

La tutela extraterritoriale dei diritti sociali nelle politiche europee sulla *governance* societaria sostenibile



Michele Murgo

Ricercatore di Diritto del lavoro Università degli Studi di Pavia

Abstract: Il saggio si interroga sul grado di effettività delle politiche europee in materia di *governance* societaria sostenibile nell'ottica di garantire il rispetto dei diritti sociali fondamentali anche per i lavoratori occupati fuori dai confini dell'Unione ma nell'ambito di filiere produttive guidate da imprese presenti nel mercato unico. A tal fine, sono esaminati i punti di forza e i limiti dell'*enforcement* privatistico e pubblicistico per quanto concerne la messa in opera degli obblighi di *due diligence*. Da tale analisi emerge che, in mancanza di una normativa di sostegno (alquanto ridimensionata da Omnibus I), l'intero meccanismo di vigilanza, pur mantenendo almeno in potenza una certa capacità dissuasiva, risulta nell'insieme gravemente indebolito, anche a causa delle limitate risorse economiche e organizzative dei rappresentanti degli *stakeholder*.

Parole chiave: Due diligence – Extraterritorialità – Catene globali del valore – Effettività

The extraterritorial protection of social rights in the EU policies on sustainable corporate governance

The essay examines the degree of effectiveness of European policies regarding sustainable corporate governance, with a view to ensuring respect for fundamental social rights - including for workers employed outside Union borders but within production chains led by companies operating in the Single Market. To this end, the strengths and limitations of both private and public enforcement regarding the implementation of due diligence obligations are examined. This analysis reveals that, in the absence of supporting legislation (somewhat downsized by Omnibus I), the entire oversight mechanism - while retaining a certain deterrent capacity, at least potentially - appears seriously weakened overall, also due to the limited economic and organizational resources of stakeholder representatives.

Keywords: Due diligence – Extraterritoriality – Global value chains – Effectiveness

ISSN: 3103-4721

Copyright © 2026 Michele Murgo

The text is licensed under the Creative Commons BY 4.0 International License <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

SOMMARIO: 1. L'extraterritorialità nelle politiche europee sulla *governance* societaria sostenibile: il caso della CSDDD – 2. Il problema dell'effettività e i limiti dell'azione privata– 3. I vantaggi (e il grande limite) dell'*enforcement* pubblicitario – 4. Il ruolo degli stakeholder tra occasioni mancate e sfide per il futuro.

1. L'extraterritorialità nelle politiche europee sulla *governance* societaria sostenibile: il caso della CSDDD

Il presente contributo riguarda le situazioni in cui la prestazione lavorativa è geograficamente localizzata sul piano materiale, ma il luogo di esecuzione si trova al di fuori del territorio dell'Unione europea. Si pone quindi il problema di come garantire quantomeno il rispetto di quei diritti considerati come fondamentali all'interno della catena di approvvigionamento. Il che, si badi, non persegue solo finalità di ordine morale o di coerenza giuridica (comunque meritevoli), ma ha anche lo scopo di assicurare una concorrenza leale tra imprese, contrastando il *dumping* sociale e ambientale e assicurando così che la competizione si giochi su terreni diversi.

In tale ottica, un notevole passo avanti è stato compiuto con le iniziative europee in materia di *governance* societaria sostenibile (Treu 2025a), che rappresentano finora, nel panorama internazionale, il più grande avanzamento normativo su questo fronte¹. In particolare, un posto di primo piano è ricoperto, per l'ampiezza e la pervasività degli obblighi, dalla direttiva sulla *due diligence* (CSDDD)², cui si possono aggiungere anche le prescrizioni strumentali della direttiva sulla rendicontazione non finanziaria (CSRD)³.

¹ Va però segnalato fin d'ora che una parte non trascurabile dei progressi fatti è stata recentemente messa in discussione dal c.d. pacchetto *omnibus I* (Borelli 2025): un insieme di misure che, all'insegna della semplificazione, mira in realtà a circoscrivere in modo anche notevole gli obblighi così introdotti (proposta della Commissione COM(2025) 81 final, del 26 febbraio 2025), oltre a posticiparne l'entrata in vigore. Sul primo punto è stato trovato un accordo al trilogico nel mese di dicembre 2025; mentre la proroga delle scadenze è stata approvata quasi subito tramite l'adozione della direttiva (UE) 2025/794 del 14 aprile 2025, per poi essere ulteriormente prolungata con l'accordo di dicembre. In argomento, comunque, si tornerà più volte in seguito.

² Direttiva (UE) 2024/1760, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, su cui v. (Guarriello 2024, Micheli 2025, Sanguineti Raymond 2025a).

³ Direttiva (UE) 2022/2464, del 14 dicembre 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

L'atto, com'è noto, nasce sulla scorta delle esperienze regolative francese⁴ e tedesca⁵ – delle quali costituisce una sintesi evolutiva – a loro volta ispirate ai Principi guida dell'Onu⁶ (Murgò 2022).

L'idea alla base è semplice ma promettente: sfruttare il potere di conformazione dell'impresa *leader* come vettore di tutela di interessi selezionati – *in primis*, diritti umani, sociali e ambiente – lungo la filiera produttiva o buona parte di essa attraverso la *due diligence* (Brino 2020, Murgò 2021, Sanguineti Raymond 2022, Micheli 2023). In questo modo si supera anche il divieto di extraterritorialità posto dal diritto internazionale (Boschiero 2023), dato che, pur nella innegabile extraterritorialità degli effetti⁷, permane sempre un collegamento con il territorio dell'Unione⁸. Infatti, allo stato attuale, la CSDDD si applica (art. 2) sia alle società costituite secondo la legge di uno Stato membro che superano cumulativamente determinate soglie di dipendenti e di fatturato⁹ sia alle società costituite secondo la legge di un Paese terzo a condizione che generino un certo fatturato a livello unionale¹⁰. Insomma, le imprese che vogliono essere presenti in misura rilevante all'interno del mercato unico devono acquisire una “*social licence to operate*” integrando nelle proprie politiche le procedure di dovuta diligenza.

Quanto poi ciò consenta di risalire lungo la catena del valore dipende in prima battuta dalle scelte del legislatore, essendo peraltro mutevole la nozione stessa di filiera. A livello comparato si registra una discreta varietà di opzioni, perlopiù oscillanti tra una definizione “giuridica” del concetto

⁴ *Loi 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.*

⁵ *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)*, 16 luglio 2021 (Nogler 2022, nonché, in relazione alle previsioni della CSDDD, Langbein 2025).

⁶ *Guiding Principles on Business and Human Rights*, che hanno ricevuto l'avallo del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, con la Risoluzione n. 17/4 del 16 luglio 2011.

⁷ (Nogler 2023). Di “forzatura” del principio di territorialità parla (Treu 2025b, p. 22).

⁸ Sul piano della *soft law* internazionale, il commento al secondo principio dei *Guiding Principles* Onu afferma che non esisterebbe per gli Stati né un divieto né un obbligo di disciplinare le ricadute dell'attività svolta all'estero dalle imprese nazionali. Per questo motivo si è parlato di «approccio agnostico» all'extraterritorialità da parte dei Principi guida (Fasciglione 2016, p. 106). Non è chiaro invece quale sia la posizione dei *Guiding Principles* in relazione alle imprese non nazionali che tuttavia raggiungono importanti volumi d'affari nel territorio di un determinato Paese.

⁹ Precisamente, 5.000 dipendenti e un fatturato netto mondiale di € 1.500.000.000 nell'ultimo esercizio. Prima di *Omnibus I*, le soglie erano, nell'ordine, di 1.000 dipendenti e € 450.000.000 di fatturato.

¹⁰ Sempre € 1.500.000.000 (netti) nell'ultimo esercizio; ma, come detto, nella sola UE, non a livello mondiale. Anche in questo caso, il testo originario della direttiva prevedeva una soglia di € 450.000.000.

(fatta propria dalla legge francese) e una maggiormente “socio-economica” (preferita dalla legge tedesca). La CSDDD è a sua volta ascrivibile al secondo modello, peraltro facendo rientrare nella definizione di «catena di attività» (art. 3, §2, lett. g) anche i partner commerciali (art. 3, §2, lett. f), pur con alcune limitazioni poi inserite nel corpo dell’articolato¹¹.

Si tratta dunque di capire se e come sia possibile garantire l’effettiva e non meramente formale applicazione di una disciplina che, al netto delle rilevanti modifiche introdotte con *Omnibus I*, risulta comunque piuttosto ambiziosa, almeno in astratto. L’accento sarà posto, in particolare, sui dispositivi giuridici di *enforcement* della normativa, mettendone in luce, all’atto pratico, i relativi punti di forza e di debolezza, senza trascurare del tutto i problemi socioeconomici sottostanti.

2. Il problema dell’effettività e le carenze dell’azione privata

Prima dell’approvazione della proposta *Omnibus I*, la CSDDD univa il modello “privatistico” francese, imperniato sull’iniziativa giudiziaria dei privati che vi abbiano interesse, e quello “pubblicistico” tedesco, che ha il proprio baricentro nell’autorità amministrativa.

Ora, invece, si è raggiunta una convergenza delle istituzioni UE sull’eliminazione dell’obbligo per gli Stati di istituire un’azione *ad hoc* volta a ottenere il risarcimento dei danni causati dall’inadeguata applicazione della *due diligence*. Se infatti permane il diritto delle vittime al pieno risarcimento (sancito dall’art. 29, §1, della CSDDD come modificata da *Omnibus I*), nonché, più in generale, il dovere degli Stati di garantire l’accesso a rimedi effettivi (art. 29, §2 dopo *Omnibus I*)¹², viene però meno la previsione di un regime uniforme di responsabilità, anche e soprattutto per quanto riguarda i presupposti e l’estensione di tale responsabilità. Pertanto, gli Stati potrebbero limitarsi a richiamare le regole generali in materia di responsabilità extracontrattuale previste dalla legge applicabile¹³, rendendo così più difficile che la società possa essere chiamata a rispondere per i danni che essa non ha causato direttamente.

Va detto comunque che, con l’eliminazione del §1 dell’art. 29 da parte di *Omnibus I*, viene meno anche la limitazione di responsabilità per il fatto dei

¹¹ A quest’ultimo proposito, va tuttavia segnalato che, sempre a seguito dell’approvazione di *Omnibus I*, si prevede una significativa riduzione degli obblighi di vigilanza nei rapporti d’affari (soprattutto quelli indiretti), anche con riferimento alla semplice raccolta di informazioni.

¹² In tal senso anche il considerando 28 dell’accordo di dicembre su *Omnibus I*.

¹³ In maniera non troppo diversa da come avviene nell’ambito della legge tedesca.

partner commerciali originariamente contenuta nell'ultimo comma della disposizione. Il che, teoricamente, consentirebbe di istituire un regime di responsabilità finanche più esteso di quello diviso dalla versione originaria della direttiva¹⁴. Tuttavia, non pare essere una scelta obbligata, stante il rinvio operato dal nuovo art. 29, §1, alla legge nazionale per quanto concerne il ristoro dei pregiudizi *causati* (corsivo aggiunto) dalla mancata applicazione delle regole di diligenza. Anzi, una simile opzione risulta indirettamente scoraggiata dalla disciplina internazional-privatistica (v. *infra*), che potrebbe spingere le società a spostare altrove il proprio domicilio per godere di un regime di responsabilità più leggero.

Nonostante queste incertezze sul futuro volto della sanzione civile nel contesto della direttiva, appare comunque utile analizzarne le potenzialità e i limiti (Carta 2024, Protopapa 2025).

Sul piano sociale, essa presenta l'indubbio vantaggio di consentire un maggior coinvolgimento degli *stakeholders*, che diventano parte attiva nella protezione dei propri interessi. Senonché, in questo modo viene di fatto scaricato sulle parti private il peso della vigilanza sull'intera architettura normativa. Dal punto di vista pratico, ciò reca con sé una serie di limiti strutturali che riducono in misura ragguardevole le capacità di deterrenza di questo sistema.

Anzitutto, il danneggiato – che in ipotesi si trova fuori dal territorio dell'UE – dovrebbe essere a conoscenza della possibilità di agire secondo la legge nazionale di recepimento della direttiva.

Una volta edotto di tale facoltà, egli dovrebbe attentamente selezionare il legittimato passivo, vale a dire la società che, essendo tenuta ad applicare la *due diligence* in quanto rientra nell'ambito di applicazione soggettivo della direttiva, è venuta meno ai propri obblighi. Quando la violazione ha luogo lungo la catena del valore (come spesso accade nei casi più gravi), bisogna quindi riuscire a collegare una di queste società all'ente che ha materialmente commesso l'illecito, dimostrando l'esistenza di un rapporto d'affari tra i due. Certo, l'informazione potrebbe teoricamente essere ottenuta scandagliando i report che le maggiori società sono tenute a pubblicare ai sensi non solo della CSDDD ma anche della CRSD, i quali includono una mappatura, almeno

¹⁴ Nello specifico, l'art. 29, §1, co. 2, stabiliva che «una società non può essere ritenuta responsabile se il danno è stato causato solo dai suoi partner commerciali nella sua catena di attività». Se intesa estensivamente, l'esclusione avrebbe portato a restringere di fatto la responsabilità civile alle sole ipotesi in cui vi sia un contributo diretto almeno di una società del gruppo tenuto alla *due diligence*, tagliando fuori tutte le violazioni che avvengono nella catena del valore. Pertanto, la dottrina si era affannata a cercare soluzioni ermeneutiche che consentissero, in maniera plausibile, di valorizzare anche forme di coinvolgimento indiretto dell'impresa *leader* (Murgò 2025, p. 66 ss. e ivi ulteriori riferimenti).

parziale¹⁵, della filiera produttiva. Ma si tratta evidentemente di un'operazione lunga e complicata, che peraltro presuppone la correttezza, completezza e comprensibilità dei dati contenuti nei report, non sempre di facile reperimento perfino per le imprese (Miller 2011, p. 186).

Inoltre, secondo le regole generali della responsabilità aquiliana, grava sull'attore l'onere di dimostrare il fatto illecito, il danno e quel particolare nesso di causalità che consiste nell'aver almeno contribuito alla creazione di un danno effettivamente provocato da un partner commerciale¹⁶. Va da sé che, al di là delle barriere linguistiche, un lavoratore della catena del valore difficilmente disporrà delle risorse all'uopo necessarie.

Un supporto in tal senso potrebbe giungere da sindacati e organizzazioni non governative. Nella versione originaria dell'art. 29 della CSDDD, il § 3, lett. a, imponeva tra l'altro agli Stati di riconoscere la possibilità per il danneggiato di «autorizzare» uno di questi enti «a intentare azioni per far valere i diritti della presunta parte lesa». Nondimeno, anche qualora qualche Stato dovesse mantenere questo correttivo – magari perché esiste già nell'ordinamento interno una forma di sostituzione o delegazione processuale analoga – gli oneri probatori e finanziari rimarrebbero gravosi, essendo solo spostati su un soggetto diverso ma non alleggeriti. Resta inoltre tutta da verificare la capacità delle organizzazioni di intercettare in modo capillare i titolari delle posizioni soggettive individuali e convincerli ad autorizzare l'azione legale in loro vece.

Anche sotto il profilo più strettamente tecnico-giuridico, segnatamente internazional-privatistico, non mancano gli aspetti problematici (Bonfanti 2021).

Per quanto riguarda la legge applicabile, l'approvazione del pacchetto *Omnibus I* fa venire meno l'obbligo per gli Stati di qualificare come norme di applicazione necessaria le disposizioni sulla responsabilità civile delle società, come invece imponeva, l'art. 29, §7, nella versione originaria della

¹⁵ In proposito, bisogna segnalare che, ancora una volta, *Omnibus I* ha ridotto drasticamente il novero non solo delle informazioni che devono essere pubblicate dalle società per quanto concerne le rispettive catene del valore, ma persino di quelle che devono essere raccolte dai propri partner.

¹⁶ Già nella versione originaria della CSDDD, l'art. 29, §1, co. 2, stabiliva che «una società non può essere ritenuta responsabile se il danno è stato causato solo dai suoi partner commerciali nella sua catena di attività». Se intesa estensivamente, l'esclusione avrebbe portato a restringere di fatto la responsabilità civile alle sole ipotesi in cui vi sia un contributo diretto almeno di una società del gruppo tenuto alla *due diligence*, tagliando fuori tutte le violazioni che avvengono nella catena del valore. Pertanto, la dottrina si era affannata a cercare soluzioni ermeneutiche che consentissero, in maniera plausibile, di valorizzare anche forme di coinvolgimento indiretto dell'impresa *leader* (Murgo 2025, p. 66 ss. e ivi ulteriori riferimenti). Con *Omnibus I*, il problema è stato risolto alla radice – ma in negativo.

CSDDD. Ad ogni modo, in mancanza di un esplicito divieto, si deve ritenere che gli Stati abbiano ancora la facoltà di attribuire siffatta natura alle previsioni in questione¹⁷. Sicché, ove sia mantenuta una responsabilità risarcitoria per i danni cagionati dall'inadempimento del dovere di diligenza, sarebbe opportuno considerare comunque la relativa disciplina come di applicazione necessaria, individuando così, in maniera preventiva ed imperativa, la legge applicabile.

Particolarmente delicata risulta, invece, la questione della giurisdizione. Non tanto in relazione alle società costituite secondo la legge di uno Stato membro – rispetto alle quali è possibile rivolgersi al giudice dello Stato (membro) dove si trova il domicilio del convenuto – quanto rispetto alle società costituite secondo la legge di uno Stato terzo. In questo secondo caso, infatti, non è detto che la società abbia all'interno dell'UE, alternativamente: la sua sede statutaria; la sua amministrazione centrale; oppure il suo centro d'attività principale¹⁸. Anzi, realisticamente non sarà così nella quasi totalità dei casi.

Si tratta dunque di un vero e proprio vuoto di tutela (anche se non di una lacuna in senso tecnico), che difficilmente può essere colmato per via ermeneutica. Volendo provare ad immaginare delle soluzioni, si potrebbe ad esempio considerare quale elezione di domicilio la nomina di un mandatario, ai sensi dell'art. 23 della CSDDD; ma è evidente che la disposizione in parola ha una *ratio* diversa, ossia agevolare l'interazione con la società da parte delle autorità di controllo. A questo proposito, non pare agevole nemmeno invocare le regole sulla competenza delle autorità medesime (art. 24), giacché il regolamento Bruxelles I-*bis* va interpretato autonomamente e, come si è appena visto, determina il domicilio delle società attraverso un'elencazione tassativa.

In ogni caso, anche laddove fosse possibile incardinare l'azione davanti a un giudice europeo e, superando tutti gli ostacoli sopra descritti, si dovesse addivenire a una sentenza di condanna, questa dovrebbe limitarsi al mero ristoro del pregiudizio subito (e provato), essendo espressamente vietata qualunque forma di «sovracompenzazione» (art. 29, §2, che diventa §1 dopo *Omnibus I*). Il che potrebbe risultare scarsamente dissuasivo, ben potendo apparire in concreto più conveniente per la società sostenere il costo dell'eventuale risarcimento – anche in considerazione delle difficoltà che la parte privata deve superare per arrivare a tale risultato – piuttosto che adempiere correttamente al dovere di diligenza.

¹⁷ V. ancora il considerando 28 all'accordo provvisorio su *Omnibus I*.

¹⁸ Così l'art. 63 del Regolamento (UE) n. 1215/2012 del 12 dicembre 2012, c.d. Bruxelles I-*bis*, individua il domicilio delle società.

Del resto, la stessa idea di una sanzione *ex post*, collegata all'effettivo verificarsi di un danno, appare distonica rispetto alla logica della *due diligence*, che è invece fondata sulla prevenzione degli «impatti negativi»¹⁹.

Per tutte queste ragioni, la soppressione – o, più propriamente, l'ulteriore limitazione – dell'*enforcement* privatistico potrebbe non avere un impatto concreto così importante come si sarebbe portati a pensare, pur restando criticabile sul piano della politica legislativa, anche per ciò che una simile scelta implica dal punto di vista simbolico.

3. I vantaggi (e il grande limite) dell'*enforcement* pubblicistico

L'*enforcement* pubblicistico si basa su un sistema di autorità di controllo che hanno appunto il compito di vigilare sulla corretta applicazione della *due diligence* da parte dei soggetti a ciò obbligati. Questo consente, quantomeno a livello teorico, di superare la gran parte dei problemi sopra evidenziati con riguardo all'azione di risarcimento del danno quale sanzione per il mancato rispetto della normativa di riferimento (nel caso di specie, la CSDDD).

Infatti, l'autorità di vigilanza può – e, normalmente dovrebbe – intervenire prima che la violazione dei doveri di vigilanza produca impatti negativi sugli interessi protetti. Essa, inoltre, ha poteri d'indagine ben più penetranti delle parti private, tra cui quello di disporre ispezioni (*ex art. 25, §3, della CSDDD*), e può agire sia su segnalazione dei portatori d'interessi sia d'ufficio (*art. 25, §2*). Infine, essa può ordinare alla società di adottare o cessare determinati comportamenti (*art. 25, §5*) e ha il potere di irrogare sanzioni (*art. 27*), il cui limite massimo è stabilito nella misura del 3% del fatturato netto mondiale della società (§4, come novellato dopo *Omnibus I*)²⁰. In tale caso, graverebbe dunque sulla società l'onere di discolparsi, impugnando la sanzione eventualmente irrogata, il cui ammontare non sarebbe comunque circoscritto al danno potenzialmente derivante dall'inosservanza della direttiva.

Perché l'autorità preposta possa svolgere efficacemente e tempestivamente il proprio lavoro, è però imprescindibile che ne sia garantita l'indipendenza e che venga dotata di risorse – umane, tecnologiche e finanziarie – e poteri adeguati. Di ciò è avveduto anche il legislatore europeo, che non per caso si è premurato di specificarlo espressamente all'*art. 25, §1, della CSDDD*. Resta comunque da capire cosa sarà considerato in concreto

¹⁹ Così si esprime la direttiva, mutuando il lessico dei Principi guida Onu.

²⁰ Prima si prevedeva che il limite massimo dovesse essere fissato dagli Stati in misura comunque non inferiore al 5% del fatturato. Anche in questo caso, dunque, la riforma va ad esclusivo vantaggio delle società.

adeguato, in fase di recepimento, dai legislatori nazionali²¹ e, in caso di contestazione, dalla Corte di giustizia.

Ma il più grande limite dell'*enforcement* pubblicistico risiede, invero, nello spettro d'azione delle autorità di controllo, per forza di cose circoscritto, dal punto di vista geografico, al territorio dell'Unione – *rectius*, dei singoli Stati, fatto salvo il coordinamento fra autorità nazionali. Certo, nulla impedisce – e, anzi, rientra senz'altro nelle competenze degli enti di controllo – di svolgere indagini su eventuali inadeguatezze della *due diligence* relative a impatti negativi che potrebbero prodursi in Stati terzi. Tuttavia, senza il consenso delle autorità di questi Paesi, siffatte indagini avrebbero natura esclusivamente documentale, non essendo evidentemente possibile inviare ispettori sul posto al di fuori dalla giurisdizione degli Stati membri (Nogler 2025, p. 222).

Ne consegue che le autorità di controllo, da sole, non sono in grado di intercettare in modo capillare le violazioni che hanno luogo lungo la catena del valore fuori dal territorio dell'Unione: rimane quindi indispensabile la partecipazione attiva degli *stakeholder*. In effetti, l'art. 26 della CSDDD attribuisce a ciascuna persona fisica o giuridica il diritto di presentare una «segnalazione circostanziata» all'autorità competente, la quale – e questo è forse l'aspetto più importante – è tenuta ad investigare e fornire un riscontro «quanto prima» (§5).

Si potrebbe allora obiettare che, in tal modo, si ripropongono, seppur in un contesto diverso, le stesse difficoltà che si sono analizzate sopra in relazione all'*enforcement* privatistico; ma ciò è vero solo in parte. Se, infatti, non si può negare che nemmeno sindacati e Ong abbiano vita facile nel cercare di raccogliere evidenze concernenti le violazioni che avvengono fuori dall'UE, va tuttavia osservato come, in questo caso, l'onere sia molto alleggerito, dovendo “soltanto” riportare all'autorità le «circostanze obiettive» in base alle quali si ha motivo di ritenere che la società non adempia correttamente al proprio dovere di diligenza. Poi, va da sé che, tanto più rilevanti saranno gli elementi forniti all'autorità, tanto più semplice sarà il lavoro di quest'ultima; il che, ovviamente, inciderà in egual misura anche sulla

²¹ Per il monitoraggio sull'attuazione della propria legge nazionale, la Germania ha istituito otto uffici, con un organico complessivo di 101 dipendenti: cfr. (Nogler 2025), dove si apprende altresì che, nel solo anno 2023 (quando la legge è entrata in vigore, peraltro con un campo di applicazione inizialmente più ristretto), sono stati condotti 492 controlli d'ufficio, di cui 86 avviati a seguito di circostanze specifiche (p. 219 ss.). Un numero che senz'altro avrebbe potuto essere anche più alto; ma che, nondimeno, risulta decine di volte superiore rispetto a [tutte le messe in mora attivate](#) in alcuni anni di vigenza della legge francese (Daugareilh 2021).

capacità del provvedimento sanzionatorio di resistere nel giudizio di impugnazione eventualmente promosso dalla società.

È dunque agevole notare come, nel contesto dato (e a differenza di quanto avviene nell'azione risarcitoria), si venga a creare una singolare sinergia tra autorità pubblica e portatori di interessi privati. In sostanza, i poteri investigativi della prima sono utilizzati per corroborare – o anche smentire, se del caso – le segnalazioni dei secondi, i quali, a loro volta, forniscono alle autorità un supporto informativo fondamentale per poter costruire un'indagine.

Insomma, da un lato, l'azione civile si dimostra in ultima analisi insufficiente a garantire un controllo diffuso sul rispetto della direttiva, nonché sanzioni dotate di adeguata efficacia deterrente. Dall'altro lato, però, anche nell'ambito della vigilanza pubblica, rimane insostituibile il ruolo dei portatori di interesse – e, soprattutto, degli enti che li rappresentano –, chiamati a effettuare un'importante attività di monitoraggio, complementare rispetto a quella degli enti ispettivi.

4. Il ruolo degli *stakeholder* tra occasioni mancate e sfide per il futuro

A questo punto, bisogna capire quali spazi di agibilità siano concessi dalla CSDDD alle organizzazioni rappresentative di interessi diffusi (*in primis*, i sindacati) e, soprattutto, se esse siano effettivamente in grado di sfruttare tali spazi per svolgere al meglio il compito che è stato loro assegnato (in maniera implicita ma, come si è visto, ineludibile).

Il primo tema è stato a più riprese approfondito dalla dottrina nelle diverse fasi della gestazione della direttiva, dalla presentazione della proposta (Dagnino 2022), alle posizioni delle istituzioni (Cordella 2023, Giovannone 2024), fino alla sua approvazione definitiva (Murgo 2025) e anche dopo, con le modifiche (regressive) contenute nella proposta *Omnibus I* (Guarriello 2025, Daugareilh 2025).

Da quest'ultimo punto di vista, bisogna subito segnalare che la riforma si è mossa verso una drastica riduzione del coinvolgimento dei portatori di interessi perlomeno sotto due profili. Da una parte, la definizione di *stakeholder* viene circoscritta a coloro i cui diritti o interessi sono – o potrebbero essere – *direttamente toccati* dall'attività della società o dei suoi partner (enfasi aggiunta). Sono quindi estromesse le ONG e altre organizzazioni rappresentative di interessi diffusi, ad eccezione dei sindacati e dei rappresentanti dei lavoratori, di cui invece si fa esplicita menzione.

Dall'altra parte, come già accennato, sia nella CSDDD²² sia nella CSRD, vengono ridotti non solo gli obblighi di informazione sulla catena del valore (compresa la relativa mappatura), ma anche quelli di raccolta delle informazioni stesse presso i partner, specialmente quelli di minori dimensioni (non rientranti nell'ambito di applicazione della CSRD²³). Questo renderà ancora più difficile la mappatura delle catene produttive e l'individuazione dei rischi correlati, specialmente negli anelli più periferici (partner indiretti), con evidenti ripercussioni negative sulla capacità dei portatori di interesse di monitorare efficacemente l'applicazione della direttiva da parte dei soggetti obbligati.

Tutto ciò pone in una condizione di ancora maggior debolezza anche gli stessi sindacati internazionali, i quali, fatte salve circostanze particolari, scontano da sempre un'evidente asimmetria rispetto al potere privato dei grandi gruppi transnazionali. Infatti, i primi sono strutture leggere, con prevalenti funzioni di coordinamento, a differenza delle (con)federazioni nazionali – le quali, nonostante la crescente tendenza alla disintermediazione, hanno ancora la capacità di portare l'interlocutore al tavolo delle trattative, per vero anche grazie a un reticolato normativo che spesso incentiva fortemente (quando non impone apertamente) un dialogo di questo tipo.

Emblematica in tal senso è l'esperienza applicativa degli accordi quadro globali, la cui stipulazione ed effettiva messa in opera non sono frutto di un compromesso dialettico che riflette i rispettivi rapporti di forza (del tutto squilibrati, come si è detto, a favore della controparte "datoriale"), bensì dipendono, in ultima analisi, dalla buona volontà dell'impresa (Hadwiger 2018), anche nei casi di maggior successo. Ne è una prova anche il fatto che, in caso di controversie, si preferisca ricercare soluzioni conciliative, piuttosto che ricorrere al giudice (Micheli 2024) con il rischio concreto di compromettere una collaborazione faticosamente costruita attraverso canali che non sono quelli della mobilitazione.

La CSDDD avrebbe forse potuto pareggiare almeno parzialmente la situazione, attraverso il sostegno statale (armonizzato a livello europeo)²⁴; ma si è visto che con *Omnibus I* sono stati fatti diversi passi indietro, riducendo altresì gli obblighi di coinvolgimento dei portatori di interessi nella gestione della *due diligence*.

²² Si pensi, in particolare ma non solo, alle modifiche apportate all'art. 8.

²³ Le cui soglie sono state a loro volta notevolmente innalzate, portandole praticamente al pari di quelle indicate nella versione originaria della CSDDD.

²⁴ Sull'importanza dell'intervento statale per superare il deficit di effettività delle iniziative partecipative transnazionali, v. (Filì 2021).

In tal senso, le modifiche introdotte all'art. 1317²⁵ (segnatamente al §3) risultano assai eloquenti, non tanto per le loro ricadute concrete quanto in relazione all'idea che vi è sottesa – la quale, sotto l'egida della semplificazione, svela il malcelato intento di svincolare sempre più le società da questa forma di controllo esterno. Nello specifico, la consultazione viene espressamente limitata ai «*relevant stakeholders*» (enfasi aggiunta): precisazione in sé non necessaria, poiché la rilevanza è implicita nel concetto stesso di portatore di interessi, a maggior ragione alla luce della nuova definizione riportata poco sopra, ma che di fatto potrebbe accrescere la discrezionalità dell'impresa nella selezione degli interlocutori.

Inoltre, viene eliminato l'obbligo di consultazione in fase di assunzione della decisione di sospendere un rapporto d'affari (lett. c) e in fase di elaborazione di indicatori qualitativi e quantitativi per il monitoraggio (lett. e). Quest'ultimo punto rischia di rendere meno trasparenti e decifrabili i report sulla *due diligence*, ma si spiega nell'ottica di alleggerire gli oneri "burocratici" e procedurali. Invece, la prima eliminazione risulta del tutto irragionevole, in quanto, ai sensi dell'art. 11, §7 (anche nella versione risultante dalla novella), la scelta di sospendere o meno la relazione commerciale è condizionata proprio dal giudizio prognostico circa l'impatto che tale decisione potrebbe avere sugli *stakeholder*²⁶, che però, a quanto consta, non devono più essere necessariamente interpellati.

Tutto questo si comprende appieno solo avendo in mente il quadro più ampio che ha ispirato l'intero pacchetto di riforme non per caso denominato *Omnibus*. È noto, invero, che le ambizioni di regolatore globale dell'Unione europea²⁷ hanno causato attriti sul piano internazionale, provocando reazioni più o meno pesanti o giustificabili da parte di potenze quali la Cina e, soprattutto, gli Stati Uniti. Senza addentrarci in complesse analisi geopolitiche, è sufficiente osservare come ciò costituisca forse il più grande punto debole di normative extraterritoriali quali quelle oggetto del presente contributo. In assenza di un reale consenso tra gli Stati – o, quantomeno, tra i maggiori attori del mercato globale – discipline di questo tipo sono destinate a scontrarsi con le resistenze di chi le percepisce, spesso anche in maniera strumentale, come misure protezionistiche o, addirittura, intromissioni nella propria sfera di influenza. Venendo meno il supporto esterno da parte dei Paesi con un sistema economico maggiormente sviluppato, perfino un

²⁵ Per l'appunto, quello specificamente dedicato al «dialogo significativo con i portatori di interessi».

²⁶ Nel senso che la società non dovrebbe essere costretta a sospendere la relazione se ciò potrebbe avere un impatto negativo maggiore della sua prosecuzione.

²⁷ Con specifico riferimento alla sostenibilità della *governance* societaria, v. da ultimo (Mocella 2025, spec. p. 31 ss).

gigante come l'UE può garantire solo fino a un certo punto il rispetto di determinati beni giuridici, anche di quelli che, sulla carta, dovrebbero essere considerati da tutti come fondamentali²⁸.

Ciò, beninteso, non inficia quanto detto in precedenza circa il ruolo che dovrebbero giocare sindacati e ONG nella vigilanza sul rispetto della CSDDD in collaborazione con le autorità nazionali. Al contrario, aiuta a cogliere nella giusta prospettiva le cause profonde delle debolezze di questo modello (sopra evidenziate), permettendoci di trarre alcune conclusioni.

In primo luogo, nel caso della CSDDD più ancora che in relazione ad altri atti normativi, la sola analisi giuridica offre una chiave di lettura molto parziale – e, quindi, insufficiente – in ordine alla capacità di raggiungere l'obiettivo perseguito. Ma, simmetricamente, questo non significa che tutte le soluzioni tecniche siano parimenti inefficaci ovvero equivalenti tra loro: al riguardo, infatti, resta valido quanto si è osservato sopra circa il grado di efficacia attesa dei diversi meccanismi di *enforcement* (§§2 e 3), peraltro proprio avvalendosi anche di lenti diverse da quelle del diritto. In tale ottica, quello che rimane della CSDDD dopo *Omnibus I* è comunque molto più di ciò che c'era prima dell'approvazione della direttiva stessa e rappresenta pertanto una base (un po') più solida su cui iniziare – *rectius*, continuare – a costruire un sistema maggiormente coerente, e auspicabilmente efficace, di protezione dei lavoratori nelle filiere produttive globali (Sanguineti Raymond 2025b), anche al di fuori dei confini europei.

Riferimenti bibliografici

- Bonfanti A. (2021), *Accesso alla giustizia per violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo la catena del valore: recenti sviluppi nella prospettiva del diritto internazionale privato*, in *DLRI*, 171, p. 369 ss.
- Borelli S. (2025), *Le politiche europee per la competitività e il pacchetto Omnibus I di modifica delle direttive sulla rendicontazione di sostenibilità e sulla dovuta diligenza*, in F. Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Franco Angeli, p. 71 ss.
- Boschiero N. (2023), *L'extraterritorialità della futura direttiva europea sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, tra diritto internazionale pubblico e privato*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, p. 661 ss.
- Brino V. (2020), *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Giappichelli
- Carta C. (2024), *Il lavoro nelle catene globali del valore tra prassi volontarie e prospettive risarcitorie*, in G. De Simone G., M. Novella (a cura di), *La regolazione del diritto del*

²⁸ In quanto enucleati in trattati universalmente accettati – o quasi.

- Lavoro oltre il diritto del Lavoro. Atti del Terzo Convegno annuale LLC-Labour Law Community, Genova, 1-2 dicembre 2023*, Editoriale Scientifica.
- Cordella C. (2023), *The Slow Approval Process of the Due Diligence Directive and the Different Paths for the Involvement of Trade Unions*, in *ILLeJ*, 2, p. 17 ss.
- Dagnino E. (2022), *Il ruolo delle parti sociali nella due diligence: contrasti tra Parlamento e Commissione*, in *DRI*, 3, p. 952 ss.
- Daugareilh I. (2021), *La legge francese sul dovere di vigilanza al vaglio della giurisprudenza*, in *DLRI*, 170, p. 159 ss.
- Daugareilh I. (2025), *Il riconoscimento dei rappresentanti dei lavoratori come parti interessate dal diritto europeo in materia di dovere di vigilanza*, in F. Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Franco Angeli.
- Fasciglione M. (2016), *The Enforcement of Corporate Human Rights Due Diligence: From the UN Guiding Principles on Business and Human Rights to the Legal Systems of EU Countries*, in *Human Rights & International Legal Discourse*, 1, p. 94 ss.
- Filì V. (2021), *I diritti sindacali nella dimensione transnazionale del lavoro (alla prova della sfida tecnologica e delle transizioni occupazionali)*, in *Variazioni su temi di Diritto del Lavoro*, 3, p. 625 ss.
- Giovannone M. (2024), *The European directive on 'corporate sustainability due diligence': the potential for social dialogue, workers' information and participation rights*, in *ILLeJ*, 1, p. 227 ss.
- Guarriello F. (2025), *L'impresa responsabile e i suoi interlocutori: the other side of the duty of care*, in Ead. (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normative e prassi*, Franco Angeli.
- Guarriello F. (2024), *Take Due Diligence Seriously: commento alla direttiva 2024/1760*, in *DLRI*, 183, p. 245 ss.
- Hadwiger F. (2018), *Contracting International Employee Participation. Global Framework Agreements*, Springer.
- Langbein H. (2025), *The German LkSG and the New Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) – an Evaluation of Existing Regulations in Light of European Changes*, in *DLM.Int*, 1, p. 247 ss.
- Micheli F. (2023), *Il lavoro nelle catene globali del valore. Strumenti e tecniche di tutela*, Giappichelli.
- Micheli F. (2024), *Azione sindacale e catene globali del valore*, in *LD*, 2, p. 333 ss.
- Micheli F. (2025), *La due diligence e le caratteristiche degli strumenti di analisi e gestione dei rischi. Note a margine della direttiva (UE) 2024/1760*, in *DRI*, 1, p. 75 ss.
- Miller D. (2011), *Global Social Relations and Corporate Social Responsibility in Outsourced Apparel Supply Chains: The Inditex Global Framework Agreement*, in K. Papadakis (ed.), *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*, Palgrave Macmillan.
- Mocella M. (2025), *Catene globali del valore e tutela dei diritti umani*, in *DRI*, 1, p. 26 ss.
- Murgo M. (2021), *Global value chains e diritto del lavoro. Problemi e prospettive*, Cedam – Wolters Kluwer
- Murgo M. (2022), *La proposta di direttiva sulla corporate sustainability due diligence tra ambizioni e rinunce*, in *DRI*, 3, p. 943 ss.

- Murgo M. (2025), *Il ruolo dei lavoratori nella due diligence sociale e ambientale: quadro legale e prospettive di sviluppo*, in *DRI*, 1, p. 45 ss.
- Nogler L. (2022), *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti*, in *DLRI*, 173, p. 1 ss.
- Nogler L. (2023), *La violazione extraterritoriale dei diritti umani sul lavoro: verso un nuovo rischio imprenditoriale?*, in V. Anibaldi, C. Marins Dos Santos Benevides, R. Nei Barbosa De Freitas Filho, M. Mocella (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era digitale. Atti del Convegno Italo-Brasiliano – 26 e 27 maggio 2022 – Seconda edizione*, Universitas Mercatorum Press.
- Nogler L. (2025), *Prevenzione delle violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo le catene di fornitura globali: quo vadis Germania?*, in F. Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Franco Angeli.
- Protopapa V. (2025), *L'azione di responsabilità davanti al giudice: tra asimmetrie di potere e promesse di giustizia*, in F. Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Franco Angeli.
- Sanguinetti Raymond W. (2022), *Teoría del Derecho Transnacional del Trabajo*, Aranzadi.
- Sanguinetti Raymond W. (2025a), *La nueva directiva sobre la diligencia debida de las empresas declinada con ojos de laboralista*, in *DLM.Int*, p. 209 ss.
- Sanguinetti Raymond W. (2025b), *Il nuovo diritto transnazionale del lavoro nelle catene globali del valore: caratteristiche e modello regolatorio*, in *DRI*, 1, p. 1 ss.
- Treu T. (2025a), *L'impresa sostenibile*, in *Annuario del Lavoro 2024*, p. 175 ss.
- Treu T. (2025b), *Introduzione*, in F. Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normative e prassi*, Franco Angeli.