



19.073

Messaggio

concernente il complemento alla legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9) per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU)

del 13 dicembre 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno concernente il complemento alla legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

13 dicembre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Lo scopo del progetto è creare un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU) tesa a rafforzare la tutela e la promozione dei diritti umani in Svizzera. L'istituzione avrà la forma di una corporazione di diritto pubblico e sarà codificata nella vigente legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo.

Situazione iniziale

La creazione di un'INDU per la Svizzera soddisfa una richiesta che gode di ampio sostegno sul piano della politica interna. Raccomandazioni in questo senso vengono rivolte periodicamente alla Svizzera anche in seno a organismi internazionali. Oltre 120 Stati, tra cui quasi tutti i membri dell'Unione Europea, sono dotati di un'istituzione di questo tipo.

La risoluzione 48/134 sui principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani («Principi di Parigi»), adottata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1993, esorta gli Stati membri a creare ognuno una propria INDU. Le caratteristiche principali delle INDU sono l'indipendenza e la particolare collocazione, tra Stato e società civile, che permette loro di collaborare con tutti gli attori – autorità a tutti i livelli statali, ma anche organizzazioni non governative, economia privata, ricerca e organizzazioni internazionali – e di sostenerne le attività in modo da promuovere e tutelare i diritti umani. Creando un'INDU verrà così colmato un vuoto istituzionale.

Istituito il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), nel 2011 la Svizzera ha avviato un progetto pilota a tempo determinato per la creazione di un'INDU. Concretamente, si tratta di una rete universitaria nell'ambito della quale la Confederazione acquista prestazioni per un milione di franchi all'anno. Una valutazione esterna del progetto pilota ha confermato l'utilità di un'INDU per la Svizzera e la richiesta delle prestazioni fornite da un'istituzione di questo tipo.

Punti essenziali del progetto

Il disegno di legge è volto a tramutare il progetto pilota in un'INDU permanente, iscritta nella legge in forma di corporazione di diritto pubblico. Questo modello tiene conto dei risultati della procedura di consultazione e dei requisiti internazionali.

Questa istituzione contribuisce a promuovere e tutelare i diritti umani. Il suo mandato comprende sia questioni interne riguardanti i diritti umani sia questioni relative all'attuazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani in Svizzera. Tra i suoi compiti rientrano l'informazione e la documentazione, la ricerca, la consulenza, la sensibilizzazione e la formazione nel settore dei diritti umani. L'INDU promuove inoltre la collaborazione tra i vari attori e può cooperare con

organizzazioni internazionali e istituzioni estere attive nel campo dei diritti umani. Tuttavia, non tratta casi individuali e le sue raccomandazioni non sono giuridicamente vincolanti.

Contrariamente al CSDU, l'INDU, che è integrata nella legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo, ha una propria personalità giuridica e dispone quindi della necessaria indipendenza. Ciò significa, per esempio, che può definire autonomamente le proprie attività nell'ambito del mandato affidatole e reagire rapidamente ai nuovi sviluppi. La Confederazione e i Cantoni sono rappresentati in seno all'INDU mediante persone senza diritto di voto.

Come nel progetto pilota, è previsto che la Confederazione sostenga l'INDU con un contributo finanziario di un milione di franchi all'anno. Questi costi saranno compensati internamente. L'obiettivo è anche quello di mantenere il collegamento con il mondo universitario, ovvero l'INDU dovrebbe essere localizzata presso una o più università. Questo collegamento dovrebbe essere concepito in modo tale che i Cantoni, nell'ottica di un partenariato, continuino a sostenere i costi dell'infrastruttura dell'INDU.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Contesto

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (INDU) sono istituzioni indipendenti finanziate dallo Stato, con il mandato di tutelare e promuovere i diritti umani. Operano in particolare attraverso la ricerca, il monitoraggio, la consulenza politica, la formazione nel settore dei diritti umani e la sensibilizzazione. Le INDU si caratterizzano per il loro statuto speciale: sono indipendenti dallo Stato e non appartengono alla società civile (in particolare organizzazioni non governative, gruppi di interesse, comunità religiose, circoli accademici e media). Questo statuto consente loro di cooperare e di promuovere scambi con i vari attori: autorità a tutti i livelli statali, organizzazioni non governative, associazioni, sindacati, economia privata, mondo accademico e organizzazioni internazionali.

La risoluzione 48/134 Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani¹ («Principi di Parigi»), adottata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) nel 1993, esorta gli Stati membri a creare una propria INDU. I «Principi di Parigi» lasciano agli Stati un ampio margine di manovra nel definire l'istituzione per quanto riguarda sia la forma giuridica e l'organizzazione che il mandato, le dimensioni e le attività prioritarie. Un'INDU dovrebbe soddisfare in particolare i seguenti criteri:

- iscrizione nella Costituzione o nella legge;
- ampio mandato di tutela e promozione dei diritti umani;
- indipendenza istituzionale dal Governo e dal Parlamento;
- composizione pluralistica;
- infrastruttura propria sufficiente e finanziamento di base adeguato;
- facoltà di emettere e pubblicare pareri e raccomandazioni;
- accesso diretto al pubblico e scambio con altre istituzioni.

Le 123 INDU esistenti sono riunite nell'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (*Global Alliance of National Human Rights Institutions*, GANHRI). Le 79 INDU accreditate con lo statuto A ne sono membri, le 34 organizzazioni con lo statuto B hanno il ruolo di osservatrici. Le 10 istituzioni con lo statuto C non hanno alcuna funzione ufficiale. La GANHRI è stata costituita come associazione di diritto svizzero con sede a Ginevra in occasione di una conferenza internazionale svoltasi a Tunisi nel 1993. Il suo compito è quello di coordinare le attività delle INDU a livello internazionale. Un sottocomitato è responsabile dell'accREDITAMENTO delle INDU e della concessione dello statuto secondo i Principi di Parigi.

¹ Cfr. www.undocs.org/fr/A/RES/48/134

1.1.1 Progetto pilota

Conformemente al postulato della Commissione degli affari esteri del Consiglio degli Stati del 30 settembre 2002 (02.3394 Commissione federale per i diritti umani), il 1° luglio 2009 il nostro Collegio ha adottato un rapporto sulle possibilità e opportunità di istituire una commissione federale dei diritti umani e sulle possibili alternative². Il rapporto constatava che le cerchie interessate avevano l'esigenza di ricevere ulteriore sostegno e altre prestazioni in materia di diritti umani, ma che, viste le opinioni contrastanti, era prematuro creare un'INDU.

Abbiamo deciso quindi di avviare un progetto pilota quinquennale che prevedeva che la Confederazione acquistasse prestazioni per 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. Come centro di servizi, il CSDU doveva contribuire a rafforzare le capacità delle autorità a tutti i livelli dello Stato, della società civile e dell'economia di rispettare gli obblighi internazionali in materia di diritti umani in Svizzera.

Il progetto pilota è stato messo a concorso in tutte le università svizzere. La commessa è stata aggiudicata a un'offerta presentata dalle 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 avviato la propria attività nella primavera del 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 umani;
- esaminare e valutare la portata delle norme sui diritti umani e la loro attuazione concreta nella prassi;
- documentare e analizzare la situazione dei diritti umani in Svizzera, in particolare fornendo sostegno tecnico, metodologico e materiale alle 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 umani e organizzare corsi di formazione.

² Bundesrat (2009): Schaffung einer Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte: Möglichkeiten, Zweckmässigkeit und Alternativen. Bericht des Bundesrates zum Postulat 02.3394 des Ständerates vom 3. Oktober 2002 (Bern, 1. Juli 2009). Consultabile all'indirizzo www.biblio.parlament.ch/e-docs/344946.pdf (ted.) e www.biblio.parlament.ch/e-docs/344947.pdf (franc.).

Oltre alle prestazioni definite nel relativo accordo, il CSDU fornisce servizi, remunerati separatamente, alle autorità della Confederazione e dei Cantoni come pure ad altri mandanti, in particolare organizzazioni non governative e imprese private.

1.1.2 Valutazione del progetto pilota

Il progetto pilota è stato sottoposto a valutazione come previsto nella primavera del 2015, ovvero quattro anni dopo il suo avvio. La qualità delle prestazioni del CSDU è stata giudicata da buona a molto buona. La valutazione esterna ha confermato che vi è richiesta per le prestazioni che un'INDU potrebbe fornire. La grande maggioranza delle persone interpellate si è espressa a favore della creazione di un'istituzione permanente. Allo stesso tempo, la valutazione ha identificato la mancanza di indipendenza formale del CSDU come uno dei problemi principali del progetto pilota. Sono state giudicate importanti soprattutto la possibilità di trattare temi di attualità di propria iniziativa, la vicinanza alla prassi, l'approccio scientifico e la possibilità di trattare confidenzialmente determinati progetti.

1.1.3 Opzioni per una soluzione permanente

Il 1° luglio 2015 il nostro Collegio ha preso atto dei risultati della valutazione e ha prorogato la soluzione adottata nel progetto pilota per una durata di cinque anni o almeno fino alla creazione di un'istituzione subentrante. Nel contempo, ha incaricato i dipartimenti responsabili (DFAE e DFGP) di sottoporgli diverse opzioni per una soluzione permanente.

Il 29 giugno 2016, dopo aver preso atto di un documento di discussione in cui venivano presentate diverse alternative, abbiamo deciso di creare un'istituzione che fosse lo sviluppo della soluzione applicata nel quadro del progetto pilota (cosiddetta opzione «status quo +») e abbiamo incaricato il DFAE e il DFGP di elaborare un pertinente avamprogetto di legge. In questo modo, i compiti dell'INDU dovrebbero continuare a essere svolti da un centro universitario che sarebbe sostenuto dalla Confederazione con un aiuto finanziario ai sensi della legge del 5 ottobre 1990³ sui sussidi. L'avamprogetto elaborato è stato successivamente sottoposto a consultazione dal 28 giugno al 31 ottobre 2017 (cfr. n. 2).

1.2 Soluzione scelta

1.2.1 Modello

Sulla base dei risultati della consultazione, il DFAE ha esaminato approfonditamente diversi aspetti e modelli di INDU per la Svizzera e li ha confrontati con le soluzioni adottate da altri Paesi (cfr. n. 3). Lo scopo di questa analisi era di modificare l'avamprogetto in modo che tenesse conto delle critiche espresse, corrispondesse il

³ RS 616.1

più possibile ai Principi di Parigi e allo stesso tempo si inserisse nel contesto svizzero. Si trattava in particolare di chiarire la forma giuridica e iscrivere le disposizioni necessarie nella legge.

L'INDU sarà dunque costituita in forma di corporazione di diritto pubblico (associazione). Contrariamente alla soluzione dei sussidi prevista nell'avamprogetto posto in consultazione, l'immediata iscrizione dell'istituzione nella legge soddisfa i requisiti dei Principi di Parigi. La forma giuridica scelta offre inoltre un ampio margine di manovra per integrare gli attori interessati conformemente a tali Principi. Allo stesso tempo, consente di coinvolgere la Confederazione e i Cantoni preservando l'indipendenza dell'INDU. La seconda novità rispetto al testo posto in consultazione è che il disegno inserisce l'INDU nella vigente legge federale del 19 dicembre 2003⁴ su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo.

Come l'avamprogetto posto in consultazione, il modello prevede che la Confederazione sostenga l'INDU con un aiuto finanziario annuo di un milione di franchi. Si mira inoltre a mantenere l'aggregazione al mondo universitario, il che significa che l'INDU dovrebbe avere sede in una o più università. Questa soluzione permette di sfruttare le sinergie senza pregiudicare l'indipendenza dell'istituzione. A differenza del progetto pilota, l'INDU non sarà una rete universitaria, ma un'istituzione indipendente. In uno spirito di partenariato, lo scopo è anche quello di garantire che i Cantoni si facciano carico dei costi dell'infrastruttura. Questo dovrà essere fissato in un accordo scritto tra la Confederazione e i Cantoni. La soluzione scelta consente di mantenere il collaudato carattere di fornitore di prestazioni, questione fondamentale anche per i Cantoni.

1.2.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Le esperienze maturate nel quadro del progetto pilota hanno confermato l'opportunità di creare un'INDU in Svizzera e la necessità di trovare una soluzione permanente.

I diritti fondamentali e i diritti umani sono valori essenziali della Svizzera e del suo modello politico. Guidano l'azione dello Stato e svolgono un ruolo sempre più importante anche in altri settori della società, in particolare nell'economia privata. Un'INDU può esaminare e analizzare la portata delle norme relative ai diritti umani e la loro applicazione. Ciò vale in primis per l'attività legislativa, 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 umani e sviluppare le basi per adottare misure di attuazione adeguate. Un'INDU può raccogliere le conoscenze specialistiche e fornire consulenza alle autorità a tutti i livelli statali, al Parlamento, all'economia privata, alle organizzazioni della società civile e a organizzazioni internazionali. Allo stesso tempo può contribuire a far sì che si tenga conto delle questioni riguardanti i diritti umani in tutte le politiche pubbliche (*Mainstreaming*). Grazie alla sua indipendenza e alla sua collo-

4 RS 193.9

cazione tra società civile e Stato è particolarmente idonea a svolgere questo compito e dispone della necessaria credibilità.

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 campo dei diritti umani, rafforzandone l'efficacia attraverso la divulgazione di metodi operativi (*Best Practices*) di comprovato valore e la messa a disposizione di competenze specifiche. Un'INDU costituisce una piattaforma di scambio unica nel suo genere e favorisce dunque la collaborazione tra i diversi attori coinvolti su temi rilevanti connessi al rispetto dei diritti umani. In tal modo l'INDU può rafforzare anche il radicamento dei diritti umani nella società e contribuire a rinvigorire il dibattito democratico su questi argomenti.

Grazie alla sua visione d'insieme della situazione dei diritti umani in Svizzera e ai suoi contatti nazionali e internazionali, è in grado di identificare nuove sfide giuridiche e pratiche e di tematizzarle in un contesto appropriato. Una volta accertate eventuali lacune, può proporre misure mirate e favorire la sensibilizzazione. La sua vicinanza alla prassi e le competenze accademiche diversificate consentono inoltre all'istituzione di contribuire all'educazione ai diritti umani.

La valutazione del progetto pilota ha confermato l'utilità pratica del lavoro del CSDU e i benefici del progetto per la Svizzera. Le attività del CSDU sono confluite nella prassi in diversi settori. I suoi studi hanno portato alla rielaborazione dei regolamenti interni di stabilimenti penitenziari, all'adeguamento delle procedure gestionali e all'esecuzione di interventi edili in una clinica psichiatrica nonché alla modifica delle direttive interne di un'università in base alle esigenze delle persone transgender.

Poiché un'INDU rafforza la credibilità della politica estera svizzera in materia di diritti umani, il progetto è importante anche per la politica estera (cfr. n. 6.6.). Nelle procedure di rapporto degli Stati dinanzi agli organismi dell'ONU o del Consiglio d'Europa, un'INDU può fornire sostegno metodologico e specialistico ai competenti uffici della Confederazione e dei Cantoni.

Il nostro Collegio ha optato per la forma giuridica di corporazione di diritto pubblico (associazione), poiché questa garantisce la rappresentanza pluralistica delle forze sociali conformemente ai Principi di Parigi. Il modello poggia sui punti di forza del progetto pilota. L'INDU creata in Germania, anch'essa concepita come corporazione di diritto pubblico, ha ottenuto lo statuto A.

1.2.3 Valore aggiunto rispetto all'infrastruttura attuale per i diritti umani

La peculiarità di un'INDU consiste innanzitutto nel suo ampio mandato, che include l'integralità delle questioni relative ai diritti umani. Ciò le permette di avere una visione globale della situazione di tali diritti in Svizzera, di individuare eventuali lacune e di identificare e anticipare le tendenze attuali e future. Un'INDU offre quindi un valore aggiunto che nessun altro ufficio o nessun'altra organizzazione è in

grado di dare. Può fornire consulenza e know-how adeguati nonché una piattaforma per lo scambio sistematico di informazioni ed esperienze e può attuare misure informative e di sensibilizzazione mirate e orientate alla prassi. Senza un'istituzione subentrante al CSDU, questi compiti potrebbero essere svolti soltanto in maniera limitata. Come dimostrano gli esempi di numerosi altri Paesi, in uno Stato di diritto ben funzionante un'INDU non è superflua, al contrario, ne è una piena espressione.

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

Le attività dell'INDU non entrano in concorrenza con quelle svolte dalle strutture esistenti: l'INDU sosterrà le istituzioni esistenti nello svolgimento delle loro attività e, se opportuno, le completerà. Il progetto pilota ha dimostrato che l'interazione tra l'INDU e altre istituzioni funziona nella pratica: il CSDU ha per esempio condotto studi che la CNPT ha poi utilizzato come base per le sue attività. L'INDU ha il compito di coordinare le proprie attività con quelle delle commissioni citate e di istituzioni statali, scuole universitarie o altri istituti accademici, delle ONG e delle aziende.

Il disegno offre inoltre un valore aggiunto rispetto al progetto pilota, senza mettere in discussione i vantaggi di quest'ultimo. Sia la consultazione sia la valutazione del CSDU hanno messo in evidenza la grande importanza che riveste l'indipendenza dell'istituzione, caratteristica che mancava nel progetto pilota. L'indipendenza della futura INDU è quindi garantita conformemente ai Principi di Parigi.

Inoltre, la variante proposta permette di individuare una soluzione durevole che non prevede bandi di concorso periodici. Questo non era possibile nel progetto pilota poiché il suo finanziamento si basava sull'acquisto di prestazioni da parte della Confederazione ed era quindi assoggettato alla legge sugli acquisti pubblici. La futura INDU usufruirà pertanto della stabilità istituzionale necessaria per la sua indipendenza e per la pianificazione a lungo termine delle sue attività. Questo aspetto è una condizione importante affinché l'INDU possa sviluppare le proprie competenze specialistiche, far conoscere la sua funzione e guadagnarsi la fiducia delle cerchie interessate. Ciò consentirà di aumentarne l'attrattiva in quanto fornitore di prestazioni e ageverà una modalità di funzionamento che accordi grande importanza ai mandati esterni sollecitati dalle autorità di tutti i livelli dello Stato federale, dal settore privato e dalla società civile.

Nell'ambito della procedura di consultazione, diversi partecipanti hanno chiesto l'integrazione nell'INDU di un organo di mediazione per i diritti dei minori; altri partecipanti si sono detti espressamente contrari a una simile soluzione (cfr. n. 2). Il nostro Collegio ha esaminato più volte il modello di un organo di mediazione in relazione a un'INDU e lo ha respinto in quanto inadeguato. In Svizzera, la protezione giuridica individuale dei minori, con la possibilità di designare una rappresen-

za legale indipendente e gratuita, è molto ampia. Esistono inoltre vari servizi di consulenza e informazione. L'istituzione di un organo di mediazione a livello federale non sarebbe coerente con il fatto che i Cantoni sono i principali responsabili dell'attuazione dei diritti dei minori. La richiesta di integrare nell'INDU un organo di mediazione per i diritti dei minori non può quindi essere soddisfatta.

1.3 Proroga del progetto pilota come soluzione transitoria

Nel 2015 il nostro Collegio ha prorogato il progetto pilota per un periodo di cinque anni o fino alla creazione di un'istituzione subentrante (cfr. n. 1.1.3). Il presente disegno di legge intende creare un'istituzione che subentrerà al CSDU. Per evitare un periodo di vuoto tra la conclusione del progetto pilota, che durerà fino alla fine del 2020, e l'avvio delle attività dell'istituzione permanente, e garantire un trasferimento completo delle conoscenze, è prevista una proroga di ulteriori due anni del progetto pilota.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale

Il mandato del nostro Collegio di elaborare una base legale dell'INDU si fonda sulla decisione del 29 giugno 2016⁵ (cfr. n. 1.1.3). Pertanto, il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁶ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015–2019⁷.

2 Procedura di consultazione

Dal 28 giugno al 31 ottobre 2017 si è tenuta una consultazione sull'avamprogetto della legge federale sul sostegno all'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo. Il modello previsto, «Status quo +» (cfr. n. 1.1.3), mirava a mantenere i vantaggi del CSDU nella futura INDU correggendone gli aspetti critici. I risultati della consultazione hanno mostrato che sebbene la creazione di un'INDU fosse accolta con favore da un'ampia maggioranza, alcuni partecipanti di rilievo avevano alcune riserve sulla sua forma concreta.

Complessivamente sono pervenuti 116 pareri: 22 dai Cantoni, 7 da partiti politici e 87 da organizzazioni e altri partecipanti. Ad eccezione di un Cantone, di due partiti politici e di tre organizzazioni, i partecipanti hanno sostenuto in linea di principio il

⁵ www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-62431.html

⁶ FF 2016 909

⁷ FF 2016 4605

progetto. Numerosi partecipanti si sono espressi a favore di un'INDU che potrebbe essere accreditata con lo statuto A dalla GANHRI.

Nella procedura di consultazione è stato sottolineato ampiamente il fatto che in Svizzera viene accordata grande importanza alla tutela e alla promozione dei diritti umani. Creando un'INDU si potrebbe colmare un vuoto istituzionale. Dai pareri espressi emerge inoltre che il progetto pilota ha permesso di dimostrare la necessità o l'utilità di un'INDU.

Chi si è opposto al progetto ritiene invece che l'esigenza di creare un'INDU non sia dimostrata. Grazie a strutture e istituzioni dello Stato di diritto potenziate, il rispetto dei diritti umani in Svizzera sarebbe garantito in maniera più efficace che altrove e l'istituzione di un'INDU non sarebbe dunque giustificata dal punto di vista della politica finanziaria.

Numerosi partecipanti, in linea di principio favorevoli, hanno evidenziato la necessità di alcuni cambiamenti. Hanno messo in discussione la scelta del modello «Status quo +» e in parte hanno sostenuto esplicitamente un'INDU basata sul modello di un istituto indipendente che potrebbe essere accreditato con lo statuto A dalla GANHRI. A loro avviso sarebbero necessari ulteriori adeguamenti anche per quanto riguarda l'importo indicativo dell'aiuto finanziario della Confederazione, il collegamento dell'istituzione a una o più scuole universitarie o altri istituti accademici, i suoi compiti, la regolamentazione della sua organizzazione e il fatto che sia dotata di personalità giuridica propria.

Le principali osservazioni sul progetto sono riassunte di seguito.

- Concessione di un aiuto finanziario: è accolta con favore o almeno considerata come una via percorribile da molti partecipanti.
- Importo dell'aiuto finanziario: diverse parti consultate ritengono che il valore indicativo di un milione di franchi sia adeguato, mentre molte altre lo considerano troppo basso.
- Organo responsabile: l'aggregazione dell'INDU al mondo universitario è un'idea apprezzata da diversi partecipanti. Tuttavia, molti esprimono perplessità nei confronti del modello proposto, spiegando che la funzione di un'INDU potrebbe entrare in conflitto con i compiti delle istituzioni cui fosse aggregata. Alcuni di questi interpellati sono a favore di un'INDU basata sul modello di un istituto indipendente.
- Campo di attività: secondo numerosi partecipanti, il campo di attività dell'INDU deve comprendere i diritti umani sia in relazione alla politica interna che in quella estera.
- Compiti: diversi interpellati chiedono di prevedere un elenco non esaustivo dei compiti dell'INDU che includa anche la consulenza politica, il monitoraggio della situazione giuridica in Svizzera e la promozione dell'accesso alla giustizia.
- Rappresentanza pluralista delle forze sociali coinvolte: secondo alcuni partecipanti occorre coinvolgere efficacemente, oltre alle scuole universitarie e

agli altri istituti di formazione superiore interessati, anche rappresentanti della società civile.

- Organizzazione: molti partecipanti sono del parere che l'organizzazione dell'INDU vada disciplinata in modo più dettagliato nella legge o in un'ordinanza.
- Forma giuridica: diverse parti interpellate chiedono di garantire l'indipendenza dell'INDU conferendole una personalità giuridica propria, ad esempio come fondazione o associazione.
- Organo di mediazione per minori (cfr. n. 1.2.3.): diversi partecipanti chiedono d'integrare nell'INDU un organo di mediazione in materia di diritti dell'infanzia che fornisca servizi nei settori della consulenza, delle perizie e del monitoraggio e funga da centro di contatto per i minori che intendono presentare denunce individuali. Altri partecipanti sono favorevoli a una consulenza nel campo dei diritti dei minori senza una vera e propria funzione di mediazione, o respingono in linea di principio il trattamento di singoli casi da parte dell'INDU.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

In oltre 120 Stati esiste un'INDU. Queste istituzioni sono diffuse anche in Europa: ne sono dotati quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea, il Liechtenstein, la Norvegia e vari Paesi dell'Europa dell'Est. Gli esempi che seguono illustrano come si sono attivati gli Stati che per la loro tradizione giuridica, il loro ordinamento statale o la loro popolazione sono comparabili alla Svizzera.

Germania

Il «Deutsche Institut für Menschenrechte» è costituito nella forma di un'associazione. L'assemblea sociale delibera sulle linee guida del lavoro dell'Istituto. Il contenuto delle linee guida è definito da un consiglio direttivo composto da 13 rappresentanti indipendenti con diritto di voto appartenenti alla società civile, al mondo della scienza, dei media e della politica e da cinque rappresentanti del Governo senza diritto di voto. La GANHRI ha conferito a questo istituto lo statuto A.

Il suo mandato comprende l'informazione e la documentazione, la ricerca e la qualificazione nell'ambito del lavoro sui diritti umani, la consulenza politica ed economica, il lavoro di formazione sui diritti umani, la cooperazione internazionale con altre INDU, la promozione del dialogo e della collaborazione in questioni inerenti ai diritti umani in Germania.

Francia

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

La CNCDH è composta da 61 rappresentanti di ONG, sindacati e comunità religiose, come pure da esperti indipendenti in materia di diritti umani e rappresentanti del Governo senza diritto di voto. La CNCDH è diretta da un ufficio composto da tre persone; dispone di un comitato di coordinamento e di una segreteria generale.

Il mandato della CNCDH comprende il rispetto degli impegni istituzionali e internazionali della Francia, la consulenza al Governo e al Parlamento in occasione di progetti legislativi, la promozione del dialogo tra le autorità e la società civile, la formazione sui diritti umani, la formulazione di pareri all'attenzione del pubblico e la sensibilizzazione.

Austria

La «Volksanwaltschaft» (VAW) austriaca è un'istituzione indipendente senza personalità giuridica propria. I tre membri sono nominati dal Consiglio nazionale e i tre partiti più rappresentati propongono un membro ciascuno. La VAW è affiancata da un comitato sui diritti umani che funge da organo consultivo. Dispone di sei commissioni regionali con membri che operano a titolo accessorio e che controllano gli istituti di privazione della libertà, le case di cura e altre istituzioni affini. La VAW conta in totale 90 collaboratori e 48 membri commissionali che esercitano la loro attività a titolo accessorio. La GANHRI ha riconosciuto alla VAW lo statuto B.

La VAW è un organo di mediazione dalle competenze estese. Su ricorso o d'ufficio può esaminare atti dell'amministrazione pubblica a livello federale o dei *Länder*. Le autorità sono tenute a fornire assistenza amministrativa alla VAW, le cui raccomandazioni non sono vincolanti. La VAW esprime il proprio parere in merito a progetti di legge e attira l'attenzione dei legislatori federali e dei *Länder* su problemi strutturali. Funge inoltre da meccanismo nazionale per la prevenzione ai sensi del Protocollo facoltativo del 18 dicembre 2002⁸ alla Convenzione dell'ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OP CAT) e da servizio di monitoraggio ai sensi della Convenzione dell'ONU del 13 dicembre 2006⁹ sui diritti delle persone con disabilità.

Norvegia

In base a un decreto reale, nel 2001 è stato fondato il «Norwegian Centre for Human Rights» (NCHR), un centro di ricerca multidisciplinare in materia di diritti umani annesso alla facoltà di diritto dell'università di Oslo. Un'INDU è stata costituita come sezione del NCHR, tuttavia senza essere dotata di personalità giuridica propria e senza disporre di un'esistenza pubblica indipendente dal NHCR. Nel 2006 gli è stato riconosciuto lo statuto A. In occasione della verifica periodica dello statuto, nel 2011 è stata effettuata una valutazione del Centro nella quale è stato sottolineato che un'università non è l'organismo adeguato per svolgere la funzione di un'INDU. Per questi motivi, sempre nel 2011 il Centro è stato declassato allo statuto B.

Nel 2015 è stata adottata la base legale per la creazione di una INDU, la «Norwegian National Institution for Human Rights» (NIM). La NIM sottostà al Parlamento ed è dotata di una struttura indipendente. È guidata da un direttore, e un comitato di

⁸ RS 0.105.1

⁹ RS 0.109

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. Alla NIM è stato riconosciuto lo statuto A nel 2017.

La NIM è dotata di un ampio mandato per la promozione e la tutela dei diritti umani. Prioritari sono l'osservazione della situazione relativa ai diritti umani, 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.

Liechtenstein

Nel 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 volontario della tutela e della promozione dei diritti umani nel Liechtenstein. Il consiglio direttivo è composto da sette esperti di diversi settori.

Il mandato della VMR comprende la consulenza ad autorità e attori privati nelle questioni inerenti ai diritti umani, il sostegno alle vittime di violazioni di tali diritti (funzione di mediazione), l'informazione dell'opinione pubblica 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 umani.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Come INDU per la Svizzera è creata un'istituzione permanente e iscritta nella legge. Nella legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo sono stati aggiunti tre nuovi articoli che ne definiscono le caratteristiche principali. Inoltre, l'ingresso e l'articolo 1 hanno dovuto essere modificati per tenere conto dell'estensione del campo di applicazione.

L'INDU sarà costituita in forma di corporazione di diritto pubblico. Questa forma giuridica garantisce un elevato grado di indipendenza. Possono essere membri dell'istituzione persone sia fisiche sia giuridiche le cui attività hanno un nesso con i diritti umani. Il mandato dell'INDU si basa sui Principi di Parigi e sui compiti del progetto pilota.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Il disegno riprende le esperienze positive del progetto pilota e le tramuta in una soluzione duratura. Affinché l'INDU possa conservare la propria indipendenza, non deve dipendere da committenti per lo svolgimento dei suoi compiti principali. A tal

fine, il nostro Collegio concede un aiuto finanziario annuo di un milione di franchi. Questo importo corrisponde a quello del progetto pilota CSDU. A tale scopo viene introdotta una nuova voce contabile separata. I fondi saranno compensati mediante il credito A231.0338 Misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (DFAE).

L'obiettivo è anche quello di mantenere il collegamento con il mondo universitario, ovvero l'INDU dovrebbe essere localizzata presso una o più università. Questo collegamento dovrebbe essere concepito in modo tale che i Cantoni, nell'ottica di un partenariato, continuino a sostenere i costi dell'infrastruttura dell'INDU. Questo dovrà essere fissato in un accordo scritto tra la Confederazione e i Cantoni. L'INDU può generare fondi supplementari fornendo servizi a pagamento ad autorità e attori privati.

4.3 Attuazione

4.3.1 Disposizioni esecutive

I nuovi articoli 10a-c della legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo per la creazione dell'INDU potranno essere precisati in un'ordinanza esecutiva.

4.3.2 Costituzione dell'INDU

È previsto che un gruppo di lavoro con rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, della società civile e dell'economia svolga i lavori preparatori necessari per la creazione dell'INDU. In particolare, il gruppo di lavoro redigerà un progetto di statuto dell'INDU e convocherà l'assemblea costitutiva. Favorirà un'ampia partecipazione all'assemblea costitutiva delle forze impegnate nella tutela e nella promozione dei diritti umani di tutte le regioni linguistiche della Svizzera.

5 Commento ai singoli articoli

La legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo è modificata come segue.

Ingresso

L'ingresso faceva finora riferimento esclusivamente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione (Cost.)¹⁰ (competenza generale della Confederazione in materia di affari esteri). La legge si basa ora anche sull'articolo 173 capoverso 2 della Cost. (competenza intrinseca della Confederazione derivante dall'esistenza e dalla natura della Confederazione). Ciò è necessario perché i compiti dell'INDU riguardano la

¹⁰ RS 101

protezione e la promozione dei diritti umani in Svizzera e non possono quindi essere attribuiti alla politica estera (cfr. n. 7.1).

Sezione 1: Oggetto

Art. 1

Il primo capoverso limita l'oggetto della legge alle misure di politica estera della Confederazione volte alla promozione civile della pace e al rafforzamento dei diritti dell'uomo. L'articolo 1 deve quindi essere completato da un capoverso 3 che precisi che la legge disciplina anche lo statuto, il finanziamento, i compiti e l'organizzazione dell'INDU.

Sezione 2: Promozione civile della pace e rafforzamento dei diritti dell'uomo nel settore della politica estera

Art. 2–10

Gli articoli da 2 a 10 richiedono piccoli adeguamenti per esplicitare il fatto che si riferiscono solo alle misure di politica estera di cui all'articolo 3 della legge, ma non all'INDU.

Sezione 3: Istituzione nazionale per i diritti umani

Art. 10a Forma e finanziamento

Il capoverso 1 chiarisce che la nuova istituzione è l'INDU della Svizzera ai sensi dei Principi di Parigi. Il riferimento esplicito ai Principi di Parigi è stato accolto con favore da numerosi partecipanti alla procedura di consultazione. La disposizione disciplina anche la forma giuridica dell'istituzione, creata in forma di corporazione di diritto pubblico.

Gli aiuti finanziari della Confederazione secondo il capoverso 2 dovranno permettere all'INDU di svolgere efficacemente le sue funzioni. In particolare, l'INDU dovrà essere in grado di osservare globalmente l'attuazione dei diritti umani e, nell'ambito del suo mandato, effettuare analisi tecniche fondate allo scopo di fornire, su questa base, una consulenza di qualità. Affinché l'INDU conservi la propria indipendenza, non deve dipendere da committenti per lo svolgimento dei suoi compiti principali. Abbiamo dunque deciso di concedere all'INDU un aiuto finanziario annuo di un milione di franchi. L'obiettivo è che l'INDU sia localizzata presso una o più università. Questo collegamento con il mondo universitario dovrebbe essere concepito in modo tale che i Cantoni, nell'ottica di un partenariato, sostengano i costi dell'infrastruttura dell'INDU (in particolare locali e informatica). Questo dovrà essere fissato in un accordo scritto tra la Confederazione e i Cantoni.

Secondo il capoverso 3, l'INDU pubblica annualmente un rapporto annuale sulle proprie attività all'attenzione del nostro Collegio e del Parlamento.

Art. 10b Compiti

Il capoverso 1 descrive i compiti dell'INDU. Attraverso le sue attività, l'INDU intende contribuire alla protezione e alla promozione dei diritti umani in Svizzera. Una stretta collaborazione con i Cantoni si rivela dunque fondamentale. I suoi compiti riguardano tutte le questioni relative ai diritti umani. L'INDU deve occuparsi di diritti civili e politici, ma anche economici, sociali e culturali nonché dei diritti di gruppi specifici, quali donne, persone anziane, persone con disabilità e bambini. L'INDU dovrebbe anche riguardare i diritti delle minoranze, compresa la protezione e la promozione delle minoranze linguistiche, conformemente alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali. Oltre a questioni interne riguardanti i diritti umani, il suo mandato copre anche questioni relative all'attuazione degli obblighi internazionali assunti in questo campo in Svizzera.

I compiti dell'INDU si basano essenzialmente sui compiti del progetto pilota CSDU che si sono rivelati pertinenti. Vi sono tuttavia anche delle differenze: il progetto pilota poteva operare, nel quadro del finanziamento di base, soltanto su mandati definiti nelle convenzioni annuali sulle prestazioni. Con il disciplinamento proposto, l'INDU potrà e dovrà operare in modo indipendente e definire autonomamente le proprie attività e priorità a seconda dell'attualità e di altre circostanze. Ciò comprende anche la facoltà di scegliere autonomamente i temi sui quali informare.

L'INDU svolgerà i compiti elencati di seguito.

- a) *Informazione e documentazione:* l'INDU osserverà e documenterà la situazione dei diritti umani in Svizzera informando, di propria iniziativa e su richiesta, gli esperti e l'opinione pubblica sugli sviluppi attuali e su temi specifici nel settore dei diritti umani.
- b) *Ricerca:* l'INDU esaminerà e analizzerà la portata delle norme sui diritti umani e la loro applicazione, in particolare nella legislazione, nella giurisprudenza e nella prassi amministrativa.
- c) *Consulenza:* di propria iniziativa e su richiesta, l'INDU fornirà consulenza alle autorità a tutti i livelli dello Stato, alle organizzazioni della società civile, alle imprese private e alle organizzazioni internazionali su questioni inerenti ai diritti umani. A questo scopo potrà redigere in particolare rapporti, pareri e rapporti ombra all'attenzione di organismi internazionali. Nel quadro della sua attività di consulenza e conformemente alla sua indipendenza, l'INDU non può esprimere proprie opinioni e raccomandazioni su singoli casi.
- d) *Promozione del dialogo e della cooperazione:* promuovendo il dialogo e la cooperazione, in particolare tra le autorità di tutti i livelli dello Stato federale, le organizzazioni non governative, le imprese private e il mondo scientifico, l'INDU contribuirà a migliorare il coordinamento delle misure esistenti, rafforzandone l'efficacia. Ciò permetterà inoltre di trasmettere conoscenze specialistiche e metodi consolidati (*best practice*). L'INDU potrà anche

occuparsi dell'armonizzazione delle basi legali nazionali e della prassi delle autorità nell'ambito delle convenzioni sui diritti umani vincolanti per la Svizzera promuovendone un'applicazione efficace.

- e) *Formazione e sensibilizzazione nel settore dei diritti umani*: l'INDU si occuperà della formazione nel settore dei diritti umani, che potrà essere introdotta a tutti i livelli della formazione e della formazione continua. Contribuirà a divulgare le conoscenze e a sensibilizzare gruppi specifici di destinatari e l'opinione pubblica.
- f) *Scambi internazionali*: l'INDU collaborerà, a livello internazionale e regionale, con le INDU di altri Stati e organizzazioni internazionali, in particolare con la GANHRI.

Nell'ambito della procedura di consultazione alcuni partecipanti hanno chiesto di includere nell'elenco dei compiti dell'INDU, oltre alle mansioni menzionate sopra, anche il *monitoraggio*. Il termine è ambiguo perché può designare, tra l'altro, una funzione di osservazione o un meccanismo di sorveglianza. L'osservazione della situazione dei diritti umani costituisce la base di tutti i citati compiti dell'INDU ed è quindi implicitamente inclusa nell'elenco dei compiti. Il progetto non mira a creare un vero e proprio meccanismo di sorveglianza. Si è dunque evitato di includere il monitoraggio nell'elenco dei compiti dell'INDU.

Nella procedura di consultazione è stato inoltre suggerito di integrare nel mandato dell'INDU la promozione dell'accesso alla giustizia. La proposta riguardava anche il trattamento di singoli casi. Scegliendo il modello proposto, il nostro Collegio ha optato per una soluzione incompatibile con il trattamento di casi concreti. Questa decisione, che rispecchia i risultati della valutazione del progetto pilota, è il frutto di una ponderazione degli esiti della consultazione. La promozione dell'accesso alla giustizia non rientra pertanto tra i compiti dell'INDU.

Infine, l'INDU non può fungere nemmeno da organismo di mediazione per i diritti dei minori, come richiesto da alcuni partecipanti alla consultazione (cfr. n. 1.2.3 e 2). L'INDU può e deve invece coprire tutti i settori dei diritti umani, inclusi i diritti dei minori.

Il capoverso 2 stabilisce che nel quadro del suo mandato l'INDU può fornire, a pagamento, servizi ad autorità e attori privati. Questo aspetto è stato considerato molto importante nella valutazione del progetto pilota e nella procedura di consultazione. La INDU può quindi generare fondi supplementari.

Il capoverso 3 garantisce l'indipendenza, che è una caratteristica essenziale di un'INDU ai sensi dei Principi di Parigi. L'indipendenza dell'INDU è in particolare dalla facoltà di organizzarsi in modo autonomo entro quadro legale e di decidere autonomamente come adempiere i propri compiti e come utilizzare le proprie risorse. L'INDU può così agire di propria iniziativa e non è vincolata a istruzioni. Nello svolgimento delle proprie attività, l'INDU è libera di dare la priorità a determinati compiti per ragioni strategiche e finanziarie. Tuttavia, l'INDU non assume compiti di competenza dell'amministrazione. Per questi ultimi si intendono tutti i compiti assegnati per adempimento o esecuzione alla Confederazione, ai Cantoni o ai Comuni dalla Costituzione o dalla legge. In particolare, non ha alcuna funzione di mediatore e nessuna competenza para-giudiziaria per trattare casi individuali. Questa

disposizione esclude inoltre l'applicazione della legge del 14 marzo 1958¹¹ sulla responsabilità.

Art. 10c Organizzazione

Gli organi dell'INDU sono costituiti dall'assemblea sociale, dalla direzione e dall'ufficio di revisione, come nel caso di un'associazione di diritto privato.

Possono essere membri dell'INDU persone fisiche o giuridiche che si occupano della tutela e della promozione dei diritti umani come attività principale o accessoria. L'assemblea sociale decide in merito all'ammissione di nuovi membri, su raccomandazione della direzione. Fanno parte dell'assemblea sociale anche rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni in qualità di osservatori senza diritto di voto, nominati dai rispettivi poteri pubblici. Un'adesione può essere rifiutata o annullata solo in circostanze eccezionali, se incompatibile con lo statuto e in particolare con l'orientamento dell'istituzione ai Principi di Parigi. A seguito dei risultati della procedura di consultazione e in linea con i Principi di Parigi si dovrebbe mirare a garantire che l'INDU rispecchi ampiamente la diversità sociale. L'adesione è aperta in particolare a rappresentanti della ricerca e dell'insegnamento, delle comunità religiose, delle parti sociali, delle associazioni economiche e professionali (ad es. associazioni di avvocati, medici, giornalisti), delle ONG, di altri ambiti della società civile oltre che a esperti indipendenti.

La direzione è eletta dall'assemblea sociale. Anche in questo caso si deve prestare attenzione a garantire una rappresentanza pluralistica delle forze sociali coinvolte nella tutela e nella promozione dei diritti umani e una rappresentanza equilibrata dei sessi. Una rielezione è possibile. Nella direzione possono anche sedere, come osservatori senza diritto di voto, rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, designati dai poteri pubblici rispettivi.

Le disposizioni del Codice delle obbligazioni¹² relative all'ufficio di revisione delle società per azioni si applicano per analogia all'ufficio di revisione dell'INDU. È previsto che la direzione affidi la gestione operativa dei lavori a un segretariato generale che sarà guidato da un direttore o da una direttrice a tempo pieno. Per coprire questa posizione, la direzione pubblica un bando.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per la Confederazione le ripercussioni finanziarie del progetto sono circoscritte all'importo dell'aiuto finanziario, ammontante a un milione di franchi all'anno, compensato nel budget del DFAE. Si tratta di un'opzione vantaggiosa sotto il profilo dei costi che non ha ripercussioni sull'effettivo del personale dell'Amministrazione federale.

¹¹ RS 170.32

¹² RS 220

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'INDU dovrebbe essere localizzata presso una o più università. Questo collegamento con il mondo universitario dovrebbe essere concepito in modo tale che i Cantoni, nell'ottica di un partenariato, continuino a sostenere i costi dell'infrastruttura dell'INDU (in particolare locali e informatica). Questo dovrà essere fissato in un accordo scritto tra la Confederazione e i Cantoni. L'INDU potrà generare fondi supplementari fornendo servizi a pagamento ad autorità e attori privati.

6.3 Ripercussioni sull'economia

Il rispetto dei diritti umani in Svizzera contribuisce in maniera generale alla prosperità e alla stabilità della nostra economia.

6.4 Ripercussioni sulla società

La creazione di un'INDU soddisfa una richiesta di lunga data formulata da rappresentanti della politica, della scienza e di altre forze sociali coinvolte nell'attuazione dei diritti umani.

Un'INDU serve a garantire la coerenza della politica in materia di diritti umani; ciò è particolarmente importante quando si tratta di attuare gli obblighi internazionali a livello nazionale. La competenza specialistica e la legittimità di un'istituzione di questo tipo possono essere utili anche per l'immagine della Svizzera quale Stato che ospita numerose organizzazioni internazionali (tra cui il Consiglio dei diritti umani dell'ONU).

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

L'INDU non ha un impatto diretto sull'ambiente.

6.6 Altre ripercussioni

Il progetto è rilevante per la politica estera. Rafforza la credibilità della politica estera svizzera in materia di diritti umani. Con la creazione di un'INDU, la Svizzera soddisfa una richiesta di lunga data che le è stata ripetutamente rivolta in particolare dagli organi istituiti dai trattati dell'ONU e nell'ambito dell'Esame periodico universale (EPU) dinanzi al Consiglio dei diritti umani dell'ONU. La Svizzera, che ospita numerose organizzazioni internazionali, perderebbe la propria reputazione e credibilità nel contesto internazionale se al termine del progetto pilota non venisse creata un'istituzione per succedere al CSDU. La creazione di un'INDU consente inoltre

alla Svizzera di essere rappresentata in organismi importanti, in particolare in seno alla GANHRI.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

L'ingresso della legge faceva finora riferimento esclusivamente all'articolo 54 capoverso 1 Cost. (competenza generale della Confederazione in materia di diritti umani). Tuttavia, i compiti dell'INDU non possono essere attribuiti unicamente alla politica estera. Per questo motivo, la legge si fonda ora anche sulla competenza intrinseca della Confederazione, risultante dall'esistenza e dalla natura della Confederazione. Tale competenza intrinseca viene presunta quando la regolamentazione di una materia è essenzialmente di competenza della Confederazione, motivo per cui in questo contesto viene anche definita competenza in virtù della struttura federale dello Stato. Nell'ingresso di decreti, L'articolo 173 capoverso 2 Cost. è la base costituzionale menzionata nel preambolo degli atti normativa per fare riferimento a tale competenza intrinseca. Le attività e il campo d'azione dell'INDU sono così strettamente legati alla struttura federale della Svizzera da poterne dedurre una competenza della Confederazione per la creazione di una simile istituzione. Questo approccio è legittimato ancor più dal fatto che l'INDU non può emettere disposizioni vincolanti né trattare singoli casi. Le sue attività non interferiscono quindi con le competenze cantonali relative nell'attuazione di prescrizioni in materia di diritti umani.

Il fatto che la legge si fondi sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. ha una certa rilevanza anche per l'INDU. Questa disposizione conferisce alla Confederazione una competenza generale nel settore degli affari esteri. La Confederazione può concludere trattati internazionali e risponde a livello internazionale di eventuali violazioni degli stessi. La ripartizione interna delle competenze è disciplinata dalla Costituzione: sia la Confederazione che i Cantoni possono essere responsabili dell'attuazione delle norme internazionali in materia di diritti umani. La Confederazione stessa può occuparsi dell'attuazione se ciò è indispensabile per l'adempimento degli obblighi internazionali o è opportuno in ragione del contenuto dei trattati: in questo caso le spetta una competenza generale e tacita. La Confederazione vigila inoltre sul rispetto del diritto federale e degli obblighi internazionali da parte dei Cantoni (art. 49 cpv. 2 Cost.). Oltre alle questioni di diritto interno afferenti ai diritti umani, il mandato di un INDU comprende anche questioni relative all'attuazione in Svizzera degli obblighi internazionali in materia di diritti umani. In questo senso fornisce consulenza alle autorità a tutti i livelli dello Stato e agli altri attori interessati. Questo approccio globale e multitematico può essere attuato solo in forma centralizzata per l'intero Stato federale. L'INDU si basa dunque, oltre che sull'articolo 173 capoverso 2 Cost., anche sulla competenza della Confederazione in materia di affari esteri.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

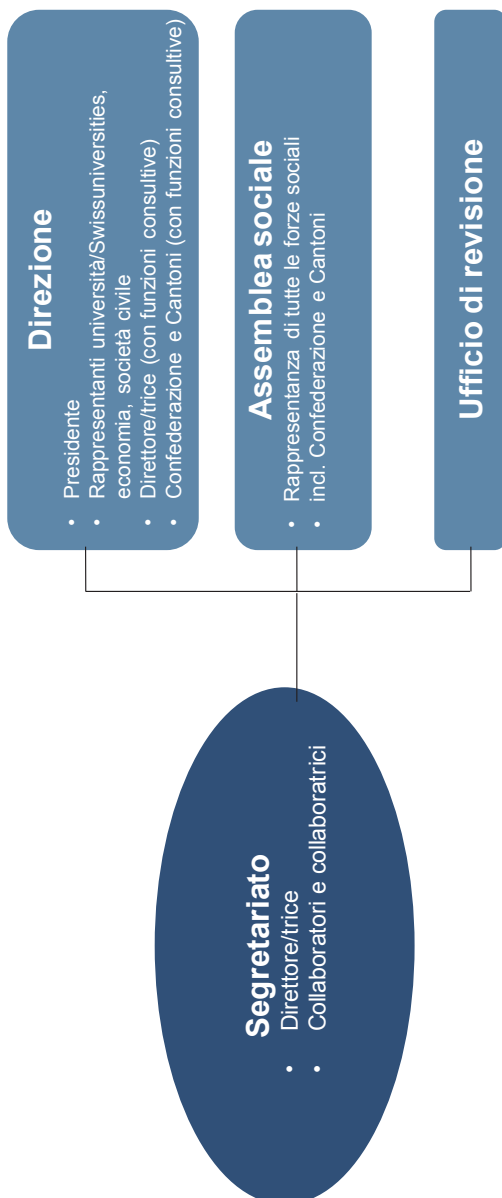
Il progetto è compatibile con tutti gli impegni internazionali della Svizzera (cfr. anche n. 6.6).

7.3 Subordinazione al freno alle spese

L'articolo 10a capoverso 2 introduce una nuova disposizione in materia di sussidi. Tuttavia, dato che ciò comporterà costi annui di un milione di franchi, quindi inferiori alla soglia di due milioni per le spese ricorrenti (cfr. art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.), la nuova disposizione non sottostà al freno alle spese.

7.4 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Le attività e il raggio d'azione di un'INDU sono strettamente legati alla struttura federale della Svizzera. Pertanto, si può legittimare una responsabilità della Confederazione per il finanziamento dell'istituzione e l'emanazione delle disposizioni legali a tal fine necessarie, tanto più in ragione del fatto che l'INDU non può adottare disposizioni vincolanti. Le sue attività non interferiscono quindi con le competenze cantonali nell'attuazione di prescrizioni in materia di diritti umani.

Allegato: Organigramma dell'INDU



Legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo

Disegno

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 13 dicembre 2019¹,
decreta:

I

La legge federale del 19 dicembre 2003² su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo è modificata come segue:

Ingresso

visti gli articoli 54 capoverso 1 e 173 capoverso 2 della Costituzione federale³;

Titolo prima dell'art. 1

Sezione 1: Oggetto

Art. 1, rubrica e cpv. 3

Abrogata

³ La presente legge disciplina inoltre lo statuto, il finanziamento, i compiti e l'organizzazione dell'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU) della Svizzera.

¹ FF 2020 479

² RS 193.9

³ RS 101

Titolo prima dell'art. 2

**Sezione 2:
Promozione civile della pace e rafforzamento dei diritti dell'uomo
nel settore della politica estera**

Art. 2, frase introduttiva

Con le misure di politica estera di cui all'articolo 3 la Confederazione intende:

Art. 3, rubrica, nonché cpv. 1, frase introduttiva

Misure di politica estera

¹ Nel settore della politica estera la Confederazione può accordare aiuti finanziari e prendere altre misure, come:

Art. 4 Finanziamento

I mezzi per finanziare le misure di cui all'articolo 3 sono stanziati sotto forma di crediti quadro pluriennali.

Art. 5, secondo periodo

... Dispone valutazioni periodiche sulle misure di cui all'articolo 3 e rende conto all'Assemblea federale per ogni periodo di credito.

Art. 6 cpv. 1

¹ Il Consiglio federale decide sulle misure da prendere in virtù dell'articolo 3.

Art. 7 cpv. 1

¹ La Confederazione coordina le misure prese in virtù dell'articolo 3 con gli sforzi dei suoi partner e, se possibile, con misure analoghe di altri fornitori di prestazioni svizzeri o esteri.

Art. 9 Trattamento di dati

L'articolo 2 della legge federale del 24 marzo 2000⁴ sul trattamento di dati personali in seno al Dipartimento federale degli affari esteri si applica per analogia al trattamento di dati inerenti alle misure prese in virtù dell'articolo 3.

Art. 10 Rapporto

Il Consiglio federale riferisce annualmente alle competenti commissioni delle Camere sulle misure prese e sulle misure previste in virtù dell'articolo 3.

⁴ RS 235.2

Titolo prima dell'art. 10a

Sezione 3: Istituzione nazionale per i diritti umani

Art. 10a Forma e finanziamento

¹ L'INDU costituisce l'istituzione nazionale per i diritti umani della Svizzera ai sensi dell'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»). È una corporazione di diritto pubblico.

² La Confederazione concede all'INDU aiuti finanziari annui nel quadro dei crediti approvati. L'obiettivo è che i Cantoni si facciano carico dei costi infrastrutturali e che l'INDU abbia sede in una o più università.

³ L'INDU pubblica ogni anno un rapporto d'attività. Lo trasmette al Consiglio federale e alle Camere federali.

Art. 10b Compiti

¹ Al fine di promuovere e tutelare i diritti dell'uomo in Svizzera, l'INDU assume i compiti seguenti:

- a. informazione e documentazione;
- b. ricerca;
- c. consulenza;
- d. promozione del dialogo e della cooperazione;
- e. formazione e sensibilizzazione nel settore dei diritti umani;
- f. scambi internazionali.

² Può fornire servizi a pagamento ad autorità e attori privati.

³ Nell'adempimento dei propri compiti è indipendente. Non assume compiti di competenza dell'amministrazione. Nell'ambito del proprio settore di compiti, decide autonomamente sull'utilizzo delle proprie risorse.

Art. 10c Organizzazione

¹ Gli organi dell'INDU sono l'assemblea sociale, la direzione e l'ufficio di revisione.

² L'assemblea sociale delibera sull'orientamento delle attività dell'INDU. Nel far questo tiene conto dei Principi di Parigi.

³ I membri possono essere persone fisiche o giuridiche le cui attività sono connesse alla protezione e alla promozione dei diritti dell'uomo. L'assemblea sociale decide in merito all'ammissione di nuovi membri, su raccomandazione della direzione. La Confederazione e i Cantoni possono essere rappresentati nell'assemblea sociale in qualità di membri senza diritto di voto.

⁴ L'assemblea sociale nomina la direzione. Nell'operare la scelta presta attenzione a garantire una rappresentanza pluralistica delle forze sociali coinvolte nella tutela e nella promozione dei diritti dell'uomo e una rappresentanza equilibrata dei sessi. La Confederazione e i Cantoni possono essere rappresentati nella direzione in qualità di membri senza diritto di voto.

⁵ Per quanto la presente legge non disponga altrimenti, le disposizioni pertinenti del Codice civile⁵, in particolare gli articoli 60–79, si applicano per analogia all'INDU.

Titolo prima dell'art. 11

Sezione 4: Disposizioni finali

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.