

Iniziativa per multinazionali responsabili – evoluzione politica in Svizzera

Ultimamente la questione imprese e diritti umani ha acquisito sempre più slancio e rilevanza, sia sulla scena politica sia nei media. Da decenni innumerevoli esempi documentano violazioni dei diritti umani e danni all'ambiente da parte di imprese multinazionali. A causa della crescente pressione esercitata dalla società, molte imprese hanno iniziato a reagire ed a affrontare la loro responsabilità sociale d'impresa RSI (Corporate Social Responsibility CSR). Ma i numerosi esempi d'impres svizzere, coinvolte in violazioni di diritti umani, mostrano comunque che l'impegno volontario di singole imprese o filiali non basta.

A livello internazionale, questo inadeguato approccio RSI, è stato superato soprattutto grazie alla promozione dell'adozione unanime delle «Linee guida relative alle imprese ed ai diritti umani» da parte del Consiglio dei diritti umani dell'ONU nel 2011. Le Linee guida dell'ONU ritengono che un impegno volontario delle imprese e delle filiali possa di certo essere utile, ma sicuramente non sufficiente: «Gli Stati (...) dovrebbero prevedere una miscela valida (in inglese: smart mix) di una serie di misure nazionali ed internazionali giuridicamente vincolanti e volontarie, per promuovere il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese»¹.

Cosa fa la Svizzera?

A differenza di molti altri Stati, la Svizzera non dispone finora di un concetto globale, in materia d'impres e di diritti umani, che possa servire da quadro di riferimento per i diversi uffici federali che collaborano con il settore privato. In ogni caso, la Svizzera non potrà sottrarsi alle evoluzioni internazionali. Di conseguenza è attualmente in preparazione, su richiesta del Parlamento, un piano d'azione nazionale per l'applicazione delle Linee guida dell'ONU (vedi sotto «Piano d'azione nazionale della Svizzera»).

Nel giugno 2012, oltre 50 ONG svizzere hanno presentato una petizione «Diritto senza frontiere», firmata da oltre 135 000 persone, che chiedeva al Consiglio federale ed al Parlamento di garantire che (1) le imprese con sede in Svizzera rispettassero i diritti umani e l'ambiente e che (2) le eventuali vittime delle violazioni potessero accedere alle vie legali in Svizzera. La petizione ha sensibilizzato una vasta cerchia politica ed un ampio pubblico sulle questioni irrisolte della responsabilità delle imprese svizzere. Un gruppo di parlamentari, formato da membri di sette partiti (PDB, PPD, PRL, PS, Verdi, PEV, PVL) ha seguito l'esame della petizione alle Camere federali. Da questa petizione sono scaturiti oltre 25 interventi sul tema «impres e diritti umani/ambiente». Anche se le Camere federali e le commissioni della politica estera hanno respinto le richieste di «Diritto senza frontiere» affermando che queste si spingono troppo lontano, hanno comunque accolto diversi interventi che vanno nella direzione della petizione.

Evoluzioni dal 2012

Obbligo di Dovuta Diligenza in materia di diritti umani (Mandatory Human Rights Due Diligence)

La Commissione della politica estera del Consiglio nazionale ha richiesto, con successo, attraverso un postulato ([12.3980](#)), un rapporto in merito alla prima richiesta della petizione «Diritto senza frontiere» (prevenzione). Il 28 maggio 2014 il Consiglio federale ha accolto il postulato e ha pubblicato il Rapporto di diritto comparato «Meccanismi di diligenza in materia di diritti umani e di ambiente per le imprese svizzere con attività all'estero». Il rapporto rappresenta una pietra miliare poiché il Consiglio federale riconosce il problema della responsabilità della Svizzera, affron-

tando una questione relativa al suo ruolo precursore: «La Svizzera, quale sede di numerose imprese attive su scala internazionale, si assume una grande responsabilità in materia di rispetto dei diritti umani e di protezione dell'ambiente, specialmente nei paesi con uno stato di diritto carente. Questa responsabilità deve emergere in caso di violazioni dei diritti umani ed inquinamenti ambientali causati da imprese o multinazionali svizzere, che rischiano di avere conseguenze negative per la reputazione della Svizzera (...). La domanda, se la Svizzera debba svolgere un ruolo precursore nell'applicazione delle Linee guida dell'ONU relative alle imprese ed ai diritti umani e ad altri standard internazionali nell'ambito del rispetto dei diritti umani e della protezione dell'ambiente è dunque lecita». Il rapporto presenta inoltre diverse possibilità per ancorare nel diritto svizzero un obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence). Questo strumento preventivo è un elemento centrale delle Linee guida dell'ONU. I processi di Dovuta Diligenza richiedono infatti che le imprese identifichino fin dal principio (1) i rischi conseguenti alle loro attività per i diritti umani e l'ambiente, (2) che prendano i provvedimenti necessari e (3) che riferiscano delle loro valutazioni e delle loro azioni².

Il 1° settembre 2014 la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale ha mosso il passo finora più rilevante chiedendo al Consiglio federale, con la mozione [14.3671](#), di concretizzare il suo Rapporto di diritto comparato con un progetto di legge e di introdurre l'obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence) in materia di diritti umani e ambiente. Il Consiglio federale ha proposto di respingere questa mozione perché «si spinge oltre la direttiva UE». Al momento opportuno, il governo vuole invece applicare autonomamente la direttiva UE relativa al mero dovere d'informazioni non finanziarie, attraverso generose regolamentazioni eccezionali. L'11 marzo 2015 in Consiglio nazionale c'è stata una turbolenta e memorabile votazione su questa mozione. In un primo tempo, l'elemento centrale dell'iniziativa, l'obbligo di Dovuta Diligenza (Mandatory Due Diligence) – simile a quello che l'iniziativa vorrebbe introdurre nel diritto svizzero – ha ottenuto la maggioranza: la mozione è stata accettata con 91 favorevoli e 90 contrari, con il voto decisivo del presidente. Ma dopo un'ora e mezza, su pressione di Economiesuisse, PPD e UDC, la votazione è stata ripetuta e in quest'occasione la mozione è stata rifiutata con 95 voti contrari e 86 favorevoli.

Piano d'azione nazionale (PAN) della Svizzera

Nel dicembre 2012, il Consiglio nazionale ha accettato il postulato «Una strategia Ruggie per la Svizzera» ([12.3505](#)) su raccomandazione del Consiglio federale. Pertanto, il Consiglio federale avrebbe dovuto elaborare, al più tardi entro la fine del 2014, un piano d'azione nazionale (PAN) su come applicare in Svizzera le Linee guida dell'ONU relative alle imprese ed ai diritti umani. Quattro paesi europei (Gran Bretagna, Olanda, Danimarca e Finlandia) hanno già presentato negli ultimi due anni i loro PAN. Visto però che la Segreteria di Stato dell'economia SECO ha dato priorità all'elaborazione di una strategia CSR multitematica, che ovviamente deve precedere il PAN, questo termine non è stato rispettato. Il piano d'azione nazionale è stato pubblicato il 1.4.2015.

Risarcimento

Il 26 novembre 2014 il Consiglio degli Stati ha approvato un postulato ([14.3663](#)), che richiedeva un rapporto anche per la seconda richiesta della petizione «Diritto senza frontiere» (accesso al risarcimento), nel quale il Consiglio federale era tenuto a studiare le misure giudiziarie ed extragiudiziarie adottate dagli altri Stati per il risarcimento delle vittime di violazioni di diritti umani da parte di un'impresa e quali sarebbero le misure adeguate per la Svizzera. Il Consiglio federale ha annunciato che integrerà i risultati di questo rapporto nel piano d'azione nazionale (v. sopra).

L'accettazione del postulato è un altro segnale importante perché ancora oggi per le vittime di violazioni dei diritti umani o di reati ambientali, soprattutto quan-

do questi vengono commessi in Stati fragili, è quasi impossibile ottenere un risarcimento giuridico. Secondo le Linee guida dell'ONU, in questi casi una responsabilità ricade anche sugli Stati d'origine delle imprese. In un discorso del giugno 2014 davanti all'UNCTAD, la Consigliera federale Simonetta Sommaruga ha affermato che proprio nei paesi in sviluppo ricchi di materie prime, non c'è in vista nessun miglioramento delle condizioni di vita della popolazione finché, «le vittime di gravi violazioni dei diritti umani non avranno accesso ai tribunali dei paesi industrializzati».

Il comitato ONU vuole di più

Nonostante questi parziali successi, mancano fatti concreti e convincenti. Benché negli ultimi anni il problema sia stato riconosciuto, le misure si fanno attendere. In effetti, il Consiglio federale ed il Parlamento non sono ancora pronti a formulare richieste vincolanti per le imprese con sede in Svizzera. Nelle sue raccomandazioni del febbraio 2015, il Comitato ONU per i diritti del fanciullo ha criticato la Svizzera, affermando che essa pone l'attenzione solo sulle misure volontarie: «Il Comitato è preoccupato che (la Svizzera) prenda in considerazione unicamente un'autoregolamentazione volontaria». Questo Comitato chiede alla Svizzera l'elaborazione di un «quadro normativo chiaro» per garantire che le attività delle imprese svizzere «non compromettano i diritti umani o non mettano a rischio gli standard ambientali, i diritti del lavoro ed altre norme, in particolare i diritti dei bambini». Più esplicitamente, le imprese svizzere e le loro società affiliate dovrebbero essere «rese legalmente responsabili per ogni violazione dei diritti dei bambini e dei diritti umani.»³ Senza conoscere il testo dell'iniziativa, questo Comitato dell'ONU richiede quindi esattamente ciò che la coalizione per multinazionali responsabili vuole raggiungere.

N.B. In italiano la terminologia non è ancora completamente definita. Per questo fatto viene aggiunta la terminologia in inglese per comprensione del concetto.

Il testo originale è stato redatto in tedesco.

1 Linee guida dell'ONU relative alle imprese ed ai diritti umani, versione inglese, p. 5

2 Analisi e presa di posizione di «Diritto senza frontiere» sul Rapporto di diritto comparato reperibile al seguente link (in francese): www.droitsansfrontieres.ch/media/medialibrary/2014/06/rapport_droit_compare_position_publique_rog_f.pdf

3 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, p. 5.