Minorile partecipa, inoltre, ai gruppi di lavoro sulla dispersione scolastica, sul fenomeno del bullismo, sullo sfruttamento del lavoro minorile. Per quanto attiene alla promozione, protezione e tutela dei diritti soggettivi dei minori, particolare attenzione è rivolta alle fasce dette "vulnerabili" attraverso iniziative, progettualità, azioni mirate alla garanzia dei diritti soggettivi dei minori, con particolare riguardo agli stranieri (minori non accompagnati, comunitari, extra comunitari, migranti), alle differenze di genere ed ai minori esposti a maggiore rischio di esclusione sociale. In tale prospettiva, a livello locale sono attivi collegamenti con le Prefetture e con gli Uffici Minori delle Questure al fine di creare un raccordo funzionale fra i diversi settori istituzionali e per l'attivazione d'iniziative congiunte con gli interlocutori sociali, istituzionali e non, del territorio sui fenomeni problematici emergenti nella popolazione minorile sottoposta a provvedimenti penali o a rischio di devianza.

La Costituzione italiana garantisce a tutti l'accesso alla giustizia, senza distinzioni fondate sulla cittadinanza o su altri fattori di discriminazione (art. 24 Cost.). Il principio di effettività della tutela giurisdizionale viene assicurato, sotto il profilo dell'accesso, garantendo ai non abbienti il patrocinio a spese dello Stato in tutti i procedimenti giurisdizionali (siano essi di natura contenziosa o di volontaria giurisdizione) e in qualunque grado e fase del processo (artt. 74 e 55. del d.P.R. 30 maggio 2012, n. 115).

Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari istituita presso il Dipartimento Giustizia Minorile di questo Ministero, ha contribuito all'elaborazione della circolare prot.n. 39209 del 13/11/2012 "Legge 10 ottobre 2012, n. 172 - "Ratifica ed esecuzione del/a Convenzione del Consiglio d'Europa per lo protezione dei minori contra lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno", con la quale il predetto Dipartimento ha diramato le principali modifiche introdotte dalla predetta legge all'ordinamento interno. Ad esempio: 1) il sostegno e l'assistenza alle vittime di reati collegati alla

tratta, alla riduzione in schiavitù e allo sfruttamento sessuale da parte del Servizi Sociali degli Enti locali e dei Servizi della Giustizia minorile, nonché di gruppi, fondazioni o associazioni ed organizzazioni; 2) la presenza di un esperto in psicologia o in psichiatria infantile per l'assunzione delle informazioni da minorenni nel corso delle indagini preliminari svolte da parte della polizia giudiziaria, del pubblico ministero, del difensore; 3) l'istigazione e l'adescamento di minorenni finalizzati a specifici reati collegati con lo sfruttamento sessuale; 4) il gratuito sfruttamento sessuale di minori, di corruzione di minorenni, di adescamento di minorenni, di tratta di persone oltre a quelli di violenza sessuale.

Per quanto concerne in generale la tutela dei diritti dei minori, in particolare i minori più vulnerabili quali quelli migranti irregolari, la predetta D.G. ha emanato le note di seguito indicate:

• **Nota prot. n. 9809 del 13/3/2013** *"Tutela dei diritti dei minori italiani e stranieri dell'area penale privi dell'esercente la potestà genitoriale. Rilevazione degli accordi, delle prassi operative"*, con la quale la Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari ha promosso una serie di iniziative affinché i minori del circuito penale privi dell'esercente la potestà genitoriale abbiano un tutore legale, requisito imprescindibile per l'esercizio fattivo dei loro diritti attraverso la diffusione di documenti, prassi di eccellenza e circolari sulla tematica ed impegnando le Direzioni dei Centri per la Giustizia Minorile e dei Servizi minorili a collaborare con le Autorità Giudiziarie, i Giudici tutelari, i Garanti dell'Infanzia, gli Uffici dei pubblici tutori dei minori, le Prefetture, le Regioni, gli Enti Locali, gli Albi professionali ed il privato sociale.

• **Nota prot. n. 11946 del 26/3/2013** *"Tutela dei diritti dei minori e dei giovani adulti provenienti da altri Paesi, con o privi dell'esercente la potestà genitoriale. Direttiva inerente i soggetti richiedenti protezione internazionale, umanitario, temporanea o sociale"* con la quale la predetta Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari ha fornito chiarimenti alle Direzioni dei Centri per la Giustizia minorile e ai Servizi minorili in merito al quadro normativo e alle prassi operative concernenti i minori e giovani adulti del circuito penale provenienti da altri Paesi che si trovano nelle condizioni di poter richiedere la protezione internazionale, umanitaria, temporanea o sociale, prevedendo anche la fattispecie di minori privi dell'esercente la potestà genitoriale, ovvero dei minori stranieri non accompagnati. Sono state diramate le principali normative, le Direttive del Ministero dell'interno, la guida giuridica e quella pratica del Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), il documento *"Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art.18 D.L.gs 286/98"* curato dalla Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, altri significativi documenti.

## **2) D'altro canto, barriere pratiche e procedurali all'accesso a un risarcimento giudiziario possono emergere qualora:**

- a) i costi della presentazione delle denunce risultino superiori rispetto ad un adeguato livello che agisca da deterrente per quei casi che non giustifichino tale ricorso e/o non possano essere ridotti a livelli ragionevoli attraverso sostegno pubblico. meccanismi "di mercato" (ad esempio polizze assicurative di tutela legale e le strutture delle spese legali) o altri mezzi;
- b) i ricorrenti abbiano difficoltà nell'ottenere una rappresentanza legale in ragione della mancanza di risorse o di altri incentivi che spingano i legali a fornire le proprie consulenze in tale ambito.

La persona non abbiente può richiedere il patrocinio a spese dello stato, al fine di essere rappresentata in giudizio, con la nomina di un avvocato e la sua assistenza a spese dello Stato, tale beneficio può essere concesso soltanto se le sue pretese non risultino manifestamente infondate e se il reddito annuo imponibile risultante dall'ultima dichiarazione, non risulti superiore a euro 10.766,33. Di seguito s'indica la procedura per richiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, reperibile nel sito del Ministero della Giustizia al seguente percorso: schede pratiche-

processi e causepatrocinio a spese dello Stato. L'istituto del patrocinio a spese dello Stato vale nell'ambito di un processo civile ed anche nelle procedure di volontaria giurisdizione (separazioni consensuali, divorzi congiunti, ecc.). L'ammissione al gratuito patrocinio è valida per ogni grado del processo e per le procedure connesse. La stessa disciplina si applica anche nel processo amministrativo, contabile e tributario. Per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato è necessario che il richiedente sia titolare di un reddito annuo imponibile, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 10.766.33. Se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante. Eccezione: si tiene conto del solo reddito personale quando sono oggetto della causa diritti della personalità, ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi. Possono richiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato:

- i cittadini italiani
- gli stranieri, regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare .
- gli apolidi
- gli enti o associazioni che non perseguano fini di lucro e non esercitino attività economica.

L'ammissione può essere richiesta in ogni stato e grado del processo ed è valida per tutti i successivi gradi del giudizio. Se la parte ammessa al beneficio rimane soccombente, non può utilizzare il beneficio per proporre impugnazione. Il beneficio non è ammesso nelle cause per cessione di crediti e ragioni altrui (salvo se la cessione appaia fatta in pagamento di crediti o ragioni preesistenti). La domanda di ammissione in ambito civile si presenta presso la Segreteria del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, competente rispetto al:

- luogo dove ha sede il magistrato davanti al quale è in corso il processo;
- luogo dove ha sede il magistrato competente a conoscere del merito, se il processo non è ancora in corso;
- luogo dove ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato per i ricorsi in Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti.

I moduli per le domande sono disponibili presso le stesse Segreterie del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. La domanda deve essere presentata personalmente dall'interessato con allegata fotocopia di un documento di identità valido, oppure può essere presentata dal difensore che dovrà autenticare la firma di chi sottoscrive la domanda. Può essere inviata a mezzo raccomandata a.r, con allegata fotocopia di un documento di identità valido del richiedente.

La domanda., sottoscritta dall'interessato, va presentata in carta semplice e deve indicare: - la richiesta di ammissione al patrocinio

- le generalità anagrafiche e codice fiscale del richiedente e dei componenti il suo nucleo familiare
- l'attestazione dei redditi percepiti l'anno precedente alla domanda (autocertificazione)
- l'impegno a comunicare le eventuali variazioni di reddito rilevanti ai fini dell'ammissione al beneficio
- se trattasi di causa già pendente
- la data della prossima udienza
- generalità e residenza della controparte
- ragioni di fatto e diritto utili a valutare la fondatezza della pretesa da far valere
- prove (documenti, contatti, testimoni, consulenza tecniche, ecc. da allegare in copia).

Il Consiglio dell'Ordine dopo il deposito della domanda

- Valuta la fondatezza delle pretese da far valere e se ricorrono le condizioni per l'ammissibilità,
- emette entro 10 giorni uno dei seguenti provvedimenti:
- accoglimento della domanda
- non ammissibilità della domanda
- rigetto della domanda
- trasmette copia del provvedimento all'interessato. al giudice competente e all'Ufficio delle

Entrate, per la verifica dei redditi dichiarati.

Dopo il provvedimento di ammissione l'interessato può nominare un difensore, scegliendo il nominativo dall'Elenco degli Avvocati abilitati alle difese per il patrocinio a spese dello Stato appositamente approntati dai Consigli degli Ordini degli Avvocati del distretto della competente Corte di Appello. Se la domanda non viene accolta l'interessato può proporre la richiesta di ammissione al giudice competente per il giudizio, che decide con decreto.

L'art. 140-bis del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo) attribuisce ai consumatori e agli utenti di prodotti o servizi forniti da imprese di avvalersi - oltre che delle ordinarie azioni individuali - di una particolare forma di tutela collettiva, modellata secondo il meccanismo anglosassone della *class action*. La legge prevede infatti che i diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti possano essere fatti valere anche mediante un'azione di classe, che può essere promossa da ciascun componente della classe (nell'interesse di tutti coloro che decidono di aderire all'azione) personalmente o mediante un'associazione a cui conferisce apposito mandato. L'azione di classe può essere esperita anche a tutela degli interessi collettivi. Tale azione ha ad oggetto l'accertamento della responsabilità contrattuale o extracontrattuale dell'impresa nei confronti dei consumatori e la condanna dell'impresa al risarcimento del danno e alle restituzioni. Tale strumento rafforza in maniera significativa la tutela dei consumatori nei confronti delle imprese, perché rende più agevole l'esercizio in sede giurisdizionale dei loro diritti, riducendo i costi del processo e semplificando le modalità di accesso alla giustizia (i consumatori che intendono avvalersi di questa particolare forma di tutela collettiva possono aderire all'azione di classe, senza che sia necessario il patrocinio di un difensore, anche a mezzo di posta elettronica certificata o di fax).

La D.G. Risorse, Beni e Servizi del Ministero della Giustizia fornisce gli uffici del Pubblico Ministero, ovviamente per quanto di propria competenza, in maniera esaustiva sulla base dei fondi di bilancio disponibili e delle richieste avanzate dagli uffici; esula dalla competenza di tale D.G. la fornitura delle dotazioni informatiche.

### **3) Quadro dei ricorsi individuali proposti contro lo Stato dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.**

Non risultano ricorsi individuali, proposti contro lo Stato dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per il mancato rispetto del dovere di proteggere gli individui sotto la propria giurisdizione da potenziali abusi imprenditoriali.

Nell'ambito della tutela dell'ambiente, lo Stato italiano è stato condannato ex art. 8 in tre casi: *Guerra and Others v. Italy (1998)*; *Giacomelli v. Italy (2006)*; *Di Sarno e altri v. Italia (..)*

Inoltre non dovrebbero sfuggire le condanne ex art. 6 della CEDU.

### **4) La gestione delle strutture penitenziarie italiane.**

La gestione degli Istituti penitenziari in Italia è esclusivamente a carico del Ministero della Giustizia e non appare plausibile, a breve termine, la possibilità di gestione da parte di privati. Con il nuovo regolamento di esecuzione, entrato in vigore il 6 settembre 2000, è stato fatto, in materia di lavoro, il massimo sforzo per dare un nuovo impulso al lavoro dei detenuti ed ovviare alla grave insufficienza di risorse economiche ed ampliare le opportunità occupazionali. Il regolamento di esecuzione vigente prevede la possibilità, infatti, di affidare ad imprese esterne, in comodato d'uso gratuito, locali dell'amministrazione da destinare a lavorazioni, con l'assunzione di detenuti lavoratori o da parte di cooperative ed imprese. Al fine di facilitare l'ingresso in carcere d'impresе e cooperative sono stipulate convenzioni che regolano i rapporti tra questi soggetti economici e le direzioni degli istituti; in tali convenzioni vengono dettate condizioni di massima in merito agli orari e agli aspetti contrattuali, che devono essere in linea con quelle definite nei contratti nazionali di lavoro vigenti nel relativo comparto. La direzioni degli istituti penitenziari e la Magistratura di

Sorveglianza, ognuno per quanto di propria competenza, sono impegnate nel controllo sulle condizioni di lavoro dei detenuti per impedire che siano messi in atto abusi di qualsiasi tipo da parte delle imprese private operanti all'interno degli istituti penitenziari.

### **5) La responsabilità delle imprese per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato**

La responsabilità delle imprese per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato è stata introdotta con il decreto legislativo 231/2001. Il catalogo dei reati, inizialmente limitato a poche fattispecie, è stato ampliato (per esempio, con legge 146/2006) per includere alcuni delitti come la riduzione in schiavitù, il traffico dei migranti o le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili. Nonostante l'ampliamento, questi sono reati di realizzazione statisticamente limitata e ciò può minare l'effettività delle norme sulla responsabilità penale delle imprese.

Il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ha dotato l'ordinamento italiano di adeguati strumenti in grado di contrastare la criminalità d'impresa nelle sue manifestazioni più sofisticate, introducendo la possibilità di affermare la responsabilità penale-amministrativa delle persone giuridiche e di irrogare sanzioni pecuniarie e interdittive per i reati commessi da coloro che rivestono ruoli di vertice all'interno dell'impresa e per quelli commessi dai suoi dipendenti. In particolare, i reati che possono dare vita alla responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 sono analiticamente indicati all'interno dello stesso decreto e, in minor parte, nella legislazione complementare. Non è prevista, pertanto, una generalizzata applicazione della normativa in questione a seguito della commissione di una qualsiasi fattispecie di reato, ma il catalogo dei reati significativi al riguardo è stato progressivamente ampliato dal 2001 sino ad oggi (l'ultimo intervento è stato effettuato dal D. Lgs. 16 luglio 2012, n. 109 che ha disposto l'introduzione dell'art. 25-duodecies, con l'introduzione della responsabilità amministrativa derivante dalla commissione del reato di impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare). Il principale criterio di imputazione della responsabilità all'ente è quello di non aver adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Al riguardo il d.lgs. n. 231/2001 espressamente prevede che l'ente debba dotarsi di un organismo con poteri di iniziativa e controllo per vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di organizzazione e gestione, nonché per curare l'aggiornamento degli stessi; l'efficienza ed effettività di tali poteri di supervisione e controllo deve, pertanto, essere adeguatamente valutata in sede di controllo giurisdizionale effettuato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

I giudizi sul sistema introdotto sono stati in larghissima parte positivi, sia a livello nazionale che internazionale; in particolare, nel corso del G8 di presidenza italiana del 2009, uno dei temi cui sono state dedicate le riflessioni dei Ministri del settore giustizia e affari interni è stato proprio quello della responsabilità delle persone giuridiche e l'analisi comparativa dei sistemi dei Paesi del G8 ha mostrato che i meccanismi introdotti in Italia nel 2001 sono tra i più completi ed efficaci, soprattutto con riferimento ai reati transnazionali. In altra occasione, l'OCSE ha valutato in modo largamente positivo il sistema italiano e lo ha indicato a modello ai Paesi aderenti ancora sprovvisti di una legislazione sulla responsabilità delle persone giuridiche (Repubblica Ceca, Slovacchia, Cile). Alcuni fattori hanno, però, ostacolato il completo decollo del sistema di prevenzione dei reati attraverso i modelli organizzativi: 1) l'adozione e l'attuazione del modello da parte della società, nonostante i costi che comporta, costituisce una garanzia molto flebile di esenzione della responsabilità: è, infatti, proprio il congegno dei modelli organizzativi che induce naturalmente l'osservatore esterno (e. *in primis*, il pubblico ministero che indaga sugli illeciti dell'ente) a desumere l'insufficienza del modello dalla commissione del reato all'interno della società; 2) non è prevista una specifica disciplina per i gruppi di imprese; 3) gli enti di piccole dimensioni non sono oggetto di una specifica disciplina e hanno sofferto molto per l'intervenuta assimilazione alle grandi realtà societarie. E', pertanto, allo studio del Ministero della giustizia un intervento che permetta di risolvere le problematiche sopra indicate ed è stata all'uopo individuata una serie di possibili soluzioni normative che verranno quanto prima sottoposte al vaglio dell'autorità politica.

Si segnala che il decreto legge n. 93 del 14 agosto 2013, recante *"Disposizioni urgenti materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province"*, ha integrato le ipotesi di reato fonte di responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001.

In particolare l'articolo 9 del citato decreto-legge aggiunge alle fattispecie previste nell'ambito dell'articolo 24-bis, comma I. del d.lgs. n. 231: a) la frode informatica con sostituzione d'identità digitale (art.640-ter); b) i delitti di cui all'articolo 55, comma 9, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e, cioè, quelli di indebito utilizzo, falsificazione, alterazione di carte di credito o di pagamento, ovvero qualsiasi altro documento analogo che abiliti al prelievo di denaro contante o all'acquisto di beni o alla prestazione di servizi, nonché il loro possesso, cessione o acquisizione; c) i delitti di cui alla Parte III, Titolo III, Capo II del decreto legislativo 30 giugno 2003. n. 196 il quale è, appunto, relativo agli illeciti penali in tema di trattamento dei dati personali (trattamento illecito di dati, falsità nelle dichiarazioni e notificazioni al Garante. ecc.).

Si può affermare che l'inserimento tra i reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti i delitti in materia di violazione della privacy risulta di grande impatto, soprattutto con riferimento all'illecito trattamento dei dati, violazione potenzialmente in grado di interessare l'intera platea delle società commerciali e delle associazioni private, soggette alle disposizioni del d.lgs. n. 231 del 2001.

## **10. POLITICHE PER L'ACCESSO AI RIMEDI NON GIURISDIZIONALI STATALI**

La presente sezione costituisce il contributo del Punto di Contatto Nazionale sulle Linee Guida OCSE sulla Responsabilità Sociale delle Imprese del Ministero dello Sviluppo Economico.

Ad eccezione delle attività di conciliazione e mediazione del Punto di Contatto Nazionale (PCN) istituito ai sensi delle Linee Guida OCSE per le Imprese Multinazionali dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, lo Stato italiano non conosce meccanismi non-giurisdizionali di accesso ai rimedi in caso di abusi imprenditoriali dei diritti umani.

Già nel 2010, ai fini del contenimento della spesa pubblica, era stato poi soppresso l'Ufficio del Difensore civico comunale, con la possibilità di attribuirne le funzioni al Difensore civico provinciale, definito "Difensore civico territoriale". Centinaia di Difensori civici comunali hanno così cessato di esistere alla scadenza dei rispettivi mandati. Il 21 giugno 2010 è stato firmato un Protocollo d'intesa tra il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università degli Studi di Padova e il Coordinamento nazionale dei Difensori civici, che ha ufficialmente avviato l'attività dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman. L'Istituto promuove studi ed iniziative sulla difesa civica e i diritti umani, anche in collaborazione con istituzioni nazionali, europee ed internazionali che si occupano dei medesimi temi. Il Difensore civico, comunque, offre un meccanismo di tutela non-giurisdizionale solamente nei confronti della pubblica amministrazione.

### ***Il Punto di Contatto Nazionale dell'OCSE: il meccanismo di gestione delle istanze***

Per quanto attiene ai diritti umani, il 25 maggio 2011 le Linee Guida sono state aggiornate e, tra le altre modifiche, è stato aggiunto un capitolo specifico sui Diritti Umani (Capitolo IV), espressamente in linea con i Principi Guida delle Nazioni Unite. Le Linee Guida ora riconoscono che "gli Stati hanno il dovere di tutelare i diritti umani" e che tutte le imprese "dovrebbero rispettare i diritti umani, il che significa evitare di violare i diritti umani di altri ed affrontare l'impatto negativo sui diritti umani in cui esse siano coinvolte", ovunque esse si trovino ad operare.

Allo scopo di assicurare la corretta applicazione delle Linee Guida OCSE, ciascun Paese aderente si è impegnato ad istituire un Punto di Contatto Nazionale (PCN) con il compito, inter alia, di promuovere le raccomandazioni contenute nel documento, con azioni di sensibilizzazione e cooperando, se del caso, con gli ambienti imprenditoriali, le organizzazioni sindacali, altre organizzazioni non-governative ed il pubblico interessato. I PCN gestiscono anche il c.d. "meccanismo delle istanze" (in inglese, specific instances), attraverso cui prevenono o compongono eventuali controversie insorgenti dal presunto mancato rispetto dei principi delle Linee Guida da parte delle imprese, anche tramite la consultazione delle parti coinvolte, per giungere alla soluzione delle questioni sollevate.

In Italia, il PCN è stato istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico (Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione, Direzione Generale per la Politica Industriale e la Competitività). È stata concepita una struttura semplice e snella, così articolata:

- il Direttore Generale del PCN, carica ricoperta dal Direttore Generale per la Politica Industriale e la Competitività del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), cui compete l'adozione degli atti definitivi e la rappresentanza del PCN;
- il Segretariato del PCN, composto da un dirigente e da diversi funzionari del MiSE, che assicura la gestione operativa del PCN; cura la raccolta e la istruzione delle istanze che gli vengono sottoposte; predispone il programma di diffusione e conoscenza delle Linee Guida;



- il Comitato del PCN, composto da rappresentanti dei Ministeri interessati e delle parti sociali, che è investito delle funzioni consultive. Il Comitato con funzioni consultive, in particolare, è composto da rappresentanti delle seguenti istituzioni: Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero degli affari Esteri, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ministero della Salute, Conferenza Stato-Regioni, Unioncamere, Confindustria, ABI, CNA-Confartigianato, Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti CNCU, CGIL, CISL, UIL. Altri soggetti possono essere chiamati, di volta in volta, a partecipare ai lavori del Comitato.

Per come la procedura è riportata sul sito del PCN, la risoluzione delle istanze deve avvenire in modo efficace, tempestivo, imparziale, prevedibile, equo e conforme sia alle leggi applicabili sia agli standard e i principi delle Linee Guida OCSE. Tutti i portatori d’interesse rispetto alle attività di un’impresa – a titolo esemplificativo, persone fisiche, ma anche enti interessati alla soluzione del caso, organizzazioni professionali o sindacali, rappresentative del patronato o dei lavoratori per conto dei loro assistiti, organizzazioni non governative, enti preposti alla cura di interessi collettivi e/o diffusi – possono presentare istanza al PCN qualora ritengano che un’impresa abbia adottato un comportamento difforme rispetto ai principi e alle raccomandazioni enunciati dalle Linee Guida, anche in tema di diritti umani.

Le imprese sono invitate a osservare le Linee Guida ovunque esse esercitino le loro attività, tenendo conto della situazione peculiare dei singoli Paesi ospitanti. Dal momento che le Linee Guida sono indirizzate dai Governi aderenti alle imprese che operano nel o dal proprio territorio, il PCN italiano interviene quando la controversia riguarda fatti che sono accaduti nel territorio italiano o sono stati commessi da un’impresa italiana operante all’estero. Il mandato del PCN può estendersi quindi con riflessi potenzialmente molto importanti per quanto riguarda l’attività di delocalizzazione della produzione e di fornitura in Paesi terzi.

Anche se, in generale, le istanze vengono trattate dal PCN del Paese in cui sono state sollevate, è previsto che, se il PCN adito è quello del Paese ospitante, esso si consulti con il PCN del Paese d’origine. Una forma di collaborazione è prevista pure quando le questioni scaturiscano da attività portate avanti da un’impresa in diversi Paesi aderenti oppure da attività di un gruppo di imprese organizzate in consorzio, in joint venture od in altra forma simile, stabilite in diversi paesi aderenti. In tal caso i PCN coinvolti devono consultarsi per stabilire quale tra essi incaricare, in via principale, al fine di assistere le parti.

Previa verifica di ammissibilità, il Segretariato PCN procede alla gestione dell’istanza aprendo l’istruttoria, nel corso della quale raccoglie tutti gli elementi necessari per la comprensione del caso. All’uopo, il Segretariato può procedere ad ispezioni e visite in loco, anche avvalendosi della collaborazione di altri soggetti, e può sollecitare il parere delle autorità competenti e/o dei membri del Comitato e/o dei rappresentanti degli ambienti imprenditoriali, delle organizzazioni sindacali, del Global Compact e di altre organizzazioni governative e non governative e di esperti. Nel corso dell’intera procedura il PCN media tra le parti affinché raggiungano un accordo. A tal fine adotta tutte le azioni utili a favorire il dialogo e la composizione degli interessi.

La procedura si conclude entro 12 mesi dall’avvio dell’istruttoria, salvo proroga motivata. In caso di accordo tra le parti, il PCN elabora e pubblica la comunicazione di chiusura del caso, che include la sintesi dell’accordo. In caso di mancato accordo, il PCN elabora e pubblica una dichiarazione finale che contiene raccomandazioni affinché siano adottati comportamenti conformi alle Linee Guida.

La trasparenza è un principio generale di comportamento del PCN nei rapporti con il pubblico. Nel corso della procedura viene mantenuto il carattere di riservatezza dei lavori, ivi inclusi i fatti e gli argomenti dedotti dalle parti. Tuttavia il loro esito è, di norma, trasparente. Esistono poi circostanze particolari nelle quali la riservatezza va tutelata. In questi casi, il PCN adotta misure adeguate per proteggere le informazioni sensibili delle imprese o l’identità degli individui coinvolti nel procedimento.

Il Comitato del PCN, in virtù del suo ruolo consultivo, esprime pareri sugli esiti dell'istruttoria. Gli atti conclusivi sono, invece, adottati dal Direttore Generale del PCN come atti definitivi.

Il PCN ove ritenuto necessario solleciterà il parere dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro in materia di questioni legate al mondo del lavoro e all'applicazione delle Convenzioni ILO.

Inoltre, per favorire il dialogo tra le parti, il Segretariato potrebbe avvalersi della collaborazione del Comitato tripartito che ha sede presso il Ministero del lavoro e stabilito dalla Convenzione sulle consultazioni tripartite relative alle norme internazionali del lavoro N.144, 1976.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dalle Fondamenta del Piano di azione italiano sull'attuazione degli *UNGPS* (in questo primo anno focalizzato sulle fondamenta dell'azione futura) emerge un dato confortante: sta affiorando in Italia un ruolo della Pubblica Amministrazione volto a propiziare una connessione virtuosa tra profitto imprenditoriale e tutela dei diritti umani. Con una formula sintetica, può scriversi che il Governo ritiene che ciò che favorisce i diritti umani è bene per l'impresa e per l'affermazione del Paese all'estero.

Nei mercati globali, oggi, non basta più ragionare in termini di qualità e costo. Il nuovo consumatore mondiale - e non solo quello dei mercati più avanzati - compie valutazioni complesse e "multidimensionali" ed è sempre più sensibile a fattori immateriali come il rispetto dei diritti umani e dei principi etici che li sottendono: tutti elementi che sono alla base della credibilità e reputazione del prodotto. In un contesto di concorrenza planetaria, esasperata mediaticamente, il prodotto non può più quindi limitarsi ad essere solo "buono e a buon prezzo". Deve essere autentico, con componenti riconducibili ad un'origine chiara e riconoscibile, e deve soprattutto ispirare fiducia perché armonico alla tutela dei diritti umani.

Non possiamo poi dimenticare che le imprese stanno sempre più scoprendo i vantaggi di avere un ruolo attivo in un gruppo di *stakeholders* che include gli investitori, i lavoratori, le ONG, le Università e le comunità stesse in cui l'impresa opera.

Oggi si redigono crescentemente in Italia "bilanci sociali" che devono rendicontare a un vasto pubblico, e non solo agli azionisti, la qualità dell'operato del *management*: anche il profilo della tutela dei diritti umani inizia a ritagliarsi i suoi spazi in essi.

Il momento per questa evoluzione è appropriato e quanto le imprese italiane cominciano autonomamente a fare in relazione agli *UNGPs* incoraggia a replicarne il modello anche nelle politiche pubbliche. Anche la politica estera si sostanzia in modo diverso, usando un linguaggio appropriato alla promozione di valori. Coltivare la dimensione dei rapporti bilaterali, significa oggi qualificarla con i valori di giustizia, democrazia e rispetto della persona di cui siamo portatori nel nostro territorio nazionale.

Occorre molto realismo: le sfide di oggi sono globali e si affrontano attraverso un linguaggio comune e un terreno di gioco uguale per tutti. Serve una presa di coscienza collettiva che riguarda diversi livelli: dai Governi alle OO.II., dalle imprese, ai sindacati, alle Università, alla società civile. Serve inoltre una concreta e proattiva disponibilità all'osservanza degli *UNGPs*, sia verso l'esterno, sia nei confronti della propria struttura organizzativa interna, che deve essere coerente con il modello proposto. E serve "coerenza" nelle politiche pubbliche, cioè dobbiamo far sì che quello che professiamo nei fori multilaterali corrisponda a quanto promuoviamo nei rapporti bilaterali.

Le fondamenta del Piano di Azione Italiano sugli *UNGPs* sono una premessa di rilievo ad un'azione della Pubblica Amministrazione idonea a promuovere il pieno inserimento dell'imprenditoria italiana quale attore responsabilmente impegnato sul fronte degli *UNGPs* all'interno delle "*global value chains*", di cui sempre più si parla in prestigiosi consessi internazionali come la nuova frontiera da esplorare nel commercio mondiale.

Proprio nell'ultimo Vertice G20 di San Pietroburgo, i *Leader* delle venti maggiori economie mondiali hanno confermato l'interesse per le iniziative che OCSE, OMC e UNCTAD stanno compiendo al riguardo, con l'obiettivo di fornire soprattutto ai Paesi in Via di Sviluppo indicazioni per partecipare alla creazione e distribuzione del valore in modo equilibrato e integrato.

In base a tale approccio la Pubblica Amministrazione italiana intende propiziare un'azione delle imprese italiane all'estero non solo bene accetto nelle realtà locali, ma ove possibile

interconnesso strettamente con il territorio, rendendole auspicabilmente partner fondamentali per la comunità circostanti.

Vari Ministeri italiani, ciascuno nelle sfere di loro competenza, si adoperano sempre più affinché nei prodotti imprenditoriali si rintracci una coscienza ecologica, grazie all'attenzione per i consumi energetici ed idrici, al controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> e all'utilizzo di fonti rinnovabili, di materie prime certificate e di imballaggi sostenibili, fino al recupero dei rifiuti. Da attività che rappresentano un costo, nel medio termine si possono infatti ricavare risparmi gestionali ed efficienza. In molti casi questo si traduce in un'opportunità di differenziare il proprio business in un'ottica, per esempio, di green economy contribuendo allo sviluppo sostenibile.

Vi è poi nella Pubblica Amministrazione italiana, come emerge dalle presenti Fondamenta del Piano sugli *UNGPs*, una forte sensibilità a promuovere l'attenzione imprenditoriale verso lo sviluppo sociale e il benessere dei lavoratori: temi di grande attualità, che trovano risposta in iniziative a vari livelli che si sostanzieranno negli anni futuri in nuovi "*deliverables*".

Sicurezza alimentare, acqua ed energia sono tra i temi globali trasversali al centro delle discussioni in corso sui nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e sulla futura agenda di Sviluppo delle Nazioni Unite post-2015.

Gli stessi temi, non a caso, sono al centro del più importante evento organizzato dall'Italia nei prossimi anni, Expo Milano 2015, dedicata a "*Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita*", iniziativa a cui la Pubblica Amministrazione italiana non mancherà di dare un contributo rilevante nella convinzione che da questi contesti emergeranno nuove aspettative, se non nuovi diritti, da far valere tanto nei confronti della PA quanto delle imprese.

Dalla ricerca di soluzioni sostenibili, rispettose degli *UNGPs*, sulle risorse idriche, le fonti di energia e la sicurezza alimentare dipenderanno non solo il nostro benessere, ma la stabilità del sistema delle relazioni internazionali e la nostra sicurezza, che sono sempre più sottoposte a "sfide" multidisciplinari, in cui si intrecciano scarsità di risorse ed incremento demografico, speculazione finanziaria sulle materie prime e gestione inefficiente delle risorse, cambiamento climatico e flussi migratori, carenza di prospettive delle giovani generazioni e disordine mondiale.

In un contesto globale di accresciuta concorrenza, il potenziamento delle attività a tutela degli *UNGPs* è considerato dai Ministeri che hanno concorso nella redazione di queste Fondamenta del Piano un'azione lungimirante. E' per questo che da un abbondante decennio l'Italia investe energie e risorse a sostegno del Global Compact (GC), la piattaforma creata dall'ONU per promuovere un business più etico e rispettoso dei diritti umani, nonché a supporto delle Linee Guida OCSE rivedute nel 2011.

Tra i 10 Principi universali del GC emergono anche quelli dell'anti-corruzione, trasparenza ed *accountability*, che non a caso sono stati quest'anno -con l'attiva adesione italiana- al centro del Vertice G8 di Lough Erne e che svolgono un ruolo di non poco momento non piccolo nel settore della tutela dei diritti umani.

Come anticipato nella premessa alle Fondamenta del Piano, con riguardo alle "Basi di lavoro", quantunque gli appena citati aspetti non siano selettivamente esaminati nelle presenti Fondamenta, essi saranno oggetto di focalizzazioni e "*deliverables*" futuri.

Inoltre, le garanzie che la Pubblica Amministrazione italiana offre per evitare che le imprese ricorrano al lavoro minorile e più in generale alle più varie forme di discriminazione, anche in forma multipla, anche di genere, sono in perfetta linea con gli *UNGPs*.

L'Italia è peraltro consapevole che negli ultimi decenni il mondo ha visto una crescita sostenuta della dimensione, sofisticazione e portata globale del settore privato e della società civile, con una concentrazione in mani private di oltre la metà della ricchezza mondiale. Simultaneamente,

si è però moltiplicata la domanda di interventi di sostegno allo sviluppo verso gli Stati e le OO.II., mentre la crisi finanziaria ha ridotto drasticamente le risorse pubbliche.

La Pubblica Amministrazione italiana è cosciente che il trend prevalente per dare risposte è quello di far leva sul potenziale di un settore privato impegnato con i suoi *stakeholders* sui temi della crescita sostenibile. Ciò, sia in ambito ONU, sia grazie a più circoscritte azioni come la promozione da parte del G8 di strumenti finanziari come i "*Social Impact Investments*".

L'Italia è convinta che le Fondamenta del Piano di azione italiano sugli UNGPs si iscrivano pienamente in questo processo virtuoso di concentrazione di fondi privati verso obiettivi di inclusione sociale.

Attraverso "*enabling contexts*" forniti dalla Pubblica Amministrazione, le grandi aziende italiane, ma anche e sempre più le PMI, devono saper agire –responsabilmente nei mercati esteri: per questo occorrono senz'altro finanziamenti e cultura aziendale internazionale, ma anche una dimensione etica rispettosa dei diritti umani della persona e delle collettività.

La Pubblica Amministrazione italiana ed in particolare la sua Scuola Nazionale (SNA) ha iniziato a lavorare per aiutare le PMI e i distretti industriali a comprendere l'importanza della condivisione degli UNGPs.

Allo stesso tempo, i Ministeri e la SNA si accingono anche ad aiutare le PMI a far emergere la loro "CSR sommersa" tradizionalmente attenta ai diritti umani, potenziando la loro capacità di valorizzare il vasto coacervo di attività sociali da esse stesse promosse.

Sostenere le aziende italiane, cosa che le Ambasciate fanno con passione ovunque sia necessario, è più facile grazie a ciò che esse costruiscono quotidianamente intorno ai loro prodotti in linea con gli *UNGPs* e ci permette di continuare ad imporre, al di là di ogni crisi economica, la tradizione dell'eccellenza italiana.

Essa rappresenta, insieme al nostro *soft power* culturale, l'asse portante del nostro *export*, che, a sua volta, come dimostrano i dati, è fondamentale per la tenuta dell'economia nazionale e per la ripresa del nostro Paese.

Non si tratta d'altra parte solo di azioni per promuovere il benessere collettivo o prevenire le crisi, ma anche di settori chiave per la crescita economica. Sapersi inserire oggi in questo mercato con soluzioni innovative, significa assumere posizioni di vantaggio in futuro, tanto sui mercati più avanzati, quanto e più in quelli emergenti o ancora in via di sviluppo. E questi sono i settori dove la Pubblica Amministrazione sta cominciando ad investire risorse, idee ed azioni promozionali, come il primo evento italiano interamente dedicato all'Africa in programma alla fine del 2014 presso il Ministero degli Esteri.

La Pubblica Amministrazione italiana intende esprimere attraverso le Fondamenta del Piano sugli UNGPs la convinzione che l'Italia potrà mantenere la sua posizione solo puntando sulla creazione di un più raffinato valore aggiunto, che può essere dato solo dall'abbinamento di qualità e tecnologia con i valori di rispetto dei diritti umani che ci contraddistinguono e che possono fare la differenza: condividere valori, per creare valore, questo è il motto che guiderà in futuro la nostra azione.

Un recente importante sviluppo interno italiano è stato la presentazione alla Camera dei Deputati, il 13 novembre 2013, del "Rapporto imprese e diritti umani: il caso Italia, analisi del quadro normativo e delle politiche di salvaguardia". Il Rapporto è stato redatto dall'Istituto Superiore Sant'Anna di Pisa su commissione del Segretariato del PCN Linee Guida OCSE del

MiSE. Tale evento ha propiziato l'innalzamento dell'attenzione dei parlamentari nei confronti degli *UNGPs*.

A questa prima sensibilizzazione si è aggiunta, quale risultato della consultazione pubblica allargata l'auspicio che si proceda a creare in Italia un' istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi, la Risoluzione 48/134 Assemblea Generale ONU del 20 dicembre 1993 e la Risoluzione del Consiglio d'Europa (97) 30 settembre 1997.

E pertanto, in relazione alla struttura e agli orientamenti programmatici, dai contributi ricevuti sono emerse le proposte che seguono:

- E' necessario definire nel Piano che si elaborerà nel 2014, linee programmatiche ed azioni che siano di immediata lettura da parte dei decisori politici, al fine di assicurare una piena attuazione del Piano.
- Il Piano dovrebbe svilupparsi attorno ai tre pilastri del *Framework* delle Nazioni Unite con un approccio integrato. Occorre, dunque, integrare il secondo pilastro (la responsabilità delle imprese) evidenziando gli indirizzi del Governo nei confronti delle imprese e le azioni che lo stesso intende mettere in atto per sostenere le imprese nell'attuazione degli *UNGPs*. Così come occorre dare risalto al contributo che le imprese possono dare all'azione di Governo.
- Al fine di assicurare la coerenza delle politiche, promossa dagli *UNGPs*, è opportuno approfondire la tematica degli obiettivi ed azioni del Governo nell'ambito della Cooperazione allo sviluppo in relazione al tema "imprese e diritti umani", evidenziando anche in tal caso il contributo che potrebbe essere fornito dal settore privato.
- Il lavoro svolto dalla Scuola Superiore Sant'Anna su incarico del PCN-MiSE può rappresentare un documento di base per il dialogo *multistakeholder*, in particolare per quanto attiene alla parte propositiva del lavoro.

Sempre in sede di consultazione pubblica allargata sono stati formulati i seguenti orientamenti di massima (tutti ancora da verificarsi all'interno delle singole strutture dicasteriali che potrebbero avere altre priorità sugli *UNGPs*), da esplorarsi in vista della individuazione di primi *deliverables* da concretizzarsi entro la fine del 2014:

- la definizione di criteri sociali da inserire nei contratti pubblici unitamente ai criteri ambientali, nel quadro del recepimento delle direttive europee sugli appalti pubblici;
- l'inserimento nel bando tipo (atto amministrativo generale emanato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per garantire la parità di trattamento tra i partecipanti di una gara di appalto) clausole sociali sull'osservanza dei diritti umani per le imprese concorrenti;
- un toolkit informativo per la rete diplomatica e consolare sulle modalità di promozione e rispetto degli *UNGPs* con l'obiettivo di fornire un'adeguata assistenza alle imprese che intendono investire all'estero;
- l'attenzione, in fase di recepimento della Direttiva UE sulle informazioni non finanziarie delle imprese, alla divulgazione dei dati riguardanti la politica di tutela dei diritti umani promossa dalle imprese;
- il sostegno ad azioni di confronto tra le imprese per la diffusione delle conoscenze e delle pratiche in essere in tema di attuazione degli *UNGPs*.
- il rafforzamento del dialogo sociale all'interno dell'impresa attraverso lo strumento del "*Global Framework Agreement*";

- l'estensione dell'attuazione degli UNGPs all'ambito della catena di subfornitura;
- l'inserimento dei seguenti temi: i diritti dei lavoratori LGBTI; il diritto al lavoro per le persone con disabilità, il monitoraggio della non discriminazione nelle imprese e nel lavoro con particolare riferimento alle donne lavoratrici, alla partecipazione e progressione della donna nella carriera ed alla protezione della maternità; l'inclusione sociale di Rom, Sinti e Caminanti, anche attraverso "l'Asse Lavoro" e nel rispetto della più ampia "Cornice Comunitaria", ai sensi della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011, prontamente attuata dall'Italia; la prevenzione dei fenomeni di caporalato; il lavoro "nero" o "grigio"; le forme improprie e mascherate di lavoro autonomo; la tutela dei diritti dei migranti; la regolarizzazione dei migranti irregolari che denunciano situazioni di lavoro schiavistico o comunque irregolare;
- il lavoro dignitoso (come definito dall'ILO) come elemento di congiunzione tra impresa - diritti umani - sviluppo. Il che implica uno specifico riferimento alla Cooperazione allo Sviluppo ed al ruolo delle imprese nella cooperazione allo sviluppo dell'Italia;
- il raccordo tra i "Children's Rights Business Principles" e gli UNGPs attraverso tool-kit aziendali UNICEF da diffondere presso le Aziende;
- la promozione del meccanismo di *follow up* previsto dalla Dichiarazione ILO tripartita sui principi per le imprese multinazionali e la politica sociale, in maniera da meglio affrontare gli abusi di diritti umani riscontrati nelle attività delle imprese;
- la sensibilizzazione rivolta alle imprese e cooperative sociali sul possibile utilizzo del lavoro carcerario, prendendo come *best practice* le iniziative del Carcere femminile della Giudecca di Venezia.

Per completezza di informazione, non va tralasciata, in queste considerazioni finali, la menzione del seminario "*Business and Human Rights workshop: Embedding human rights across departments*" organizzato il 20 novembre scorso da KPMG-Italia insieme a Fondazione Sodalitas e rivolto essenzialmente al settore privato. Esso si è focalizzato sulle raccomandazioni da indirizzarsi al futuro lavoro sul II Pilastro del Framework di Ruggie, già UN Special Rapporteur del Consiglio diritti umani in materia di *Business and Human Rights*.