



**Rapporto esplicativo
Avamprogetto di legge federale sul sostegno all'istituzione
nazionale per i diritti dell'uomo
(LIDU)**

del 28 giugno 2017

Compendio

L'obiettivo del progetto di legge è creare un'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo tesa a rafforzare la tutela e la promozione dei diritti dell'uomo in Svizzera. I suoi compiti saranno conferiti a un centro indipendente aggregato a una o più scuole universitarie o altri istituti accademici. Il progetto di legge costituisce la base legale per il versamento di aiuti finanziari al centro.

Situazione iniziale

In considerazione della sua importanza per la tutela e la promozione dei diritti dell'uomo, sia in Svizzera che su scala internazionale si richiede da quasi 20 anni la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo (INDU). La caratteristica principale delle INDU è la loro indipendenza e la loro collocazione particolare tra Stato e società civile, il che permette loro di collaborare con tutti gli attori – autorità a tutti i livelli statali, società civile, economia privata, ricerca e organizzazioni internazionali – e di sostenere le attività in modo tale da migliorare l'attuazione dei diritti dell'uomo.

Dal 2011 la Svizzera gestisce un progetto pilota a tempo determinato per un'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo. Si tratta di una rete universitaria, il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), presso il quale la Confederazione acquista prestazioni pari a un milione di franchi all'anno. La valutazione del progetto pilota ha confermato l'utilità di un'INDU per la Svizzera e l'esistenza di una richiesta per le prestazioni che fornisce. La maggioranza degli interpellati si è di conseguenza espressa a favore della creazione di un'istituzione permanente. Nel 2016 il Consiglio federale ha esaminato diverse opzioni per una siffatta istituzione esprimendosi a favore dello sviluppo della soluzione applicata dal progetto pilota (cosiddetta opzione «status quo +»). Ha invece respinto le seguenti opzioni: organo di mediazione, commissione extraparlamentare, istituto, consolidamento della soluzione proposta nel progetto pilota.

Contenuto del progetto

L'opzione «status quo +» intende preservare i vantaggi consolidati del progetto pilota eliminandone le lacune, in particolare la limitazione dell'indipendenza dovuta all'acquisto delle prestazioni. I compiti dell'INDU continueranno a essere espletati da un centro universitario a cui la Confederazione verserà un contributo finanziario annuo di un milione di franchi (valore indicativo).

A differenza di quanto previsto per il progetto pilota, il contributo della Confederazione sarà versato sotto forma di aiuto finanziario alle spese d'esercizio. Il versamento di un aiuto finanziario ha il vantaggio che l'INDU potrà definire autonomamente la sua attività nell'ambito del suo mandato e reagire rapidamente a nuove situazioni; usufruirà pertanto dell'indipendenza che caratterizza un'INDU. Analogamente al progetto pilota, l'INDU potrà fornire prestazioni ad autorità e privati dietro remunerazione. Come per il progetto pilota, le scuole universitarie o gli altri istituti accademici coinvolti dovranno mettere a disposizione dell'INDU l'infrastruttura necessaria.

Riallacciandosi al progetto pilota, la soluzione proposta permette di trarre profitto dall'esperienza acquisita dai servizi e dalle organizzazioni coinvolte e dalla dinamica positiva nata attorno al CSDU (mobilitazione e creazione di una rete di contatto di una molteplicità di attori).

Per scegliere l'INDU, il progetto di legge prevede un bando aperto a tutte le scuole universitarie svizzere e ad altri istituti accademici.

Rapporto esplicativo

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Contesto

La risoluzione 48/134, Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1993, esorta gli Stati membri a creare un'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo (INDU). Tale richiesta è parte integrante delle raccomandazioni che i vari organismi dell'ONU per i diritti dell'uomo hanno rivolto alla Svizzera nell'ambito delle procedure di verifica. Nel 1997 anche il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha raccomandato di costituire un'istituzione nazionale indipendente per la promozione dei diritti dell'uomo.

Le INDU hanno il compito di tutelare e promuovere i diritti dell'uomo, soprattutto attraverso la ricerca, il monitoraggio, la consulenza politica, la formazione e la sensibilizzazione. Sono caratterizzate dalla loro posizione particolare: sono indipendenti dallo Stato e non fanno parte della società civile. Questa collocazione particolare permette loro di collaborare con tutti gli attori (autorità, società civile, economia privata, ricerca e organizzazioni internazionali, ecc.), favorirne lo scambio di opinioni e fungere da mediatore tra diverse posizioni. Nel caso degli Stati federalisti la funzione di piattaforma delle INDU assume un'importanza particolare, poiché contribuiscono a una migliore comprensione e cooperazione dei vari livelli dello Stato federale.

Le discussioni sulla creazione di un'INDU per la Svizzera sono iniziate all'inizio degli anni 2000 con una campagna di mobilitazione condotta da un centinaio di organizzazioni (ONG, organizzazioni clericali, sindacati) e personalità. Successivamente è stato accolto il postulato 02.3394 della Commissione degli affari esteri del Consiglio degli Stati, «Commissione federale dei diritti dell'uomo», che ha incaricato il Consiglio federale di redigere un rapporto sulla questione.

1.1.2 Progetto pilota

Il 1° luglio 2009 il Consiglio federale ha adottato un rapporto sulla possibilità e l'opportunità di istituire una commissione federale dei diritti dell'uomo e sulle possibili alternative. Il rapporto osservava che le cerchie interessate avevano l'esigenza di ricevere sostegno e altre prestazioni in materia di diritti dell'uomo, ma che, viste le opinioni contrastanti, era prematuro creare un'INDU. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di avviare un progetto quinquennale che prevedeva che la Confederazione potesse acquistare prestazioni pari a un milione di franchi all'anno presso un centro universitario denominato «Centro svizzero di competenza per i diritti umani» (CSDU). La valutazione del progetto doveva poi consentire di chiarire l'opportunità di creare un'istituzione permanente.

Il bando del progetto pilota è stato trasmesso a tutte le scuole universitarie svizzere ed è stata scelta un'offerta delle università di Berna, Friburgo e Neuchâtel, in collaborazione con l'Istituto Kurt Bösch di Sion, la scuola universitaria di pedagogia di Lucerna e l'associazione Humanrights.ch; successivamente si è unita al progetto anche l'Università di Zurigo. Il CSDU ha iniziato la sua attività nella primavera 2011.

Nell'accordo quadro tra la Confederazione (rappresentata dal Dipartimento federale degli affari esteri [DFAE] e dal Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP]) e il CSDU, le funzioni e i compiti di quest'ultimo sono stati descritti come segue:

- mettere a disposizione le competenze pratiche specifiche nel settore dei diritti dell'uomo;
- esaminare e valutare la portata delle norme sui diritti dell'uomo e la loro attuazione concreta nella prassi;
- documentare e analizzare la situazione dei diritti dell'uomo in Svizzera, in particolare sostenendo, sotto il profilo tecnico, metodologico e materiale, le autorità nella raccolta di informazioni e nella stesura di rapporti;
- promuovere lo scambio sistematico di conoscenze e fornire una piattaforma per il dialogo;
- preparare strumenti di sensibilizzazione nel settore dei diritti dell'uomo e organizzare corsi di formazione.

Oltre ai servizi definiti nell'accordo sulle prestazioni, il CSDU fornisce prestazioni, remunerate separatamente, per le autorità della Confederazione e dei Cantoni come pure per altri mandanti, in particolare per organizzazioni non governative e per l'economia privata.

1.1.3 Valutazione del progetto pilota

Come previsto, il progetto pilota è stato oggetto di una valutazione nella primavera 2015. La qualità delle prestazioni del CSDU è stata giudicata da buona a ottima. La valutazione ha confermato che sussiste una richiesta per le prestazioni fornite da un'INDU. La grande maggioranza degli interpellati si è espressa a favore della creazione di un'istituzione subentrante permanente. Nel contempo gli interpellati ritengono che la mancante indipendenza formale del CSDU sia uno dei problemi principali del progetto pilota. Sono state giudicate importanti soprattutto la possibilità di trattare temi di attualità, la vicinanza alla prassi, la scientificità dei prodotti e la possibilità di trattare confidenzialmente determinati progetti.

1.1.4 Opzione per una soluzione permanente

Il 1° luglio 2015, il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della valutazione e ha prolungato il progetto pilota per una durata massima di cinque anni o almeno fino alla creazione di un'istituzione subentrante. Nel contempo ha incaricato i diparti-

menti responsabili (DFAE e DFGP) di sottoporli diverse opzioni per una soluzione permanente.

Il 29 giugno 2016, il Consiglio federale ha preso atto di un documento di discussione che presentava cinque opzioni per la creazione di un'INDU. Il Consiglio federale ha deciso di optare per la creazione di un'INDU in Svizzera secondo il modello «status quo +», incaricando il DFAE e il DFGP di elaborare un pertinente progetto di legge. Ha invece respinto le opzioni che prevedevano un organo di mediazione, una commissione extraparlamentare, un istituto o il consolidamento della soluzione proposta nel progetto pilota.

1.2 Contenuto del progetto

Optando per la proposta «status quo +», il Consiglio federale ha deciso di istituire un'INDU basata sul progetto pilota, eliminandone tuttavia le lacune constatate in sede di valutazione. I compiti della futura INDU continueranno a essere espletati da un centro di una o più scuole universitarie o di altri istituti accademici.

Contrariamente alla soluzione attuale, la Confederazione non fornirà più il suo contributo finanziario acquistando prestazioni sotto forma di mandati. Il progetto di legge costituisce la base legale per l'aiuto finanziario concesso all'INDU e disciplina le condizioni per il suo versamento. L'importo stimato dell'aiuto finanziario è pari a un milione di franchi all'anno, il che corrisponde al contributo di base versato al CSDU nell'ambito del progetto pilota per l'acquisto delle prestazioni previsto dagli accordi annuali sulle prestazioni. Alla stregua del progetto pilota, l'INDU fornirà inoltre, dietro remunerazione, prestazioni per autorità e privati.

La normativa proposta disciplina il mandato dell'INDU e le principali condizioni per il versamento dell'aiuto finanziario. Non è invece compito del progetto di legge disciplinare nei dettagli le modalità organizzative e operative dell'istituzione, anche se il presente rapporto permette di sottolineare determinate conseguenze dell'organizzazione e del modo di lavoro della futura INDU, in particolare in riferimento agli standard internazionali in materia (cfr. n. 1.3.6).

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Migliorare la tutela e la promozione dei diritti dell'uomo

La creazione di un'INDU sulla base del progetto pilota costituisce un'opportunità per la Svizzera. Rientra infatti nell'obbligo del rispetto dei diritti dell'uomo che incombe alla Confederazione e costituisce un contributo positivo e concreto teso a promuovere e migliorare il rispetto di tali diritti in Svizzera. Le libertà fondamentali e i diritti dell'uomo sono valori basilari della Svizzera e del suo particolare modello politico, di cui fanno parte i principi democratici, il federalismo, il divieto di discriminazione, la tutela delle minoranze e il rispetto reciproco dei diversi gruppi religiosi, linguistici, etnici e culturali. Questi valori sono consolidati nella prassi e hanno contribuito durevolmente alla pace e al benessere. Il fermo rispetto delle libertà

fondamentali e dei diritti dell'uomo contribuisce quindi alla sicurezza e alla prosperità economica della popolazione svizzera.

In considerazione della crescente complessità e interdipendenza delle questioni riguardanti i diritti umani, occorre completare la consolidata responsabilità decentrale per la promozione e la tutela di tali diritti in Svizzera: per individuare tempestivamente e reagire in modo adeguato a sviluppi problematici rilevanti per la prassi delle autorità e la vita quotidiana dei cittadini, sono fondamentali conoscenze approfondite, una metodologia scientifica e l'esperienza pratica. La creazione di un'INDU quale centro di contatto e di competenza multifunzionale rafforzerebbe e integrerebbe in modo determinante l'attuale architettura svizzera in materia di diritti dell'uomo. Come lo dimostrano gli esempi di numerosi altri Paesi, il buon funzionamento di uno Stato di diritto non rende superflua un'INDU; al contrario, un'INDU è l'espressione dello Stato di diritto.

1.3.2 Preservare i risultati positivi del progetto pilota

Il progetto pilota ha confermato la pertinenza di un'INDU in Svizzera e la necessità di una soluzione permanente.

I diritti dell'uomo compenetrano gran parte delle azioni dello Stato e svolgono un ruolo sempre più importante anche in altri ambiti della società, in particolare nell'economia privata. Un'INDU può esaminare e analizzare la portata delle norme relative ai diritti dell'uomo e la loro attuazione. Ciò vale per la legislazione, la giurisprudenza e la prassi amministrativa.

Molte autorità, in particolare cantonali e comunali, ma anche imprese private, non hanno risorse sufficienti per acquisire le conoscenze necessarie sugli standard in materia di diritti dell'uomo e sviluppare le basi per le misure di attuazione adeguate. Un'INDU può riunire le conoscenze specialistiche e fungere da consulente in materia di diritti dell'uomo per le autorità a tutti i livelli statali, per il Parlamento, l'economia privata e determinati gruppi d'interesse o di cittadini, anche nell'ambito di mandati specifici. In tal modo contribuisce a tenere conto delle questioni inerenti ai diritti dell'uomo in tutte le politiche pubbliche (*mainstreaming*). Grazie alla sua indipendenza e alla sua collocazione tra società civile e Stato è particolarmente idonea a svolgere questo compito e dispone della credibilità necessaria.

Intensificando il dialogo e la cooperazione tra i rappresentanti dei diversi livelli statali (Confederazione, Cantoni, Comuni), della società civile e del settore privato, un'INDU può in particolare contribuire a migliorare il coordinamento delle misure nel settore dei diritti dell'uomo, rafforzandone l'efficacia attraverso la trasmissione di modi operativi (*best practice*) e la messa a disposizione di competenze specifiche. Un'INDU costituisce una piattaforma unica e permette di sviluppare lo scambio tra i diversi attori coinvolti in merito a tutti i temi connessi al rispetto dei diritti umani in Svizzera. In tal modo l'INDU può incoraggiare l'impegno dei cittadini e la partecipazione della società civile nelle questioni inerenti ai diritti dell'uomo, contribuendo così a rinvigorire il dibattito democratico in merito.

La vicinanza alla prassi e la perizia universitaria a vasto raggio rendono un'INDU particolarmente idonea a diffondere la consapevolezza dei diritti dell'uomo. Grazie

alla sua visione d'insieme della situazione dei diritti dell'uomo in Svizzera e ai suoi contatti nazionali e internazionali, è predestinata a identificare nuove sfide giuridiche e pratiche e a tematizzarle in un contesto appropriato. Una volta identificate eventuali lacune nell'ambito dei diritti dell'uomo, può adottare misure di sensibilizzazione e illustrare possibilità di ottimizzazione.

Gli organi di controllo dell'ONU competenti per l'esame dei rapporti degli Stati hanno ripetutamente sottolineato che nell'attuazione dei diritti dell'uomo sussistono grosse differenze tra i Cantoni. Queste differenze, dovute alla struttura federale della Svizzera, possono avere ripercussioni sia positive che negative sull'attuazione dei diritti dell'uomo. Mettendo a disposizione le competenze specialistiche e promuovendo lo scambio di esperienze, un'INDU può eliminare le ripercussioni negative e favorire quelle positive. Può inoltre contribuire a migliorare la comprensione della struttura federale della Svizzera da parte degli organi di controllo dell'ONU.

Nelle procedure di rapporto degli Stati dinanzi agli organismi di sorveglianza dell'ONU o del Consiglio d'Europa, un'INDI può fornire sostegno metodologico su richiesta o partecipare direttamente all'attuazione delle raccomandazioni, spiegandole e favorendo lo scambio sulla loro attuazione.

In sede di valutazione, l'utilità pratica dei progetti del CSDU è stata giudicata da «piuttosto elevata» a «elevata». Anche l'utilità del CSDU stesso per la Svizzera è stata giudicata piuttosto elevata. Nonostante la durata relativamente breve del progetto pilota, le attività del CSDU sono confluite nella prassi in diversi settori. Qui appresso ci limiteremo a menzionare alcuni esempi. Un ampio studio sull'accesso alla giustizia in casi di discriminazione è servito da base per il rapporto del Consiglio federale del 25 maggio 2016 in adempimento del postulato Naef, «Rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione». Secondo il rapporto occorre valutare in modo approfondito diverse raccomandazioni del CSDU in tale ambito. I risultati dello studio sono inoltre confluiti nel lavoro concreto di diversi servizi che si occupano specificamente di questioni di discriminazione. Nell'ambito di un bando pubblico, il CSDU è stato inoltre incaricato di svolgere una parte della valutazione della fase pilota nel settore dell'asilo. Infine, gli studi del CSDU hanno condotto alla rielaborazione dei regolamenti interni di stabilimenti penitenziari, all'adeguamento delle procedure gestionali e a interventi edili in una clinica psichiatrica nonché alla modifica delle direttive interne di un'università in funzione delle esigenze di persone transgender.

1.3.3 Valore aggiunto rispetto all'infrastruttura attuale per i diritti dell'uomo

Il valore aggiunto di un'INDU consiste innanzitutto nel suo ampio mandato, che include l'integralità delle questioni relative ai diritti dell'uomo. Ciò le permette di avere una visione globale di tali questioni in Svizzera, di individuare eventuali lacune e di identificare e anticipare le tendenze attuali e future. Un'INDU permette pertanto di mettere a disposizione una piattaforma per lo scambio sistematico di informazioni ed esperienze e di attuare misure informative e di sensibilizzazione orientate alla prassi. Senza l'istituzione di un organismo subentrante al CSDU, questi compiti potrebbero essere svolti soltanto in maniera limitata.

Gli organismi esistenti – le commissioni extraparlamentari (in particolare la Commissione federale contro il razzismo [CFR], la Commissione federale per le questioni femminili [CFQF], la Commissione federale della migrazione [CFM], la Commissione federale per l’infanzia e la gioventù [CFIG]) e la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura [CNPT]) si occupano ciascuna di una questione specifica. Il loro mandato è definito e limitato a determinati ambiti dalla legge e solitamente non si riferisce esplicitamente a quello dei diritti dell’uomo. L’INDU sarà invece in grado di affrontare qualsiasi argomento relativo ai diritti dell’uomo pertinente per la situazione in Svizzera, senza delimitazioni tematiche.

Nel contempo, l’INDU dovrà sostenere le attività degli organismi esistenti e, se necessario, completarle. Il compito dell’INDU sarà di agire in modo complementare agli interventi relativi ai diritti umani delle commissioni summenzionate, degli organismi governativi, delle scuole universitarie o di altri istituti nel settore universitario, delle ONG e delle imprese.

La normativa proposta presenta anche un valore aggiunto rispetto al progetto pilota, senza pregiudicare i lati positivi di un modello consolidato, in quanto permette di garantire l’indipendenza operativa dell’INDU. In sede di valutazione, la mancanza d’indipendenza è stata individuata come uno dei principali punti deboli del CSDU. Contrariamente alla soluzione vigente, il finanziamento dell’istituzione da parte della Confederazione non consisterà più nell’acquisto di prestazioni sotto forma di mandati. La concessione di un aiuto finanziario permetterà all’INDU di individuare in tutta libertà le questioni che riterrà pertinenti nell’ambito del suo mandato.

D’altronde, la variante proposta permette di istituire una soluzione durevole che non deve essere messa a concorso periodicamente; la soluzione adottata per il progetto pilota invece non lo permetteva poiché si basa sull’acquisto di prestazioni da parte della Confederazione ed è quindi assoggettata alla legge sugli acquisti pubblici. La futura INDU usufruirà pertanto della stabilità istituzionale e della prevedibilità necessarie per la pianificazione finanziaria e operativa a lungo termine delle sue attività. Questo aspetto è una condizione importante affinché la INDU possa sviluppare la sua perizia, imporsi nella sua funzione e guadagnarsi la fiducia delle cerchie interessate. Ciò permetterà di aumentarne l’attrattiva in quanto fornitore di prestazioni e agevolerà lo sviluppo di una pianificazione che accorda grande importanza ai mandati esterni sollecitati dalle autorità di tutti i livelli dello Stato federale, dal settore privato e dalla società civile.

1.3.4 Capitalizzare le esperienze del progetto pilota

Il progetto pilota ha permesso alle parti coinvolte di acquisire le competenze necessarie per gestire un centro universitario e le sue piattaforme multilaterali e constatare l’efficacia di questo tipo di struttura. Grazie alle sue attività il CSDU ha inoltre acquisito un profilo specifico nella costellazione istituzionale relativa ai diritti dell’uomo.

La soluzione proposta secondo il modello «status quo +» permette di capitalizzare queste esperienze. Per metterla in atto si può trarre profitto da una moltitudine di attori già mobilitati. Anche se la futura INDU non poggerà necessariamente in

maniera diretta sull'infrastruttura del CSDU (infatti, il sussidio sarà concesso dopo un bando di concorso aperto a tutte le istituzioni interessate, cfr. il commento all'art. 1), le parti coinvolte nel modello attuale – rappresentanti di tutti i livelli dello Stato federale, del mondo accademico, della società civile e del settore privato – parteciperanno in un modo o nell'altro ai lavori della futura INDU e potranno sfruttare l'esperienza e i contatti acquisiti nell'ambito del CSDU.

Il dossier INDU è seguito con attenzione da tutte le cerchie interessate. Il progetto pilota risponde a richieste avanzate da molti anni e in sede di valutazione è stato giudicato in maniera positiva. È presumibile che rinunciare a un'istituzione subentrante sarebbe considerato un grande passo indietro e susciterebbe l'incomprensione delle cerchie interessate. Una siffatta decisione vanificherebbe inoltre le risorse investite finora nell'ambito del CSDU da tutti gli attori coinvolti. Visti i risultati positivi della valutazione e considerate le attese nei confronti di un'INDU, la rinuncia sarebbe difficilmente spiegabile, tanto più che continuerebbe a essere avanzata la richiesta di un'INDU (cfr. sotto).

1.3.5 Consolidare la reputazione e la credibilità della Svizzera su scala internazionale

Anche se il diritto internazionale non prevede l'obbligo di istituire un'INDU, si può constatare che numerosi Stati, in particolare europei, ne hanno creata una. Nei Paesi che ne dispongono, questo tipo di istituzione ha dimostrato la sua utilità nella promozione e nello sviluppo del rispetto dei diritti dell'uomo (cfr. in particolare il rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite del 28 agosto 2015 sulle istituzioni nazionali di promozione e tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

La creazione di un'INDU figura inoltre regolarmente tra le raccomandazioni alla Svizzera da parte degli organismi che controllano l'attuazione degli obblighi e degli impegni assunti dal nostro Paese nel settore dei diritti dell'uomo. Una tale raccomandazione è stata formulata ad esempio in occasione dell'Esame periodico universale (EPU) del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite e in ciascuna procedura di rapporto periodica riguardante l'attuazione delle convenzioni dell'ONU in materia di diritti dell'uomo (il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, la Convenzione sui diritti del fanciullo e la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna).

Anche se regolarmente accompagnato dalla richiesta di creare un'istituzione indipendente, il progetto pilota ha avuto un'eco internazionale positiva; lo dimostrano varie osservazioni finali degli organi di controllo dell'ONU nelle procedure di rapporto degli Stati. Ne è risultato un rafforzamento della reputazione e della credibilità della Svizzera. Oltre alla sua utilità pratica, un'INDU ha una valenza simbolica: con la sua istituzione gli Stati confermano la volontà di rispettare i diritti dell'uomo e sottolineano l'importanza che attribuiscono agli strumenti internazionali per la tutela di tali diritti. Inoltre, lo scambio internazionale con le istituzioni di altri

Stati è importante, e senza un'INDU la Svizzera non ha accesso a tale scambio. La fine del progetto pilota senza la creazione di un'istituzione subentrante sarebbe considerato un regresso anche a livello internazionale che sarebbe rimproverato alla Svizzera e lancerebbe un segnale dubbio nell'attuale contesto.

Oltre a essere sancito dalla Costituzione federale (cfr. Art. 54 cpv. 2 Cost.), l'impegno della Svizzera a favore dei diritti dell'uomo è parte della sua essenza e della sua tradizione. Inoltre, nella sua politica estera, la Svizzera s'impegna attivamente a rafforzare istituzioni indipendenti di tutela dei diritti dell'uomo a livello globale, regionale e nazionale. Se quindi la Svizzera rinunciassse a un'istituzione subentrante dopo la conclusione del progetto pilota, la reputazione e la credibilità del nostro Paese ne risulterebbe intaccata anche alla luce di queste premesse. In quanto Stato in cui ha sede il Consiglio dei diritti umani e l'Alto commissariato per i diritti umani, la Svizzera s'impegna in generale a rafforzare questo tipo di istituzioni. La creazione di un'INDU sarebbe pertanto senza dubbio utile alla credibilità del nostro Paese e ne trarrebbe ovviamente profitto anche la Ginevra internazionale in quanto «capitale dei diritti dell'uomo».

1.3.6 Migliorare l'attuazione dei Principi di Parigi

Lo sviluppo del progetto pilota permette di migliorare l'attuazione degli standard internazionali in materia di INDU fissati nell'allegato alla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 sulle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo («Principi di Parigi»).

I Principi di Parigi lasciano agli Stati un ampio margine di manovra nel definire l'istituzione, sia per quanto riguarda la forma giuridica e l'organizzazione sia per il mandato, le dimensioni e le attività prioritarie. Un'INDU dovrebbe tuttavia soddisfare in particolare i seguenti criteri:

- codificazione nella Costituzione o nella legge;
- ampio mandato di tutela e promozione dei diritti dell'uomo;
- indipendenza;
- composizione pluralistica;
- infrastruttura propria sufficiente e finanziamento adeguato;
- accesso diretto al pubblico;
- scambio con altre istituzioni.

Le INDU esistenti sono riunite in un organismo internazionale, l'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti dell'uomo (*Global Alliance of National Human Rights Institutions*, GANHRI), l'ex *International Coordination Committee* (ICC). Mediante una procedura di accreditamento, quest'organismo definisce lo statuto di un'INDU utilizzando come parametro i Principi di Parigi. Lo statuto A è conferito alle istituzioni che soddisfano tutti i Principi, e le INDU con tale statuto formano la GANHRI. Le istituzioni con lo statuto B non soddisfano tutti i Principi, e in seno alla GANHRI hanno lo statuto di osservatori. Lo statuto C è assegnato alle istituzioni che non attuano i Principi. Attualmente vi sono 117 INDU di 113 Paesi; 75 hanno

lo statuto A, 32 lo statuto B e 10 lo statuto C (stato: 27 febbraio 2017). Trattandosi di un progetto pilota, il CSDU non ha presentato una domanda di accreditamento al GANHRI.

La procedura formale di accreditamento presso la GANHRI e l'attribuzione dello statuto A, B o C a un'INDU si svolgono secondo una valutazione specifica in funzione della ponderazione generale dei vari criteri. Inoltre taluni criteri, ad esempio quello dell'indipendenza, comprendono svariati parametri determinanti di cui la GANHRI tiene conto nella sua valutazione. Non è pertanto possibile prevedere lo statuto che sarà assegnato alla futura INDU della Svizzera impostata secondo il modello «status quo +», poiché la GANHRI lo determinerà con una procedura formale di accreditamento.

La conformità della soluzione proposta con i principali criteri dei Principi di Parigi può ciononostante essere valutata in linea di massima nel modo seguente.

Codificazione nella Costituzione o nella legge: il progetto di legge disciplina l'aiuto finanziario che la Confederazione può concedere e designa l'istituzione come INDU. La normativa proposta fissa anche determinate caratteristiche dell'istituzione sotto forma di condizioni per la concessione dell'aiuto finanziario. Tuttavia essa non costituisce una legge sull'organizzazione che sancisca direttamente le caratteristiche dell'istituzione.

Ampio mandato di tutela e promozione dei diritti dell'uomo: il progetto di legge prevede che il mandato della futura INDU copra tutti i temi connessi all'attuazione dei diritti dell'uomo in Svizzera;

Indipendenza: la concessione di un aiuto finanziario garantisce alla futura INDU l'indipendenza operativa rispetto alla Confederazione. Come condizione per la concessione dell'aiuto finanziario, il progetto di legge prevede anche l'indipendenza dell'INDU nei confronti delle scuole universitarie o degli altri istituti del settore universitari a cui è annessa.

Composizione pluralistica: come condizione per la concessione dell'aiuto finanziario, il progetto di legge prevede che i diversi attori coinvolti (autorità di tutti i livelli dello Stato federale, società civile e settore privato) siano rappresentati negli organi dell'istituzione.

Infrastruttura propria sufficiente e finanziamento adeguato: secondo il progetto di legge, le scuole universitarie o gli altri istituti accademici coinvolti mettono a disposizione dell'INDU l'infrastruttura necessaria. L'importo dell'aiuto finanziario della Confederazione non figura nella legge, ma un valore indicativo può essere menzionato nel messaggio del Consiglio federale.

Accesso diretto al pubblico: la comunicazione e la partecipazione al dibattito pubblico fanno parte del mandato della futura INDU secondo l'articolo 2 dell'avamprogetto.

Scambio con altre istituzioni: anche questo criterio fa parte del mandato della futura INDU secondo l'articolo 2 dell'avamprogetto.

1.3.7 Variante esaminata

Prima della decisione del Consiglio federale del 29 giugno 2016, all'interno dell'Amministrazione federale e con le cerchie interessate è stata presa in considerazione l'opzione di un istituto autonomo che potrebbe svolgere tutti i compiti previsti dall'articolo 2 dell'avamprogetto. Per una variante minimale di questa opzione il contributo di base della Confederazione è stato stimato a 1,5 milioni all'anno.

In occasione di consultazioni informali, tale opzione ha riscontrato l'ampio sostegno delle cerchie interessate. Anche nell'ambito del comitato consultivo del CSDU è stato constatato che l'opzione di un istituto autonomo riscontra il consenso di vari servizi. È stato soprattutto osservato che l'opzione «status quo +» sarebbe accreditata con lo statuto B, mentre un istituto autonomo otterrebbe lo statuto A. Ciò avrebbe conseguenze pratiche positive, visto che le INDU dotate di tale statuto hanno un diritto di partecipazione maggiore in seno agli organismi internazionali dei diritti dell'uomo, in particolare in seno al GANHRI e al Consiglio per i diritti umani, come pure in seno agli organi istituiti da trattati internazionali. Inoltre, rispetto allo statuto B, lo statuto A contribuirebbe in misura maggiore alla buona reputazione della Svizzera, in particolare a livello europeo (cfr. n. 1.5.). L'opzione di un istituto avrebbe inoltre il vantaggio che non vi sarebbe a priori una dipendenza di fatto dalle scuole universitarie coinvolte e da altri istituti accademici, mentre nel caso dell'opzione «status quo +» il finanziamento dell'infrastruttura da parte delle scuole universitarie coinvolte o di altri istituti accademici comporta un certo rischio di dipendenza.

La soluzione di un istituto è stata invece accolta con scetticismo in particolare dai rappresentanti dell'economia, che hanno sottolineato, da una parte, la questione dei costi e, dall'altra, l'importanza del carattere di fornitore di servizi della futura istituzione.

Ponderati i vari aspetti, il Consiglio federale ritiene che l'opzione «status quo +» sia quella che meglio risponde alle esigenze e alla situazione della Svizzera e che i suoi vantaggi prevalgano rispetto all'opzione di creare un istituto. Resta in particolare garantito il coinvolgimento dei Cantoni nel finanziamento, con cui si tiene conto del fatto che in molti ambiti spetta a questi ultimi attuare i diritti dell'uomo. L'aggregazione alle scuole universitarie o ad altri istituti accademici permette inoltre di sfruttare sinergie e di preservare i vantaggi della scientificità e della vicinanza alla prassi. Infine, è probabile che anche questa opzione permetta di attuare in larga misura i Principi di Parigi. Non è tuttavia possibile prevedere il giudizio del GANHRI nella valutazione di accreditamento (cfr. n. 1.3.6).

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il modello proposto non pregiudica i vantaggi del progetto pilota e prevede una soluzione durevole i cui costi per la Confederazione sono identici a quelli del modello attuale (importo indicativo dell'aiuto finanziario pari a un milione di franchi all'anno).

Le ripercussioni finanziarie sul preventivo della Confederazione sono illustrate al numero 3.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

In Europa le INDU sono numerose. 22 Stati membri dell'UE, come pure il Liechtenstein, la Norvegia e vari Stati dell'Europa orientale sono dotate di un'INDU.

Gli esempi seguenti illustrano vari modelli di INDU, come pure le soluzioni adottate da Stati simili alla Svizzera quanto a struttura e popolazione.

Germania

Il «Deutsche Institut für Menschenrechte» è costituito sotto forma di associazione. L'assemblea generale discute le linee guida del lavoro dell'istituto. Il contenuto delle linee guida è definito da un consiglio d'amministrazione composto da 13 rappresentanti indipendenti con diritto di voto della società civile, della ricerca, dei media e della politica e da cinque rappresentanti del governo senza diritto di voto. L'istituto è diretto da un consiglio direttivo. Gli è stato riconosciuto lo statuto A.

L'istituto ha i seguenti compiti: informazione e documentazione; ricerca e qualifica del lavoro in materia di diritti dell'uomo; consulenza delle sfere politiche ed economiche; formazione sui diritti dell'uomo; cooperazione internazionale con altre INDU; promozione del dialogo e della cooperazione sui diritti dell'uomo in Germania. All'Istituto sono inoltre annessi un servizio di monitoraggio della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità e uno della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. Questi servizi hanno il compito specifico di sorvegliare l'attuazione di tali convenzioni.

Il finanziamento annuale da parte dello Stato federale ammonta a 2,5 milioni di euro all'anno (stato 2015).

Francia

La «Commission nationale consultative des droits de l'homme» (CNCDH) è un'autorità amministrativa indipendente («Autorité administrative indépendante»); in quanto tale non sottostà ad alcuna istruzione né a un ministero. La GANHRI riconosce alla Commissione lo statuto A.

La Commissione è composta da 61 rappresentanti di ONG, sindacati e comunità religiose, come pure da esperti indipendenti in materia di diritti dell'uomo e rappresentanti del governo senza diritto di voto (stato 2017). La Commissione è diretta da un ufficio di tre persone; dispone di un comitato di coordinamento e di una segreteria generale.

Il mandato della Commissione comprende le seguenti priorità: rispetto degli impegni istituzionali e internazionali della Francia, consulenza a governo e parlamento in occasione di progetti legislativi, promozione del dialogo tra le autorità e la società

civile, formazione sui diritti dell'uomo, pareri all'attenzione del pubblico e sensibilizzazione.

Il budget della CNCDH non è reso noto.

Austria

La «Volksanwaltschaft» (VAW) austriaca è un'istituzione indipendente senza forma giuridica propria. I tre avvocati del popolo sono nominati dal Consiglio nazionale e i tre partiti più rappresentati propongono un membro ciascuno. In pratica la VAW è pertanto composta di tre politici di professione appartenenti ai partiti austriaci più forti. La VAW è sostenuta da un comitato per i diritti dell'uomo. Dispone di sei commissioni regionali con membri che operano a titolo accessorio e che controllano gli istituti di privazione o di limitazione della libertà. La VAW conta un totale di 90 collaboratori e 48 membri commissionali che esercitano la loro attività a titolo accessorio (stato marzo 2017). L'ultima valutazione della VAW è stata effettuata dalla GANHRI nel 2011, che le ha riconosciuto lo statuto B. Nel frattempo il mandato della VAW è stato esteso.

La VAW è un organo di mediazione. Su ricorso o d'ufficio può esaminare atti dell'amministrazione pubblica a livello federale o dei «Länder» (con l'eccezione dei «Länder» Tirolo e Vorarlberg, che dispongono di VAW proprie). Le autorità sono tenute a fornire assistenza amministrativa alla VAW, le cui raccomandazioni non sono vincolanti per le autorità; tuttavia, un'autorità che non dà seguito a una raccomandazione deve fornire una motivazione. Inoltre, la VAW esprime il proprio parere in merito a progetti di legge e rende attenti i legislatori federali e dei Länder a problemi strutturali. Funge pure da meccanismo nazionale per la prevenzione ai sensi del Protocollo facoltativo del 18 dicembre 2002 alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OP-CAT) e quella di servizio di monitoraggio ai sensi della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Il Consiglio nazionale decide in merito al budget della VAW, che nel 2016 ammontava a circa 10,5 milioni di euro.

Irlanda

La «Human Rights and Equity Commission» (IHREC) irlandese è un ente autonomo e conta da 12 a 15 membri.

Il mandato dell'IHREC comprende in particolare la ricerca, la verifica delle leggi e della prassi su richiesta o di propria iniziativa, l'intervento in procedimenti giudiziari in quanto *amicus curiae*, il sostegno pratico e giuridico alle persone coinvolte, lo svolgimento di indagini, l'informazione del pubblico e la formazione sui diritti dell'uomo.

Nel 2015 il budget della IHREC ammontava a circa 6,3 milioni di euro.

La GANHRI ha riconosciuto all'IHREC lo statuto A.

Norvegia

In base a un decreto reale, nel 2001 è stato fondato il «Norwegian Centre for Human Rights» (NCHR). Si tratta di un centro di ricerca multidisciplinare annesso alla facoltà di diritto dell'università di Oslo. Un'INDU era stata costituita come sezione del NCHR: non disponeva né di personalità giuridica propria né di contatti esterni indipendenti dal NHCR. Nel 2006 l'ICC le ha riconosciuto lo statuto A. Per la verifica periodica dello statuto, nel 2011 è stata effettuata una valutazione dell'istituzione in cui è stato in particolare sottolineato che un'università non è l'organismo adeguato per svolgere la funzione di istituzione indipendente per i diritti dell'uomo, poiché le condizioni quadro universitarie impediscono lo sviluppo di un'organizzazione dal profilo autonomo, gli interessi della ricerca non sempre coincidono con gli obiettivi di un'INDU e il mandato dell'istituzione è definito in misura troppo forte dal direttore. Inoltre, un'istituzione universitaria non è sufficientemente presente nel dibattito pubblico sui diritti dell'uomo e non può sviluppare una propria strategia relativa a tali diritti. Per questi motivi, sempre nel 2011, l'ICC ha declassato l'istituzione assegnandole lo statuto B. Il governo ha quindi istituito un gruppo di lavoro interministeriale con il compito di creare un'INDU conforme alle direttive internazionali.

Nell'aprile 2015 è stata adottata la base legale per una nuova istituzione nazionale per i diritti dell'uomo («Norwegian National Institution for Human Rights», NIHR). La legge è entrata in vigore il 1° luglio 2015. La NIHR sottostà al Parlamento ed è dotata di una struttura indipendente. È diretta da un direttore, e un comitato di cinque persone ne definisce la strategia e ne verifica l'efficacia. Il direttore e i membri del comitato sono eletti dal Parlamento. Un consiglio che conta da 10 a 15 specialisti e rappresentanti di servizi di mediazione e ONG, fornisce consulenza all'istituzione. La GANHRI non ha ancora classificato l'istituzione nella sua forma attuale.

La NIHR è dotata di un ampio mandato per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo, definito secondo i Principi di Parigi. Sono prioritari il monitoraggio della situazione relativa ai diritti dell'uomo, la consulenza, la trasmissione del sapere e la cooperazione con altri attori. Per evitare sovrapposizioni con il mandato di vari servizi di mediazione, non si occupa di ricorsi individuali.

La NIHR è dotata di un budget annuale di 1 milione di euro (stato 2015).

Danimarca

Il Danish Institute for Human Rights (DIHR) è un'unità indipendente dell'amministrazione pubblica. È diretto da una direzione composta di cinque persone. Un comitato («Board») funge da autorità di vigilanza, che fissa le direttive e le strategie per il lavoro del DIHR. L'ICC ha conferito al DIHR lo statuto A.

Il mandato del DIHR comprende la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo in Danimarca e all'estero. In Danimarca l'istituto fornisce consulenza al governo, al parlamento e all'amministrazione pubblica, in particolare nell'ambito del processo legislativo. Altre priorità sono la ricerca, i progetti per la promozione della parità dei sessi, la consulenza a persone che intendono presentare un ricorso per discriminazione e la definizione annuale della propria posizione. Su scala internazionale,

l'istituto sostiene governi, ONG e l'economia privata nell'attuazione dei diritti dell'uomo. Il DIHR assume inoltre la funzione di un servizio di pari trattamento contro la discriminazione razziale, per il pari trattamento dei sessi e di persone con disabilità.

L'istituto riceve dallo Stato un contributo finanziario annuo. Nel 2015 il suo importo ammontava a circa 5,2 milioni di euro, di cui circa 1,5 milioni erano destinati all'attività del servizio di pari trattamento.

Finlandia

L'INDU finlandese è costituita da tre organismi: il centro per i diritti dell'uomo («Human Rights Centre», HRC), la delegazione per i diritti dell'uomo («Human Rights Delegation», HRD) e il servizio di mediazione parlamentare («Office of the Parliamentary Ombudsman», OPO). Il HRC è un'istituzione specializzata indipendente che esercita la propria funzione in modo autonomo, ma che sotto il profilo amministrativo è annessa all'OPO. Al momento è composto da una direttrice e due esperti. La HRD conta da 20 a 40 rappresentanti (al momento 40), che operano nell'ambito dei diritti dell'uomo. La delegazione assolve la funzione di organismo di cooperazione nazionale per le questioni inerenti ai diritti dell'uomo, tratta questioni d'importanza fondamentale e approva i programmi di lavoro e i rapporti annuali del HRC. L'OPO tratta ricorsi individuali, svolge indagini e, dalla fine del 2014, opera in quanto meccanismo di prevenzione nazionale ai sensi del Protocollo facoltativo del 18 dicembre 2002¹ alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OP-CAT). Nel 2014 l'INDU finlandese ha ottenuto lo statuto A.

Il HRC promuove l'attuazione delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo e agevola lo scambio tra i diversi attori. I suoi compiti sono soprattutto la sensibilizzazione, la ricerca, la formazione sui diritti dell'uomo, la stesura di rapporti, iniziative e pareri, come pure la cooperazione internazionale. Pone particolare attenzione ai diritti la cui attuazione non è sorvegliata da altri servizi oppure è insufficiente in riferimento a determinati gruppi della popolazione.

Nel 2015 il budget per l'intera INDU ammontava a circa 5,6 milioni di euro e per il HRC a circa 421 000 euro.

Liechtenstein

Il 10 dicembre 2016 nel Principato del Liechtenstein è stata fondata un'INDU denominata «Verein für Menschenrechte» (VMR). Possono essere membri dell'associazione persone sia fisiche sia giuridiche che si occupano per professione o a titolo onorifico della tutela e della promozione dei diritti dell'uomo nel Liechtenstein. La direzione è composta da sette esperti di diversi settori. La pertinente base legale è entrata in vigore il 1° gennaio 2017.

¹ RS 0.105.1

Il mandato della VMR comprende la consulenza di autorità e privati nelle questioni inerenti ai diritti dell'uomo, il sostegno alle vittime di violazioni di tali diritti, l'informazione del pubblico nel Liechtenstein, la conduzione di indagini, la stesura di pareri in merito a progetti di legge e di ordinanza e alla ratifica di trattati internazionali, come pure la promozione del dialogo e della cooperazione nazionale e internazionale con servizi che si occupano dei diritti dell'uomo.

Il contributo statale per la VMR ammonta a 350 000 franchi all'anno (contributo garantito per gli anni 2017-2019). Il GAHNRI non ha ancora effettuato l'accreditamento.

1.6 Attuazione

Per scegliere la futura INDU svizzera è previsto un bando di concorso a cui saranno invitate a partecipare tutte le scuole universitarie e altri istituti accademici. Il servizio competente si baserà per analogia sulle disposizioni della legge federale del 16 dicembre 1994² sugli acquisti pubblici. Nel bando le direttive legali possono essere precisate e completate da altri aspetti; quali criteri preferenziali possono in particolare essere menzionati una personalità giuridica propria e un approccio interdisciplinare.

1.7 Interventi parlamentari

Il rapporto del Consiglio federale del 2009, sulla base del quale è stato deciso di istituire il progetto pilota del CSDU, è stato steso in adempimento del postulato 02.3394 «Commissione federale per i diritti dell'uomo» della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 1 *Istituzione nazionale per i diritti dell'uomo*

L'articolo 1 *capoverso 1* costituisce la base legale per il contributo finanziario della Confederazione destinato alla nuova istituzione. Entro i limiti dei crediti stanziati, la Confederazione è autorizzata a versare un aiuto finanziario alle spese d'esercizio di un centro nazionale indipendente che assolve la funzione di INDU.

Una caratteristica fondamentale di un'INDU è la sua indipendenza dallo Stato. L'INDU deve fornire a servizi statali e ad altri operatori consulenza e sostegno neutrali e oggettivi nell'attuazione dei diritti dell'uomo. Non assolve un compito statale. Il contributo finanziario della Confederazione va pertanto versato sotto forma di aiuto finanziario ai sensi dell'articolo 3 della legge del 5 ottobre 1990³ sui sussidi.

² RS 172.056.1

³ RS 616.1 e da

L'importo dei contributi della Confederazione va commisurato al loro scopo, ossia quello di permettere all'INDU di assolvere in modo efficace la sua funzione, il che comprende una molteplicità di compiti (cfr. il commento all'art. 3). L'INDU deve essere in particolare in grado di svolgere indagini specialistiche fondate e di provvedere alla visibilità necessaria. Per mantenere la propria indipendenza, un'importante parte dei suoi compiti non deve dipendere da mandanti o finanziatori. In base alle esperienze raccolte con il progetto pilota, il Consiglio federale ritiene adeguato un valore indicativo di 1 milione di franchi all'anno. Il budget complessivo dell'INDU sarà tuttavia molto più elevato, poiché i costi per l'infrastruttura saranno assunti dalle scuole universitarie e da altri istituti accademici. Inoltre, dietro remunerazione, l'INDU fornirà prestazioni di diritto privato per autorità e privati. Le esperienze maturate con il CSDU, dotato anch'esso di un finanziamento di base garantito pari a un milione di franchi, hanno mostrato che è possibile svolgere un lavoro valido anche a queste condizioni finanziarie. Tali condizioni contribuiscono inoltre a far sì che le attività del centro si concentrino sulle questioni prioritarie e le necessità attuali.

Il *capoverso 2* stabilisce che l'aiuto finanziario consiste in un contributo alle spese d'esercizio dell'INDU. L'aiuto non copre tutte le spese e quindi è previsto che l'INDU fornisca anche prestazioni proprie (cfr. art. 2 cpv. 2 e art. 4). Dall'aiuto finanziario sono esclusi l'infrastruttura (cfr. art. 2 cpv. 2) e il finanziamento di mandati concreti. A prescindere dall'aiuto finanziario, la Confederazione può tuttavia, alla stregua di altri terzi, acquistare singole prestazioni (cfr. art. 4).

Gli articoli 2-5 dell'avamprogetto disciplinano i compiti dell'INDU come pure i principi della sua organizzazione. Il *capoverso 3* del presente articolo precisa che l'aiuto finanziario della Confederazione è retto dalle condizioni previste da tali articoli.

Il *capoverso 4* stabilisce che il centro sostenuto con l'aiuto finanziario della Confederazione costituisce l'INDU della Svizzera ai sensi dei Principi di Parigi della Nazioni Unite (cfr. n. 1.3.6). In tal modo, da una parte si precisa la funzione dell'INDU ai sensi di tali Principi e, dall'altra, si conferisce all'istituzione la legittimazione per fungere da INDU della Svizzera e chiedere alla GANHRI di essere accreditata in quanto tale.

Art. 2 Aggregazione a scuole universitarie o altri istituti accademici

Il *capoverso 1* stabilisce che l'INDU è aggregata a una o più scuole universitarie o ad altri istituti accademici ai sensi della legge federale del 30 settembre 2011⁴ sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero. La formulazione aperta permette varie soluzioni, poiché l'INDU può essere aggregata a un'unica scuola universitaria oppure, come il progetto pilota, a più scuole universitarie o altri istituti accademici.

Il *capoverso 2* prevede che le scuole universitarie e gli altri istituti accademici cui l'INDU è aggregata mettano gratuitamente a sua disposizione l'infrastruttura necessaria, in particolare i locali e l'apparecchiatura informatica. La disposizione non

⁴ RS 414.20

contempla le spese per il personale, alla cui copertura può contribuire l'aiuto finanziario della Confederazione.

Art. 3 *Compiti*

L'articolo 3 definisce i compiti dell'INDU in analogia a quelli del progetto pilota CSDU, che hanno in linea di massima dimostrato la loro pertinenza. Vi sono tuttavia anche delle differenze, in quanto il progetto pilota poteva operare, nell'ambito del finanziamento della Confederazione, soltanto in base a mandati fissati nelle convenzioni annuali sulle prestazioni. Con il versamento di un aiuto finanziario, l'INDU potrà e dovrà operare in modo indipendente e definire autonomamente le proprie attività a seconda dell'attualità e di altre circostanze. Ciò include anche la facoltà di scegliere autonomamente i temi sui quali informare.

Il *capoverso 1* definisce l'oggetto dei compiti dell'INDU: la sua attività deve contribuire a promuovere i diritti dell'uomo in Svizzera. I suoi compiti vertono pertanto sulla situazione globale di tali diritti in Svizzera. Oltre alle questioni nazionali inerenti ai diritti dell'uomo, questa formulazione comprende anche l'attuazione di impegni internazionali nel settore dei diritti dell'uomo da parte della Svizzera e la sua partecipazione (o non partecipazione) a meccanismi internazionali di vigilanza nonché ad altre questioni internazionali inerenti ai diritti dell'uomo con riferimento alla loro attuazione in Svizzera. L'INDU può d'altronde rivolgersi a organismi di sorveglianza internazionali (soprattutto redigendo cosiddetti rapporti alternativi) e collaborare con organizzazioni internazionali e istituzioni estere. Inoltre, analogamente a quanto previsto dal progetto pilota, l'INDU può, nell'ambito del suo mandato, occuparsi delle attività all'estero di imprese con sede in Svizzera. La politica estera in materia di diritti dell'uomo è invece in linea di massima esclusa dai compiti dell'INDU.

Il trattamento di casi individuali in qualità di organo di mediazione non rientra invece nei suoi compiti.

Il *capoverso 2* elenca i compiti dell'INDU:

Informazione e documentazione (lett. a): l'INDU deve monitorare e documentare la situazione dei diritti dell'uomo in Svizzera. Deve informare gli specialisti e il pubblico sugli sviluppi attuali e su temi specifici nel settore dei diritti dell'uomo.

Ricerca (lett. b): l'INDU deve esaminare e analizzare la portata delle norme sui diritti dell'uomo, in particolare nella legislazione, nella giurisprudenza e nella prassi amministrativa.

Elaborazione di pareri e raccomandazioni (lett. c): l'INDU redige rapporti e pareri destinati in particolare ad autorità di tutti i livelli dello Stato federale, a organizzazioni non governative, a imprese private e a organizzazioni internazionali.

Promozione del dialogo e della cooperazione tra i servizi e le organizzazioni coinvolti nell'attuazione e nella promozione dei diritti dell'uomo (lett. d): promuovendo il dialogo e la cooperazione tra tutti i servizi e le organizzazioni che attuano e promuovono i diritti dell'uomo in Svizzera – in particolare le autorità di tutti i livelli dello Stato federale, le organizzazioni non governative, le imprese private e il mondo scientifico – l'INDU deve contribuire a un migliore coordinamento delle misure

esistenti, rafforzandone l'efficacia. Ciò permette inoltre di trasmettere conoscenze specifiche e forme d'intervento consolidate (*buona prassi*).

Formazione e sensibilizzazione nel settore dei diritti dell'uomo (lett. e): l'INDU deve provvedere alla formazione sui diritti umani; questa può situarsi a tutti i livelli di formazione e di formazione continua. Deve contribuire alla diffusione del sapere e alla sensibilizzazione di diversi gruppi specifici e del pubblico.

Scambio internazionale (lett. f): l'INDU deve collaborare con le INDU di altri Stati e le organizzazioni internazionali, in particolare con la GAHNRI.

Nel concretizzare le sue attività l'INDU è libera di dare la priorità a determinati compiti per motivi strategici o finanziari.

Il *capoverso 2* precisa che l'INDU non svolge compiti amministrativi. Conformemente all'articolo 178 capoverso 3 della Costituzione federale del 18 aprile 1999⁵ e all'articolo 2 capoverso 4 della legge del 21 marzo 1997⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), per compiti amministrativi s'intendono tutti i compiti che la Costituzione o la legislazione conferisce alla Confederazione, ai Cantoni o ai Comuni. Pertanto, l'INDU non può ad esempio essere incaricato di redigere rapporti statali destinati a organi di vigilanza internazionali, anche se non è escluso che sulla base di un mandato il centro sia chiamata a preparare i dati per tali rapporti o a collaborare all'attuazione di raccomandazioni. La disposizione esclude inoltre l'applicabilità della legge federale del 14 marzo 1958⁷ sulla responsabilità.

Art. 4 *Prestazioni*

Una condizione importante per ricevere il sussidio della Confederazione è che l'INDU fornisca prestazioni dietro remunerazione in base a mandati di diritto privato. Oltre a quelle compensate con il finanziamento di base pari a un milione di franchi nell'ambito dell'accordo annuo sulle prestazioni, anche nell'ambito del progetto pilota sono state fornite ad autorità federali e cantonali, imprese private e ONG prestazioni remunerate. L'acquisizione di mandati permette all'INDU di attingere ad altre fonti di finanziamento e di estendere le proprie attività. Come per il progetto pilota, i possibili mandanti sono le autorità a tutti i livelli statali, le imprese private e le ONG.

Art. 5 *Rappresentanza pluralista delle forze sociali coinvolte*

L'ultimo presupposto per ricevere il sussidio della Confederazione è che l'INDU garantisca una rappresentanza pluralista di tutte le forze sociali coinvolte nell'attuazione e nella promozione dei diritti dell'uomo. A tale proposito i Principi di Parigi prevedono che siano rappresentate le ONG, le associazioni professionali, i sindacati, le cerchie filosofiche o religiose, le università, gli specialisti qualificati, il Parlamento e i ministeri. In Svizzera è importante che siano rappresentati anche i tre

⁵ RS 101

⁶ RS 172.010

⁷ RS 170.32

livelli dello Stato federale. Il disciplinamento intende assicurare un legame istituzionale tra l'INDU e la prassi. Conformemente ai Principi di Parigi, i rappresentanti delle autorità dovrebbero avere una mera funzione consultiva, in modo da non pregiudicare l'indipendenza dell'INDU.

Art. 6 Contratto

Secondo il capoverso 1, i particolari dell'aiuto finanziario sono disciplinati in un contratto tra la Confederazione e l'INDU. Il contratto è a tempo indeterminato. È fondamentale che l'INDU possa adempiere i suoi compiti con continuità, visto che deve sviluppare e mettere a disposizione competenze specialistiche. Una prospettiva a lungo termine è necessaria anche affinché possa affermare la sua funzione presso gli specialisti e il pubblico. L'importo dell'aiuto finanziario può essere definito nel contratto, su riserva dell'approvazione da parte delle Camere federali.

Il *capoverso 2* precisa che il contratto disciplina in particolare l'importo del contributo alle spese d'esercizio, le modalità di pagamento e i motivi di risoluzione. Questi ultimi sono retti dai motivi usuali, quali la modifica delle basi legali o il mancato rispetto delle condizioni legali o contrattuali del sussidio.

Secondo il *capoverso 3* il Consiglio federale designa le unità amministrative responsabili della conclusione e dell'esecuzione del contratto.

Art. 7 Rapporto

L'INDU deve redigere ogni anno un rapporto destinato alle Camere federali (*cpv. 1*) che va pubblicato (*cpv. 2*). Quale prestazione propria, le scuole universitarie e gli istituti accademici coinvolti devono mettere a disposizione del centro l'infrastruttura necessaria, in particolare i locali e l'equipaggiamento informatico. In tal modo si garantisce che sia gli organi politici responsabili che il pubblico siano informati sulle attività dell'INDU.

Art. 8 Indipendenza

L'indipendenza è una caratteristica essenziale di un'INDU ai sensi dei Principi di Parigi. È un requisito imprescindibile affinché l'istituzione possa adempiere in modo efficace i propri compiti ed essere accettata e presa sul serio da tutte le forze sociali coinvolte nell'attuazione e nella promozione dei diritti dell'uomo. Per tale motivo questa caratteristica è sancita in un articolo a sé stante.

L'indipendenza dell'INDU sottintende in particolare la competenza, nell'ambito delle basi legali e contrattuali, di organizzarsi e di decidere autonomamente le modalità di adempimento dei propri compiti. L'INDU può decidere liberamente sia i temi che intende trattare sia l'organizzazione delle proprie attività.

L'indipendenza dell'INDU nei confronti delle istituzioni cui è aggregata può in particolare essere rafforzata conferendole una personalità giuridica propria; sono ipotizzabili soprattutto la forma giuridica della fondazione o dell'associazione.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le ripercussioni finanziarie dell'avamprogetto per la Confederazione si limitano all'importo dell'aiuto finanziario. Il Consiglio federale presume che tale importo ammonti a un milione di franchi all'anno, il che dovrebbe garantire l'adempimento efficace dei compiti da parte dell'INDU (cfr. il commento all'art. 1). Si tratta d'altronde dell'importo versato nel quadro del progetto pilota al CSDU.

I motivi alla base dell'avamprogetto sono stati illustrati al numero 1.3. Il documento interlocutorio del DFAE e del DFGP del 23 giugno 2016 ha esaminato varie opzioni per la creazione di un'INDU. La soluzione proposta è la meno costosa tra quelle realizzabili.

L'avamprogetto non ha ripercussioni sull'effettivo del personale dell'Amministrazione federale.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'avamprogetto prevede un onere indiretto per il Cantone o i Cantoni in cui ha sede l'INDU, in quanto le scuole universitarie e gli altri istituti accademici coinvolti devono mettere a disposizione dell'INDU l'infrastruttura necessaria.

Tuttavia, il sostegno della Confederazione rafforza le scuole universitarie e gli altri istituti accademici coinvolti e la loro sede. Sono inoltre prevedibili anche effetti positivi nell'ambiente accademico, ad esempio grazie a reti di competenze o a offerte formative comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il rispetto dei diritti dell'uomo in Svizzera contribuisce in maniera generale alla prosperità della nostra economia. Inoltre, l'istituzione di un'INDU è prevista in un momento in cui i cittadini, i consumatori e gli investitori si aspettano in misura sempre maggiore che le imprese, in particolare transnazionali, rispettino i diritti dei loro collaboratori, dei consumatori e delle persone di cui tangono i diritti. L'INDU può quindi avere ripercussioni positive anche sulla sensibilizzazione e l'operato delle imprese in Svizzera per quanto riguarda l'attuazione dei diritti dell'uomo nell'ambito delle loro attività. Le imprese possono trarre direttamente profitto, in particolare in termini di reputazione, dallo scambio e dalla collaborazione con l'INDU.

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il mandato del Consiglio federale di elaborare un avamprogetto risulta dalla sua decisione del 29 giugno 2016 (cfr. n. 1.1.4). Il progetto non è pertanto previsto né

nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015-2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015-2019. Il progetto è tuttavia necessario tenuto conto delle esigenze che si evincono dalla problematica esposta.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

L'avamprogetto è previsto negli obiettivi del Consiglio federale per il 2017 (obiettivo 11: La Svizzera rafforza il proprio impegno a favore della collaborazione internazionale e consolida il suo ruolo di Stato ospitante di organizzazioni internazionali).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda innanzitutto su una competenza inerente della Confederazione risultante dall'esistenza e dalla natura stessa dello Stato federale. Tale competenza è supposta nei casi in cui il disciplinamento di una materia compete per sua natura alla Confederazione, per cui in tale contesto si parla di competenza in virtù della struttura federalista dello Stato. Come fondamento costituzionale di tale competenza federale inerente, gli ingressi degli atti normativi menzionano l'articolo 173 capoverso 2 Cost.

Le funzioni di un'INDU, illustrate nei numeri 2 e 3, assumono un'importanza particolare in uno Stato federale. Secondo l'articolo 35 Cost., tutti i livelli dello Stato federale sono tenuti ad attuare le libertà fondamentali e i diritti dell'uomo nella propria sfera di competenza. Ne può risultare che gli stessi diritti siano attuati in modo diverso da Cantone a Cantone o che nuovi temi non godano dell'attenzione necessaria perché l'incidenza di determinate attività sui diritti dell'uomo non è identificata o perché non è stata ancora definita la competenza per un determinato settore. L'INDU può coinvolgere tutti i livelli statali nelle proprie constatazioni e analizzare le ripercussioni della struttura federale dello Stato sull'attuazione dei diritti dell'uomo. Può diffondere le conoscenze in materia, riconoscere lacune e rendere noti esempi positivi. In quanto organismo indipendente, è inoltre particolarmente adatto per mettere a disposizione una piattaforma per il dialogo tra i servizi competenti ai diversi livelli dello Stato.

L'attività e il campo d'azione dell'INDU sono inerenti alla struttura federale della Svizzera tanto da evincerne la competenza della Confederazione di finanziare l'istituzione e di emanare le disposizioni di legge necessarie a tal fine. Tale modo di procedere è ancora più giustificato dal fatto che l'istituzione non può né emanare ordini vincolanti né trattare casi individuali. La sua attività non costituisce pertanto un'ingerenza nelle competenze cantonali relative all'attuazione delle prescrizioni in materia di diritti dell'uomo.

Inoltre, l'articolo 54 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione una competenza generale per gli affari esteri. La Confederazione può concludere trattati internazionali e deve rispondere di eventuali violazioni di tali trattati. La ripartizione interna delle competenze è disciplinata nella Costituzione federale. L'attuazione

delle norme internazionali sui diritti dell'uomo può competere sia alla Confederazione che ai Cantoni. La Confederazione può procedere all'attuazione se è imprescindibile per l'adempimento degli impegni internazionali o se è opportuno in base al contenuto dei trattati; è inoltre dotata di una competenza generale tacita⁸. La Confederazione vigila inoltre sul rispetto del diritto federale e degli impegni internazionali da parte dei Cantoni (art. 49 cpv. 2 Cost.).

Uno dei compiti principali di un'INDU è riconoscere sviluppi internazionali nel settore dei diritti dell'uomo, illustrare la portata delle pertinenti norme internazionali e sostenerne l'attuazione concreta. Di conseguenza fornisce consulenza alle autorità a tutti i livelli dello Stato federale e anche ad altri attori. Questo ampio compito interdisciplinare può essere svolto soltanto da un'istituzione centrale competente per l'intero Stato federale. Per questo motivo l'avamprogetto si può fondare, oltre che sull'articolo 173 capoverso 2 Cost., anche sulla competenza della Confederazione per gli affari esteri.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'avamprogetto è compatibile con tutti gli impegni internazionali della Svizzera e corrisponde a una richiesta pluriennale degli organi internazionali di sorveglianza (cfr. n. 1.3.5).

5.3 Subordinazione al freno delle spese

Visto l'importo del sussidio della Confederazione, l'avamprogetto non è subordinato al freno delle spese.

5.4 Conformità alla legge sui sussidi

5.4.1 Importanza per gli obiettivi del Consiglio federale

I motivi per la proposta dell'aiuto finanziario e per il suo importo sono stati illustrati al numero 1.3.

5.4.2 Gestione materiale e finanziaria

L'uso dell'aiuto finanziario è retto dalle disposizioni generali del diritto in materia di sussidi, che saranno concretizzate nel contratto sull'aiuto finanziario. Va osservato che secondo l'articolo 8 dell'avamprogetto l'INDU adempie autonomamente i suoi compiti; tale indipendenza è un aspetto fondamentale della normativa proposta.

5.4.3 Procedura per la concessione del sussidio

La procedura per la scelta dell'INDU è illustrata nel commento all'articolo 1.

⁸ Cfr. il messaggio del 20 nov. 1996 concernente la revisione della Confederazione federale, FF 1997 I, pag. 214.

