



Berna, 14.09.2018

Imprese e diritti umani: analisi comparata delle misure giudiziarie ed extragiudiziarie che offrono un accesso al risarcimento

Rapporto
in adempimento del postulato 14.3663 CPE-S
del 26 novembre 2014

Indice

1	Genesi del mandato.....	3
2	Studio «Access to remedy»	4
3	Analisi delle misure attuate da altri Stati.....	4
3.1	Meccanismi giudiziari di denuncia.....	4
3.2	Meccanismi extragiudiziari di denuncia	6
3.3	Interazione tra meccanismi giudiziari ed extragiudiziari	8
3.4	Tendenze a livello internazionale	8
4	Scenari considerati e posizione del Consiglio federale	8
5	Opzioni considerate e misure da attuare in Svizzera	9
5.1	Aumentare la visibilità dei meccanismi di accesso al risarcimento	9
5.2	Promuovere un dialogo multilaterale sull'accesso al risarcimento	10
5.3	Unificare o coordinare le procedure previste dai meccanismi extragiudiziari statali ...	11
5.4	Ruolo dell'istituzione nazionale per i diritti umani	11
5.5	Rafforzare il Punto di contatto nazionale dell'OCSE.....	12
5.6	Swiss Investment Fund for Emerging Markets	12
5.7	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (SERV).....	13
5.8	Meccanismi giudiziari e obblighi giuridicamente vincolanti	14
6	Conclusione	15

1 Genesi del mandato

Come indicato nel suo rapporto del 9 dicembre 2016 sulla strategia svizzera in materia di attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, redatto in adempimento del postulato 12.3503, Alec von Graffenried, 14 dicembre 2012 («Una strategia Ruggie per la Svizzera»), e nel Piano d'azione nazionale in esso contenuto (di seguito: PAN su imprese e diritti umani), il Consiglio federale riconosce la necessità di garantire alle vittime di violazioni dei diritti umani commesse sul territorio svizzero e/o sotto la giurisdizione svizzera l'accesso a meccanismi di denuncia. Il Consiglio federale riconosce inoltre la sua responsabilità di assicurare alle persone danneggiate l'accesso a meccanismi di denuncia svizzeri, qualora imprese domiciliate in Svizzera siano implicate in violazioni dei diritti umani all'estero e le persone danneggiate non abbiano accesso a meccanismi di denuncia efficaci. Nell'ottica dell'approccio *smart mix* lo scopo è garantire una valida combinazione di meccanismi giudiziari ed extragiudiziari.

Negli ultimi anni, l'Amministrazione federale ha presentato tutta una serie di misure e rapporti relativi alle attività delle imprese e al loro impatto potenziale sul godimento dei diritti umani.¹ Secondo il Consiglio federale, tuttavia, è necessario radunare ulteriori informazioni sui meccanismi giudiziari ed extragiudiziari di cui la Svizzera dispone per dare accesso al risarcimento in caso di violazione dei diritti umani all'estero.

Il postulato 14.3663 CPE-S del 26 novembre 2014 ha il seguente tenore: «Il Consiglio federale è incaricato di stilare un rapporto in cui esamina quali misure giudiziarie ed extragiudiziarie sono attuate in altri Stati per permettere alle persone i cui diritti umani sono stati violati da un'impresa nazionale all'estero un accesso effettivo al risarcimento nel Paese d'origine dell'impresa. Il Consiglio federale è pregato di esaminare, in base a tale rapporto, l'attuazione di eventuali misure giudiziarie ed extragiudiziarie che potrebbero offrire un accesso effettivo al risarcimento anche in Svizzera quale Paese d'origine delle imprese. Una minoranza (Eder, Bischof, Bischofberger, Germann, Keller-Sutter) propone di respingere il postulato.»

L'Amministrazione federale ha incaricato il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) e l'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) di condurre uno studio che le fornisca le informazioni necessarie all'adempimento della prima parte del postulato.² Alla luce di questo studio (cfr. cap. 2 dello studio «*Access to remedy*», più avanti), il Consiglio federale ha esaminato le misure giudiziarie ed extragiudiziarie che intende sviluppare per migliorare l'accesso in Svizzera ai meccanismi di denuncia disponibili contro le violazioni dei diritti umani commesse dalle imprese nel quadro delle loro attività all'estero.

Come già esposto nel proprio parere del 5 novembre 2014, il Consiglio federale ritiene che l'analisi chiesta dagli autori del presente postulato mostri uno stretto collegamento materiale con il PAN su imprese e diritti umani. Per garantire una coerenza ottimale ed evitare inutili ridondanze, le misure presentate nel presente rapporto saranno integrate nel processo di aggiornamento di detto PAN.

Secondo i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (di seguito: Principi guida dell'ONU), gli Stati hanno l'obbligo di adottare misure appropriate per garantire, per mezzo di strumenti giudiziari, amministrativi, legislativi o altro, che le persone toccate sul loro territorio e/o sotto la loro

¹ Cfr. Rapporto di diritto comparato. Meccanismi di diligenza in materia di diritti umani e di ambiente per le attività di imprese svizzere all'estero. Rapporto del 2 maggio 2014, redatto in adempimento del postulato 12.3980 CPE-N; Rapporto di base sulle materie prime del 27.3.2013; rapporto del 9.12.2016 in adempimento del postulato 12.3503, «Una strategia Ruggie per la Svizzera».

² Christine Kaufmann, Lukas Heckendorn Urscheler, *Access to Remedy. Study commissioned by the FDFA with a view to fulfilling Postulate 14.3663*: Centro svizzero di competenza per i diritti umani, Istituto svizzero di diritto comparato; Zurigo e Losanna, 2017. Pubblicato su Internet ai seguenti indirizzi: <http://skmr.ch/de/themenbereiche/wirtschaft/publikationen/access-to-remedy.html> e https://www.isdc.ch/media/1637/access-to-remedy_english.pdf

giurisdizione da violazioni dei diritti umani commessi da un'impresa possano accedere a meccanismi di denuncia effettivi. Tale compito è un corollario dell'obbligo degli Stati di proteggere i propri cittadini contro le violazioni dei diritti umani commesse dalle imprese. I Principi guida dell'ONU non creano nuovi obblighi vincolanti per la Svizzera, ma chiarificano e precisano le implicazioni delle disposizioni pertinenti delle norme esistenti relative ai diritti umani (i trattati internazionali ratificati dalla Svizzera).

2 Studio «Access to remedy»

Lo studio «Access to remedy» (di seguito: studio) è incentrato sugli strumenti statali, dei quali esamina i meccanismi giudiziari ed extragiudiziari. Esso non considera invece i meccanismi non statali, quali ad esempio i meccanismi operativi all'interno delle imprese.

Lo studio inizia col presentare la situazione attuale riguardo alla disponibilità e accessibilità di meccanismi giudiziari ed extragiudiziari in Svizzera per le vittime di violazioni dei diritti umani commesse da imprese svizzere all'estero. In seguito, procede a una serie di analisi comparate dei mezzi d'accesso ai meccanismi giudiziari (parte III) ed extragiudiziari (parte IV) in altri Paesi. Lo studio compara la situazione in Danimarca, Germania, Regno Unito, Francia, Paesi Bassi, Stati Uniti e Canada. In seguito, espone le modalità di interazione tra meccanismi giudiziari ed extragiudiziari (parte V), per poi illustrare le tendenze che traspaiono dagli impulsi politici internazionali e le impostazioni normative nazionali. Per concludere, formula una serie di raccomandazione per la Svizzera (parte VI). Gli allegati contengono resoconti dettagliati sui processi di tutela giuridica in Germania, Francia, Danimarca, Regno Unito e Stati Uniti, e sulle possibilità di ricorso collettivo che consentono alle vittime di adire la giustizia.

Il presente rapporto è stato elaborato sulla base di questo studio in adempimento del postulato 14.3663.

3 Analisi delle misure attuate da altri Stati

Il presente capitolo analizza le misure giudiziarie ed extragiudiziarie attuate da altri Stati per consentire alle vittime di violazioni dei diritti umani commesse da imprese con sede in un Paese ospite di beneficiare di un accesso effettivo al risarcimento nel Paese d'origine dell'impresa responsabile.

3.1 Meccanismi giudiziari di denuncia

In altri ordinamenti giuridici, le vittime di violazioni dei diritti umani hanno a disposizione meccanismi giudiziari di denuncia che consentono loro di invocare la responsabilità civile di un'impresa e/o dei suoi dirigenti oppure la responsabilità penale di individui o di un'impresa. Per un individuo i cui diritti sono stati presuntamente violati da un'impresa estera, le possibilità di adire i tribunali dello Stato d'origine della medesima variano notevolmente da una nazione all'altra e, soprattutto, a seconda che le azioni in questione siano attribuite all'ambito civile o penale dello Stato d'origine. Le differenze emergono non solo nel campo del diritto materiale, ma anche a livello delle norme processuali che definiscono l'interesse ad agire di chi invoca la violazione.

Responsabilità penale

Sul piano penale, esiste generalmente la possibilità di perseguire le imprese (tranne, ad es. in Germania). Oltre all'impresa, o in vece di essa, è talvolta possibile perseguire l'impiegato responsabile o eventualmente i dirigenti. Tuttavia, nonostante la volontà dichiarata di alcuni Paesi di riconoscere in generale la responsabilità penale delle imprese, le vittime di violazioni dei diritti umani hanno attualmente scarse probabilità di riuscire ad accedere effettivamente a meccanismi di denuncia. Tale difficoltà è imputabile ai seguenti fattori: (1) l'assenza di basi legali; (2) le limitate competenze delle

giurisdizioni adite. Oltretutto, attualmente nessuno degli ordinamenti giuridici considerati incrimina in modo specifico le violazioni dei diritti umani commessi da un'impresa. La situazione esistente in Svizzera rientra dunque nella norma. Le attività che possono causare danni fisici o la morte sono perseguite in virtù delle disposizioni del Codice penale (CP). La *responsabilità penale delle imprese* è prevista dal CP, il quale però limita tale responsabilità alle situazioni in cui non è possibile identificare l'autore per «carente organizzazione interna» (concetto che deve ancora essere definito dalla giurisprudenza) oppure, per alcuni reati specifici (in particolare connessi alla corruzione), alle situazioni in cui l'impresa non ha «preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire» un simile reato (art. 102 CP). Nel diritto svizzero, dunque, la responsabilità penale delle imprese non copre necessariamente tutte le gravi violazioni dei diritti umani. Le incertezze e i limiti del diritto penale svizzero in questo campo sono insoddisfacenti alla luce dei dispositivi auspicati dalle direttive dell'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani³. Queste incertezze e limiti sono tuttavia comuni a numerosi altri ordinamenti giuridici.

Per quanto riguarda la responsabilità nei confronti delle catene di approvvigionamento, il CP segue la tendenza che si evidenzia a livello internazionale, in quanto il quadro giuridico attuale non prevede alcuna responsabilità primaria per gli atti commessi dalle filiali.

La decisione di un tribunale di entrare nel merito di un procedimento penale dipende al tempo stesso dalla concezione generale della responsabilità penale delle imprese che caratterizza l'ordinamento giuridico nazionale interessato e dall'attribuzione della competenza giurisdizionale per il reato e i danni in questione. Tra gli ordinamenti giuridici esaminati, la maggior parte dei sistemi di diritto continentale attribuisce in genere la competenza giudiziaria, per un numero rilevante di gravi reati, in base ai principi della personalità attiva (nazionalità dell'accusato) e della personalità passiva (nazionalità della vittima).

Responsabilità civile

Quanto al trattamento giudiziario delle pretese civili, i vari ordinamenti giuridici analizzati variano sensibilmente dall'uno all'altro, a causa delle importanti differenze a livello di diritto delle obbligazioni, diritto societario e diritto della concorrenza. La maggior parte degli ordinamenti giuridici non impone alcun obbligo chiaro o giuridicamente cogente agli attori privati per quanto riguarda il loro comportamento all'estero sul piano dei diritti umani. Nondimeno, le vittime che propongono cause civili possono generalmente agire contro le imprese fondandosi su altre basi legali, invocando il diritto dei contratti o della responsabilità civile.

Per quanto riguarda il diritto societario e della responsabilità civile, in generale gli ordinamenti giuridici analizzati non rispettano il principio fondamentale enunciato nelle direttive dell'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani, secondo cui i regimi nazionali di diritto privato devono prevedere regole chiare in materia di imprese e diritti umani per stabilire la responsabilità per gli atti commessi dalle filiali. Eccezion fatta per gli obblighi legali di dovuta diligenza, introdotti di recente in alcuni ordinamenti giuridici e spesso circoscritti a problematiche specifiche (minerali grezzi provenienti da zone di conflitto, lavoro infantile), l'esito delle cause future rimane incerto, anche alla luce delle sentenze pronunciate da vari tribunali. Sebbene l'attuale normativa svizzera sia chiara e piuttosto restrittiva, non è comunque escluso (come dimostrano alcune vertenze trattate in altri ordinamenti giuridici) che anche davanti ai tribunali svizzeri vengano promosse cause «di prova» per saggiare i limiti del nostro quadro giuridico.

Procedura

Infine, i procedimenti giudiziari comportano per le vittime anche ostacoli pratici che possono impedirne l'effettivo accesso a meccanismi giuridici di denuncia. Si pensi in particolare alla possibilità o

³ Alto Commissario dell'ONU per i diritti umani, *Améliorer la responsabilisation des entreprises et l'accès à des voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises*, A/HRC/32/19, 2016 (non tradotto in italiano). Pubblicato in Internet all'indirizzo http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ARP_1.aspx

impossibilità di farsi rappresentare, all'esistenza di meccanismi di risarcimento collettivo e alle spese processuali (cfr. più avanti, cap. 5.8).

Per le vittime, la legittimazione ad agire dipende da condizioni che possono essere alquanto difficili da adempiere se la violazione è stata commessa al di fuori della giurisdizione dello Stato d'origine dell'impresa o se l'autore dell'atto è un cittadino straniero.

Per quanto riguarda l'onere della prova, l'analisi comparata evidenzia la tendenza, in taluni ordinamenti giuridici (ma non in tutti), tra cui quello dei Paesi Bassi o della Francia, a invertire tale onere o a ritoccarlo leggermente (in favore della vittima) in talune materie attinenti alla responsabilità. Questa tendenza non si riscontra per ora in Svizzera, se non in alcuni ambiti molto circoscritti.

Competenza internazionale e diritto applicabile

Sulla questione del foro competente e del diritto applicabile – aspetto cruciale nelle vertenze transfrontaliere – non si riscontrano grandi differenze tra i Paesi europei. Tutti gli ordinamenti giuridici analizzati sono generalmente competenti a condannare le società madri con sede nel territorio del proprio Stato. Tale competenza è prevista anche dal diritto svizzero. Sono invece più rari gli ordinamenti giuridici competenti a giudicare le filiali. Per le società che non sono domiciliate in uno Stato, il foro può trovarsi anche nel luogo di commissione dell'atto illecito (ad es. nel luogo dove è stata presa la decisione, benché questo principio possa essere opinabile), nel luogo in cui è stata promossa una causa collettiva oppure, in taluni ordinamenti giuridici (tra cui la Svizzera), nel luogo in cui è stato costituito un foro di necessità per poter giudicare gravi violazioni dei diritti umani. Occorre sottolineare che la Svizzera non dispone di meccanismi che autorizzano un tribunale a rinunciare nella fattispecie, per ragioni di opportunità, a una competenza prevista dalla legge o da un trattato internazionale, come invece previsto dagli ordinamenti giuridici di *common law* (*forum non conveniens*). Per quanto riguarda il diritto applicabile, prevale (anche in Svizzera) la regola generale secondo cui è applicabile il diritto del Paese in cui l'atto illecito è stato commesso, sicché il diritto del Paese d'origine dell'impresa si applica generalmente soltanto agli atti (eventuali decisioni comprese) commessi nel territorio nazionale. Numerosi ordinamenti giuridici autorizzano anche l'applicazione, per ragioni imperative di ordine pubblico, del diritto del foro competente. Anche sotto questo aspetto, la Svizzera segue le tendenze che si riscontrano a livello internazionale, sebbene sembri che i tribunali usufruiscano di questa clausola d'esclusione unicamente in casi eccezionali.

3.2 Meccanismi extragiudiziari di denuncia

Esistono quattro tipologie di istituzioni dello Stato che possono agire come meccanismi extragiudiziari di denuncia per le vittime di abusi commessi dalle imprese: i Punti di contatto nazionali per le Linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali, le istituzioni nazionali per i diritti umani, gli uffici di mediazione (*ombuds office, ombudsperson*) e i meccanismi previsti in seno alle istituzioni finanziarie di sviluppo.

Punto di contatto nazionale dell'OCSE

A parte il Punto di contatto nazionale dell'OCSE (PCN), in Svizzera non esistono meccanismi extragiudiziari di carattere istituzionale appositamente creati per trattare le violazioni dei diritti umani commessi dalle imprese.

I PCN, istituiti tenendo conto delle disposizioni in materia procedurale delle Linee guida dell'OCSE, presentano differenze rilevanti da un Paese all'altro, tanto a livello di strutture istituzionali quanto a livello di finanziamento, di meccanismi di denuncia o di sostegno alle vittime. In Svizzera, il segretariato del PCN è accorpato alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Nel raffronto internazionale, la SECO si qualifica piuttosto tra gli esempi positivi (cfr. più avanti, cap. 5.5). Il PCN svizzero riceve denunce e può proporre servizi di mediazione che possono condurre a risarcimenti, ma il suo mandato non gli consente di accordare risarcimenti.

Istituzioni nazionali per i diritti umani

Alcune istituzioni nazionali per i diritti umani (INDU) svolgono in particolare un compito di consulenza in favore delle vittime di violazioni dei diritti umani, indicano loro i possibili rimedi giuridici e possono addirittura investigare sulle denunce, proporre servizi di conciliazione e rivolgere raccomandazioni alle autorità sugli adeguamenti della legislazione e le prassi amministrative. Il nostro Paese ha posto le basi per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU), cfr. più avanti, cap. 5.4).

Uffici di mediazione

Le funzioni e il settore di attività degli uffici di mediazione (ombuds office e ombudsperson compresi) variano considerevolmente da Paese a Paese. Nel campo delle imprese e dei diritti umani, non esiste un vero e proprio mediatore (ombudsperson), ma vi sono diversi organi che si occupano di aspetti specifici del rapporto tra imprese e diritti umani, quali ad esempio gli uffici creati appositamente per trattare le questioni di discriminazione, di protezione dei dati o di diritti del fanciullo, oppure gli ombudsman incaricati di verificare la legalità delle decisioni amministrative adottate dalle autorità. In Svizzera esistono alcuni uffici di mediazione o mediatori (ombudsperson).⁴ Ciò nonostante, come negli altri Stati, nessuno di essi ha il potere di trattare le questioni specifiche in materia di imprese e diritti umani. In generale, le ombudsperson svizzere possono formulare raccomandazioni ma non possono adottare decisioni vincolanti. Gli uffici di mediazione possono ricevere denunce individuali o collettive nelle materie definite dalla legge o da strumenti non cogenti in rapporto con il diritto vigente.

In Svizzera esiste anche una serie di istituzioni che non ricevono denunce ma offrono servizi di consulenza alle vittime⁵. Vi sono anche organi arbitrali e di conciliazione che possono ricevere denunce, proporre una mediazione o un arbitrato e in certi casi adottare misure di indennizzo o di riconciliazione.

Strumenti di finanziamento pubblico

Infine, l'ultimo tipo di meccanismi di reclamo extragiudiziari di carattere istituzionale è costituito dagli strumenti di finanziamento pubblico, e in particolare dalle agenzie di credito all'esportazione e le agenzie nazionali («bilaterali») di finanziamento dello sviluppo. I meccanismi di reclamo extragiudiziari non sono ancora molto diffusi presso le agenzie di credito all'esportazione dei Paesi analizzati, tranne che negli Stati Uniti. Nondimeno, tali meccanismi esistono anche in diversi altri ordinamenti giuridici. In mancanza di esperienze determinanti nell'attivazione di questi meccanismi, il sistema più efficace per garantire l'accesso ai meccanismi di denuncia non è ancora stato identificato. In Svizzera, l'organismo che funge da agenzia di credito all'esportazione è l'assicurazione contro i rischi delle esportazioni (SERV; cfr. più avanti, cap. 5.7). La maggior parte delle istituzioni di finanziamento dello sviluppo prevede meccanismi di reclamo. Non esiste però un modello standard, poiché alcuni di questi meccanismi sono interni all'istituzione di finanziamento e altri esterni. In Svizzera, la società di finanziamento allo sviluppo della Confederazione è lo *Swiss Investment Fund for Emerging Market* (SIFEM, cfr. più avanti, cap. 5.6).

Considerato il ventaglio attuale di meccanismi extragiudiziari di carattere istituzionale, la Svizzera si colloca nella media dei Paesi analizzati.

⁴ Lo studio cita in particolare le istituzioni seguenti: Ombudscom, OmbudsPostcom, Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva, Commissione tripartita federale per le misure accompagnatorie alla libera circolazione delle persone, meccanismo di denuncia dell'Associazione del Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza, Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, Sorvegliante dei prezzi, Ufficio federale di conciliazione in materia di conflitti collettivi del lavoro. Cfr. anche le istanze di ricorso e i meccanismi extragiudiziari di risoluzione delle controversie di consumo indicati sul sito dell'Ufficio federale del consumo: <https://www.konsum.admin.ch/bfk/it/home/dienstleistungen/auskunftsstelle/ombudsstellen.html>

⁵ Commissione federale contro il razzismo, Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità, Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo.

3.3 Interazione tra meccanismi giudiziari ed extragiudiziari

Dall'analisi non emergono sufficienti riscontri per consolidare l'ipotesi secondo cui l'accesso ai meccanismi giudiziari determinerebbe la disponibilità di accesso a meccanismi extragiudiziari. In un contesto in cui esistono ostacoli importanti all'accesso ai meccanismi giudiziari, gli ordinamenti giuridici non elaborano necessariamente meccanismi extragiudiziari; viceversa, un facile accesso ai meccanismi giudiziari non impedisce necessariamente lo sviluppo di meccanismi extragiudiziari.

Negli ordinamenti giuridici considerati, non esistono meccanismi che assicurino il coordinamento tra meccanismi giudiziari ed extragiudiziari, e che prevedano ad esempio la sospensione delle procedure giudiziarie fino alla conclusione delle trattative o procedure extragiudiziarie. Tuttavia, esistono casi dimostrativi del fatto che l'interazione tra meccanismi giudiziari ed extragiudiziari può essere problematica, per esempio se un meccanismo extragiudiziario trae conclusioni dall'assenza di decisioni giudiziarie in una determinata questione. I risultati ottenuti da un meccanismo extragiudiziario potrebbero anche incidere sulle procedure giudiziarie.

In taluni ordinamenti giuridici si sono compiuti sforzi importanti per facilitare l'accesso ai meccanismi giudiziari ed extragiudiziari (ad es. nei Paesi Bassi o in Danimarca), mentre in altri questo aspetto sembra essere meno prioritario. Inoltre, taluni ordinamenti paiono concentrare maggiormente la propria attenzione sui meccanismi giudiziari (ad es. negli Stati Uniti e in Germania), mentre altri consacrano pari attenzioni ai due tipi di meccanismi. Degno di nota è anche il fatto che il principale meccanismo extragiudiziario, ossia il PCN dell'OCSE, trae le proprie origini da un'iniziativa internazionale.

3.4 Tendenze a livello internazionale

In questo contesto, gli approcci degli Stati in materia di accesso a tali meccanismi sono però alquanto diversi e ognuno di essi è caratterizzato da vantaggi e svantaggi particolari: i vari sistemi giuridici e politici fanno riferimento in misura diversa alle raccomandazioni dei Principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani, sia a livello di merito che di procedura.

A livello internazionale non esiste una tendenza generale uniforme, tuttavia possono essere identificate alcune tendenze importanti che puntano a migliorare l'accesso delle vittime a un meccanismo di denuncia. Ad esempio, si osserva che i meccanismi extragiudiziari esistenti occupano un posto viepiù importante nella composizione delle controversie in materia di imprese e diritti umani. Analogamente, i meccanismi giudiziari esistenti vengono utilizzati sempre più spesso dalle vittime e dalle organizzazioni della società civile per testare il fondamento giuridico della responsabilità delle imprese, e non solo per quanto riguarda le attività delle imprese stesse ma anche per quelle delle loro filiali all'estero. Tra i sistemi giuridici analizzati, nessuno fornisce una risposta chiara sull'interazione giuridica tra meccanismi giudiziari ed extragiudiziari.

In Svizzera i meccanismi esistenti sono relativamente ben sviluppati nel raffronto internazionale. Lo studio «Access to remedy» evidenzia infatti che i meccanismi istituiti nel nostro Paese rientrano nella norma: nel raffronto internazionale, la Svizzera si colloca piuttosto in una posizione mediana.

4 Scenari considerati e posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale riconosce la necessità di accordare la possibilità di accedere a meccanismi di denuncia alle vittime di violazioni dei diritti umani commesse nel territorio e/o sotto la giurisdizione della Svizzera. Riconosce inoltre la sua responsabilità di assicurare alle persone danneggiate l'accesso a meccanismi di denuncia, qualora imprese domiciliate in Svizzera siano implicate in violazioni dei diritti

umani all'estero e le persone danneggiate nel Paese ospite non abbiano accesso a meccanismi di denuncia efficaci. Nell'ottica dell'approccio *smart mix* lo scopo è garantire una valida combinazione di meccanismi giudiziari ed extragiudiziari. Il PAN su imprese e diritti umani illustra la posizione del Consiglio federale e le misure che il Governo intende adottare per garantire, per mezzo di strumenti giudiziari, amministrativi, legislativi o altro, che le persone toccate in territorio svizzero e/o sotto la giurisdizione delle autorità svizzere da violazioni dei diritti umani commessi da un'impresa possano accedere a meccanismi di denuncia effettivi.⁶

Nonostante le misure già attuate, la posizione della Svizzera deve ancora essere chiarita. Tale mancanza di chiarezza potrebbe avere determinate conseguenze: ad esempio, norme procedurali o materiali vaghe o imprecise creano incertezze giuridiche che rappresentano un rischio reale, come mostrano le procedure all'estero che mettono concretamente a repentaglio la stabilità necessaria alla pianificazione delle attività economiche (un fattore importante per le decisioni riguardanti gli investimenti) e la fiducia delle vittime nei confronti del sistema giuridico e dei meccanismi extragiudiziari di denuncia.

Per poter prendere una decisione politica, il Consiglio federale ha preso in considerazione tre scenari. Nel primo scenario, avrebbe potuto decidere di non adottare ulteriori misure, limitandosi ad osservare il manifestarsi delle tendenze identificate e gli sviluppi internazionali e il loro impatto sul nostro Paese e sulle imprese svizzere. Nel secondo scenario, avrebbe potuto scegliere di assumere una posizione di avanguardia e sviluppare un accesso globale a uno strumentario costituito da una combinazione di meccanismi di denuncia giudiziari ed extragiudiziari. In questo scenario la Svizzera assumerebbe un ruolo pionieristico se scegliesse non solo di chiarire le incertezze normative esistenti, ma anche di completare il quadro frammentario attuale di accesso al risarcimento con un concetto globale e con gli elementi mancanti, puntando a garantire l'efficacia della compensazione e dei meccanismi di denuncia.

Il terzo scenario è quello per cui propende il Consiglio federale. Esso può essere descritto come atteggiamento attivo, coerente e equilibrato. Detto atteggiamento implica la volontà di chiarire le incertezze e di colmare le lacune esistenti in base agli sviluppi e alle tendenze internazionali identificabili. Si tratta di un approccio dinamico, con cui il Consiglio federale intende rimanere in sintonia con gli sviluppi internazionali evitando però di creare una situazione svantaggiosa per la Svizzera. Questo approccio comporterà la necessità di seguire attentamente gli sviluppi normativi in atto sul piano internazionale e di analizzare di volta in volta il ruolo che la Svizzera potrebbe assumere, per quanto possibile, nell'impostazione di questi sviluppi.

5 Opzioni considerate e misure da attuare in Svizzera

In questo capitolo il Consiglio federale presenta le raccomandazioni dello studio, le analizza e prende posizione al riguardo, onde consentire alla Svizzera di rimanere coerente di fronte agli sviluppi internazionali in materia.

5.1 Aumentare la visibilità dei meccanismi di accesso al risarcimento

A quanto pare, in Svizzera esistono numerosi meccanismi di risarcimento extragiudiziari statali e non statali, ma la conoscenza del ruolo di questi strumenti e del loro funzionamento è insufficiente. Sarebbe dunque importante incrementare la loro visibilità. L'aumento della visibilità contribuirebbe in modo

⁶ Principi guida, principio 25 e segg., Rapporto sulla strategia svizzera in materia di attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, pag. 37-43.

efficace a migliorarne l'utilizzazione. La Confederazione adotterà pertanto le opportune misure per potenziare adeguatamente l'informazione sui meccanismi esistenti.

Un aspetto importante del PAN su imprese e diritti umani consiste nelle attività di sensibilizzazione. In tale ambito, sono già state attuate – e lo sono ancora – diverse misure di comunicazione (sito web, opuscoli ecc.). Grazie a questi canali di informazione, in avvenire potrà essere migliorata anche la conoscenza di vari meccanismi extragiudiziari di accesso al risarcimento esistenti in Svizzera, migliorando di conseguenza la loro utilizzazione.

In particolare è importante accrescere la visibilità del Punto di contatto nazionale per i principi dell'OCSE riguardanti le multinazionali (punto di contatto nazionale) in quanto meccanismo extragiudiziario di accesso alla denuncia. Gli uffici di mediazione non si occupano in modo specifico delle violazioni dei diritti umani commesse dalle imprese, ma vanno comunque tenuti in considerazione poiché possono trattare ricorsi individuali o collettivi.

In conclusione il Consiglio federale decide di accrescere la visibilità dei meccanismi giudiziari ed extragiudiziari di accesso al risarcimento. L'Amministrazione federale interverrà con misure di informazione mirate per migliorare la visibilità dei suddetti meccanismi extragiudiziari.

5.2 Promuovere un dialogo multilaterale sull'accesso al risarcimento

È concepibile la creazione di un dialogo multilaterale allargato che potrebbe coinvolgere non solo rappresentanti del mondo degli affari, del Governo e della società civile, ma anche degli stessi meccanismi di denuncia esistenti, quali avvocati, rappresentanti del PCN, mediatori ecc., allo scopo di identificare meglio gli ostacoli che impediscono un accesso effettivo e adeguato ai meccanismi di denuncia, come auspicato dai Principi guida dell'ONU.

Il Consiglio federale non ritiene necessario istaurare un nuovo dialogo «multistakeholder» tenuto conto di quanto esiste già attualmente. Le piattaforme e i dialoghi «multistakeholder» sono intesi a favorire l'attuazione di varie iniziative per la promozione di una gestione aziendale responsabile. L'utilità di queste piattaforme risiede nel fatto che consentono di coinvolgere tutti gli attori rilevanti di un settore.

I tre piani d'azione svizzeri di maggiore rilievo (imprese e diritti umani, Responsabilità sociale d'impresa, Economia verde) richiamano l'attenzione su numerose iniziative «multistakeholder» già esistenti. Tali iniziative riguardano ad esempio la cooperazione allo sviluppo economico (in particolare per materie prime quali il caffè, il cacao e l'olio di palma). Inoltre, un partenariato della Confederazione con la rete svizzera di UN Global Compact promuoverà l'attuazione di queste iniziative sostenute dall'economia privata e di altri strumenti per una gestione aziendale responsabile. Il PAN su imprese e diritti umani si concentra, a complemento del piano d'azione Responsabilità sociale d'impresa (RSI) di più ampio respiro tematico, su iniziative a favore dei diritti umani quali il Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza (nel settore delle materie prime) e l'iniziativa sul rapporto tra rispetto dei diritti umani e grandi eventi sportivi. Il PAN sulle imprese e sui diritti umani completa quindi il piano d'azione RSI che copre un campo tematico più ampio. Per migliorare ulteriormente il coinvolgimento di queste iniziative nell'attuazione dei piani d'azione, la Confederazione partecipa attivamente al dialogo con le relative organizzazioni responsabili.

In seguito alla revisione della Dichiarazione tripartita di principi dell'OIL sulle imprese multinazionali e la politica sociale (Dichiarazione MNE), la commissione tripartita per gli affari dell'OIL ha deciso, nel 2018, di creare un punto di contatto interno con l'obiettivo di promuovere l'utilizzo della Dichiarazione dell'OIL sulle imprese multinazionali e l'applicazione dei suoi principi ogni volta che sarà utile e giustificato nel contesto nazionale. Questa Dichiarazione MNE è universale e fondata sul partenariato sociale.

Le piattaforme «multistakeholder» includono spesso anche rappresentanti di governo, i quali sono in grado di influire sul processo legislativo nel campo del diritto privato. Vero è che sinora le autorità giudiziarie o le organizzazioni di categoria delle professioni giuridiche non erano rappresentate. Data la rarità di concrete fattispecie, i tribunali non dispongono in pratica di una conoscenza specifica della materia. Non è neppure possibile prevedere in anticipo quale autorità giudiziaria potrebbe occuparsi a un certo momento di violazioni transfrontaliere dei diritti umani. I giudici soggiacciono all'obbligo di indipendenza, mentre gli avvocati sono vincolati dagli interessi dei loro clienti. Alla luce di questo contesto, non è facile garantire una determinata rappresentanza degli interessi di queste categorie professionali (in quanto tali), ma tale rappresentanza potrebbe essere garantita per il tramite delle opportune associazioni professionali nazionali (Federazione svizzera degli avvocati, Associazione svizzera dei magistrati). Per le future iniziative «multistakeholder», il Consiglio federale esaminerà con maggiore attenzione se occorre coinvolgere nelle relative consultazioni anche le associazioni di categoria di magistrati e avvocati.

In conclusione il Consiglio federale decide di proseguire il dialogo in seno alle iniziative «multistakeholder». Per le future iniziative «multistakeholder» esaminerà se le associazioni professionali di magistrati e avvocati possano essere coinvolte nelle relative consultazioni.

5.3 Unificare o coordinare le procedure previste dai meccanismi extragiudiziari statali

Si potrebbe esaminare la possibilità di unificare maggiormente rispetto ad ora o di coordinare le procedure previste dai meccanismi extragiudiziari statali, per migliorare la coerenza in questo campo.

A giudizio del Consiglio federale, l'unificazione o il coordinamento dei meccanismi non governativi esistenti non sarebbe utile allo scopo. I meccanismi non giuridici descritti nel presente rapporto perseguono ciascuno il proprio scopo, si rivolgono a un pubblico diverso e possiedono una propria struttura di governance. Queste differenze sono intenzionali. Non vi è dunque ragione di unificare o coordinare ulteriormente le procedure previste.

L'unificazione e il coordinamento dei meccanismi extragiudiziari statali rischierebbero in misura considerevole di compromettere l'effettività e l'efficienza dei singoli strumenti. Tuttavia, uno scambio a livello internazionale tra meccanismi di conciliazione analoghi potrebbe essere di maggiore utilità. In questo senso, il PCN svizzero partecipa attivamente alle attività del Comitato OCSE per una gestione aziendale responsabile («Responsible Business Conduct») e agli incontri dei punti di contatto nazionali. Lo scopo di questi lavori consiste in particolare nel garantire un'applicazione coerente dell'interpretazione delle direttive procedurali definite dalle Linee guida dell'OCSE per imprese multinazionali e nel promuovere lo scambio di esperienze tra PCN. Inoltre, il PCN può fornire su richiesta anche informazioni su altri meccanismi alternativi extragiudiziari.

5.4 Ruolo dell'istituzione nazionale per i diritti umani

Una soluzione alternativa rispetto all'adozione di norme armonizzate per i vari meccanismi extragiudiziari consisterebbe nell'istituire uno «sportello unico» per le denunce, che indirizzerebbe il denunziante verso il meccanismo più efficace nella fattispecie. Si potrebbe immaginare di creare un nuovo organo oppure di affidare il compito di coordinare le procedure già previste a un'istituzione già esistente. Tale compito potrebbe essere inserito ad esempio nel mandato della futura istituzione nazionale per i diritti umani (INDU). Queste opzioni sono trattate in questa sede.

Anche una futura INDU non sarebbe dal punto di vista del Consiglio federale lo strumento adatto per garantire il coordinamento o il trattamento di denunce in materia di diritti umani. Una INDU svolge primariamente una funzione consultiva e peritale. Il PCN, invece, può trattare le denunce riguardanti i

diritti umani e si occupa unicamente delle richieste che rientrano nella sua sfera di competenze secondo le direttive procedurali definite dalle Linee guida OCSE per imprese multinazionali e, in particolare, dal suo capitolo sui diritti umani. Tali direttive non prevedono che il PCN possa fungere da sportello unico.

5.5 Rafforzare il Punto di contatto nazionale dell'OCSE

Il PCN è una possibile piattaforma per il miglioramento dell'accesso al risarcimento in caso di violazione dei diritti umani commesse dalle imprese. Pertanto, potrebbe essere ipotizzabile un suo rafforzamento. Si potrebbe ad esempio potenziare il personale del PCN e chiarire ulteriormente il possibile ruolo della commissione consultiva del PCN.

Queste richieste sono già state esaminate nel 2016, nell'ambito della revisione paritaria volontaria («peer review») del PCN da parte del comitato dell'OCSE per una gestione aziendale responsabile. Le raccomandazioni formulate nello studio tengono conto dei risultati dell'esaustiva verifica esterna del PCN alla quale si è proceduto nell'ambito della peer review e dell'attuazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto dell'OCSE. Nel proprio rapporto sulla revisione paritaria, l'OCSE riconosce la professionalità delle modalità operative del PCN svizzero. L'OCSE sottolinea inoltre il buon nome del PCN e la sua notorietà presso le imprese. Il rapporto apprezza anche gli adeguamenti introdotti dal 2013 nella struttura del PCN e in particolare la creazione di una commissione consultiva del PCN composta di rappresentanti dei gruppi d'interesse in questione. Al tempo stesso, l'OCSE raccomanda al PCN di collaborare più strettamente con le organizzazioni non governative per la promozione delle Linee guida. Inoltre, raccomanda di chiarire il ruolo della commissione consultiva nel trattamento delle domande. Infine, i rapporti finali sulle procedure di mediazione dovrebbero contenere più spesso raccomandazioni sostanziali per l'attuazione delle Linee guida e presentare i risultati delle procedure. Il rapporto non contiene raccomandazioni riguardanti un potenziamento delle risorse, le quali vengono verificate regolarmente e se del caso adeguate. Le sei raccomandazioni formulate nel rapporto vengono attuate di stretta intesa con la commissione consultiva del PCN. Nel marzo 2018 la Svizzera ha presentato un rapporto all'OCSE a questo riguardo.

5.6 Swiss Investment Fund for Emerging Markets

Si potrebbe immaginare di sviluppare la partecipazione dello Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) al meccanismo congiunto di reclamo attualmente istituito da altri organismi bilaterali di finanziamento dello sviluppo.

Il Consiglio federale ha considerato questa opzione riconoscendone un certo pregio. Tuttavia non è persuaso del valore aggiunto che essa potrebbe addurre rispetto alle pratiche già esistenti. In effetti, il SIFEM si concentra maggiormente sull'investimento in fondi, a fianco di altre istituzioni finanziarie internazionali (Società finanziaria internazionale [IFC], banche regionali di sviluppo) e bilaterali (altre istituzioni finanziarie di sviluppo europee). Questo modello di coinvestimento consente inoltre un determinato coordinamento delle posizioni nell'ambito dei meccanismi di governance dei fondi d'investimento in questione, tanto più che queste istituzioni – SIFEM compreso – hanno definito standard minimi comuni in campo ambientale, sociale e di governance. Questo avviene in particolare nel caso dei fondi d'investimento operanti in ambiti sensibili quali quello dei progetti infrastrutturali o dell'energia.

Attualmente, il SIFEM investe per la maggior parte in fondi situati presso intermediari finanziari che contano tra i coinvestitori o gli azionisti sia l'IFC sia le grandi istituzioni finanziarie di sviluppo europee (Paesi Bassi, Germania, Regno Unito, Francia, Danimarca) con cui esso collabora. L'IFC offre un meccanismo di denuncia sin dal 1999 (*Compliance Advisor Ombudsman*), mentre a livello europeo le istituzioni finanziarie di sviluppo olandesi e tedesche hanno predisposto nel 2014 un meccanismo comune (*Independent Complaint Mechanism*) attualmente sottoposto a una fase di attuazione pilota.

Anche le istituzioni finanziarie di sviluppo di Francia, Regno Unito e Danimarca dispongono di procedure interne e punti di contatto.

In queste condizioni, il Consiglio federale è del parere che esistano già meccanismi di denuncia operativi per la stragrande maggioranza degli investimenti a cui il SIFEM partecipa. Per di più, il meccanismo comune predisposto tra le istituzioni finanziarie di sviluppo olandesi e tedesche potrebbe a medio termine essere accessibile a tutte le istituzioni finanziarie di sviluppo europee, di cui fa parte anche il SIFEM. Per questi motivi, il Consiglio federale ritiene che nella fase attuale l'adozione di ulteriori misure nell'immediato non sia giustificata e che occorra dare precedenza a uno sfruttamento coerente dei meccanismi di coordinamento esistenti o in corso di realizzazione.

5.7 Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (SERV)

Nelle operazioni di credito alle esportazioni, l'OCSE definisce, con i cosiddetti *Common Approaches*, gli standard determinanti a livello di attuazione nel campo della tutela sociale e ambientale (diritti umani compresi). Per garantire un'attuazione efficiente nel settore delle agenzie ufficiali di credito alle esportazioni (ACE o «Export Credit Agencies», ECA) occorrono analisi corrette e approfondite e uno scambio di esperienze. Attualmente esiste un gruppo di «practitioner», nell'ambito del quale gli esperti dei Paesi procedono a uno scambio di vedute e si discute dell'applicabilità e dell'eventuale attuazione dell'accesso al risarcimento secondo i Principi guida dell'ONU, criteri di effettività compresi. Nel novembre 2017 la rinomata società di consulenza SHIFT, nel cui consiglio di amministrazione siede anche il professor John Ruggie, autore dei Principi guida dell'ONU, ha pubblicato uno studio⁷ per l'ACE olandese, nel quale gli esperti della società concludono che le ACE che non propongono finanziamenti diretti non sono tenute a offrire «rimedi» in virtù della loro attività.

L'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (SERV) è una cosiddetta agenzia di credito «pure cover» (ossia «di pura copertura»), che non propone finanziamenti diretti delle esportazioni (cd. «direct financing»). In altri termini, le ACE che propongono finanziamenti diretti (ad es. quelle di Svezia e Norvegia) hanno maggiormente il dovere di offrire meccanismi di rimedio rispetto a quelle che propongono solamente coperture assicurative e fidejussioni. Uno degli obiettivi della definizione di standard da parte del gruppo OCSE per il credito all'esportazione consiste anche nel garantire pari condizioni a tutti gli esportatori. Tuttavia, le ACE sottostanno a obblighi indiretti e devono istituire anche le opportune procedure di ricorso.

Per adeguarsi alle esigenze formulate nei Principi guida dell'ONU, la SERV potrebbe riesaminare la sua strategia attuale in materia di denuncia alla luce dei criteri di efficacia menzionati in tali Principi. Essa ha già avviato i lavori di attuazione e nel corso del 2018 ha istituito uno sportello (hotline) per le segnalazioni (*whistleblowing*)⁸. Questo servizio è organizzato in modo tale da essere gestito da uno studio legale indipendente dalla SERV, per garantire che i messaggi possano essere trattati in modo anonimo e confidenziale.

⁷ «Linkage: If an impact is directly linked to a business's operations, products or services through a business relationship, then the business should use or increase its leverage with other parties to seek to prevent or mitigate the impact, which may include pushing for the provision of remedy by the responsible parties if the harm has occurred. However, in such linkage situations, under the UNGPs the business is not responsible itself for providing remedy to those who have been harmed, although it may choose to do so for other reasons» («Legame: se un impatto è direttamente legato alle operazioni, ai prodotti o ai servizi di un'impresa tramite una relazione commerciale, questa impresa dovrebbe utilizzare o aumentare la sua influenza nei confronti di altre parti per cercare di prevenire o attenuare l'impatto, il che può implicare prendere misure per fare in modo che le parti responsabili garantiscano un risarcimento in caso di danno. Tuttavia, se esiste un tale legame, in virtù dei Principi guida dell'ONU non spetta all'impresa stessa garantire un meccanismo di ricorso alle persone lese, a meno che non abbia altri motivi per farlo.»), SHIFT, *Integrating Human Rights Due Diligence: A Review of Atradius DSB's Environmental & Social Policy and Procedure*, pag. 6, https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/documenten/rapport_shift.pdf

⁸ <https://romann.org/whistleblow-fr.html>

5.8 Meccanismi giudiziari e obblighi giuridicamente vincolanti

Per quanto riguarda i meccanismi giudiziari, si potrebbe pensare a un intervento legislativo che riguardi la responsabilità penale dell'impresa oppure per introdurre il chiaro obbligo per l'impresa di controllare e attenuare il potenziale impatto negativo delle sue attività (comprese quelle delle filiali) sui diritti umani all'estero.

Diritto penale

Dal punto di vista penale, un'impresa con sede in Svizzera può essere di principio chiamata a rispondere anche per i reati commessi all'estero nell'esercizio di attività commerciali conformi allo scopo imprenditoriale. La connessione territoriale è data anzitutto dal luogo di commissione del reato aziendale, e quindi dal luogo in cui l'impresa avrebbe dovuto adottare le necessarie misure organizzative, vale a dire di regola la sede (eventualmente svizzera) dell'impresa.

Va da sé che nell'ambito di un eventuale procedimento penale promosso nei confronti di una ditta con sede in Svizzera, i danneggiati e le vittime hanno a disposizione i corrispondenti diritti di partecipazione e invocazione di risarcimento e riparazione consacrati dal Codice di procedura penale (CPP). Per i reati commessi all'estero, la legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) offre, inoltre, il diritto a determinate prestazioni nel campo della consulenza.

Per gli atti commessi nelle succursali, che non hanno la personalità giuridica, è prevista di principio la punibilità dell'impresa principale. Nel caso di una società madre con filiali indipendenti, non si dovrebbe concludere a una responsabilità penale della prima per la carente organizzazione interna delle seconde, salvo eventualmente nel caso in cui la società madre esercitasse un influsso rilevante sul piano operativo. Anche a questo riguardo, spetterebbe al giudice valutare le circostanze della singola fattispecie.

Attualmente non sono in corso progetti legislativi che aspirino a un adeguamento o a un'estensione di questa normativa. Il diritto vigente, che offre alle vittime all'estero numerose opzioni per procedere nei confronti di imprese con sede in Svizzera, non comporta la necessità di un siffatto adeguamento.

Diritto delle società

L'introduzione di un obbligo di diritto societario per le imprese di verifica della diligenza riguardo ai diritti umani e all'ambiente è oggetto di un intenso dibattito politico. Alla fine il Parlamento ha però rinunciato a un mandato in tal senso al Consiglio federale⁹.

Oggi la politica rivolge la propria attenzione all'iniziativa popolare «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente», depositata nell'ottobre 2016 (cd. iniziativa per imprese responsabili), che integra importanti rivendicazioni del piano d'azione Responsabilità sociale d'impresa (RSI). L'11 gennaio e il 15 settembre 2017, il Consiglio federale ha deciso di proporre al Parlamento, licenziando il relativo messaggio, di respingere l'iniziativa popolare «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente» senza controprogetto e senza controproposta. Il Consiglio federale si affida invece a una soluzione concordata a livello internazionale e agli strumenti già esistenti, e segnatamente ai piani d'azione recentemente adottati, ossia:

- al Piano d'azione nazionale del 9 dicembre 2016 per l'attuazione dei principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani;
- al Piano d'azione nazionale del 1° aprile 2015 sulla responsabilità sociale d'impresa e

⁹ Mozione 14.3671 dell'1.9.2014 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale («Attuazione del rapporto di diritto comparato del Consiglio federale sulla responsabilità delle imprese in materia di diritti umani e ambiente»)

- al rapporto del 20 aprile 2016 «Economia verde: le misure della Confederazione per preservare le risorse e garantire il futuro della Svizzera», che rappresenta uno sviluppo del relativo piano d'azione approvato nel 2013.

Da allora i dibattiti in Parlamento vanno avanti: nell'ambito dell'esame della revisione del diritto della società anonima, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha proposto, in aprile 2018, di opporre un controprogetto indiretto all'iniziativa per imprese responsabili¹⁰. Su mandato della Commissione, il consigliere nazionale Hans-Ueli Vogt ha elaborato un rapporto in cui commenta le proposte della Commissione riguardanti il controprogetto indiretto¹¹. Il fulcro del controprogetto indiretto definisce gli elementi dell'obbligo di diligenza che deve garantire che le imprese rispettino, anche all'estero, le disposizioni internazionali vincolanti per la Svizzera relative alla protezione dei diritti umani e dell'ambiente. L'obbligo di diligenza si fonda ampiamente sui Principi guida dell'ONU e sulle Linee guida dell'OCSE. Il controprogetto indiretto prevede, in particolare, una clausola di responsabilità secondo i principi della responsabilità del padrone di azienda (art. 55 CO). Durante la sessione estiva, il 14 giugno 2018, il Consiglio nazionale ha adottato il controprogetto indiretto all'iniziativa per imprese responsabili¹² e ha deciso di trattare il controprogetto indiretto, elaborato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, in un progetto di atto costitutivo distinto (16.077, progetto 2).¹³ Dopo un primo dibattito, la Commissione del Consiglio degli Stati ha deciso di effettuare indagini conoscitive su questo progetto nel corso della sua prossima sessione¹⁴. Tuttavia, al momento della redazione del presente rapporto, non è possibile prevedere se il controprogetto subirà modifiche e se il controprogetto e/o l'iniziativa verranno accettati.

Per quanto riguarda in generale le pretese di responsabilità di diritto privato, sono inoltre in corso iniziative legislative per agevolare l'accesso ai tribunali civili, oggi spesso molto costoso per gli attori. Il 2 marzo 2018 il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto di legge in tal senso.¹⁵ In concreto l'avamprogetto prevede una generale riduzione dei costi per l'introduzione di una causa civile. Esso propone però anche l'introduzione di un meccanismo di tutela giurisdizionale collettiva. Entrambe le proposte faciliterebbero l'accesso ai meccanismi di risarcimento giudiziari dinanzi ai tribunali svizzeri anche per le vittime di violazioni dei diritti umani commessi dalle imprese (in Svizzera e all'estero).

Il Consiglio federale decide quindi di proseguire gli sforzi già messi in atto per ridurre i costi legati all'accesso ai tribunali e per la promozione di possibilità di ricorso collettivo.

6 Conclusione

Lo studio «Access to remedy» ha consentito al Consiglio federale di elaborare il presente rapporto in adempimento del postulato 14.3663 CPE-S. Esso mostra che in Svizzera i meccanismi esistenti sono relativamente ben sviluppati: nel raffronto internazionale, la Svizzera si colloca piuttosto in una posizione mediana e non svolge né un ruolo di faro né di fanalino di coda.

In base ai risultati della propria analisi, il Consiglio federale decide comunque di perseguire e attuare ulteriori misure per rafforzare l'accesso al risarcimento in Svizzera per le vittime di violazioni dei diritti

¹⁰ [Disposizioni del controprogetto.](#)

¹¹ Rapporto aggiuntivo della Commissione degli affari giuridici del 18 maggio 2018 in merito alle proposte della Commissione per un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente» nell'ambito della revisione del diritto della società anonima.

¹² [Comunicato stampa del 14 giugno 2018](#)

¹³ [16.077, progetto 2, p. 204 - 213.](#)

¹⁴ [Comunicato stampa del Parlamento, venerdì 29 giugno 2018.](#)

¹⁵ Modifica del Codice di diritto processuale civile svizzero (Migliorare la praticabilità e l'applicabilità), attuazione della mozione 14.4008 della CAG-CS («Adeguamento del Codice di procedura civile»). L'avamprogetto posto in consultazione è pubblicato in Internet al seguente indirizzo: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2940/Progetto_CPC_it.pdf, il rapporto esplicativo al seguente indirizzo: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/aenderung-zpo/vn-ber-i.pdf> (le due pagine Internet sono state consultate l'ultima volta il 23.4.2018).

umani commesse da imprese ubicate all'estero. Come già esposto in precedenza, le misure adottate puntano a:

- aumentare la visibilità dei meccanismi giudiziari ed extragiudiziari di accesso al risarcimento;
- portare avanti il dialogo in seno alle iniziative multilaterali;
- in caso di future iniziative multilaterali, esaminare se è possibile coinvolgere associazioni di categoria della magistratura e dell'avvocatura nelle relative consultazioni;
- proseguire gli sforzi già messi in atto per ridurre i costi connessi all'accesso ai tribunali e per promuovere possibilità di ricorso collettivo.

Per quanto riguarda il PCN, le raccomandazioni formulate nel rapporto dell'OCSE in seguito alla *peer review* sono state attuate e rispondono alle attuali preoccupazioni di rafforzamento dell'accesso ai meccanismi di denuncia.

Il Consiglio federale assume dunque una posizione attiva e coerente di fronte agli sviluppi internazionali e alle tendenze emergenti, ma vegliando al tempo stesso a non creare svantaggi per la Svizzera nel raffronto internazionale. Continuerà a seguire con occhio attento la dinamica di tali sviluppi, per poter reagire se del caso adottando le necessarie misure di carattere giudiziario, giuridico, amministrativo o quant'altro.