

00.043

**Messaggio
sulla partecipazione e la concessione di un aiuto
finanziario della Confederazione al Centro Henry Dunant
per il Dialogo umanitario per gli anni 2001-2003**

del 31 maggio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale e un disegno di decreto federale semplice concernenti la partecipazione e la concessione di un aiuto finanziario della Confederazione al Centro Henry Dunant per il Dialogo umanitario.

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

31 maggio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il Centro Henry Dunant per il Dialogo umanitario è una fondazione di diritto privato sottoposta alla vigilanza della Confederazione. Succeduto nel 1998 all'Istituto Henry-Dunant, il Centro ha lo scopo di promuovere il dialogo interdisciplinare, multiculturale e universale al fine di trovare soluzioni durevoli ai problemi riscontrati durante lo svolgimento dell'azione umanitaria sul campo. Esso intende promuovere l'accettazione dei principi umanitari da parte degli enti statali e non statali (militari, politici, economici, ecc.) presenti nelle situazioni di conflitto. La sua azione integra l'impegno delle agenzie e organizzazioni umanitarie presenti sul campo, senza tuttavia porsi in concorrenza con esse (Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, agenzie delle Nazioni Unite e organizzazioni non governative). Infine, non è suo compito creare nuove norme giuridiche, quanto piuttosto migliorare l'applicazione delle norme vigenti.

Dopo il primo anno d'esistenza, il Centro ha dimostrato di soddisfare le aspettative in lui riposte. In effetti ha contribuito in modo innovativo alla ricerca di soluzioni durevoli ai problemi umanitari, assumendo il ruolo di promotore del dialogo informale tra tutte le categorie di attori presenti sul campo, compresi quelli non statali. Inoltre la scelta degli ambiti di azione prioritari è stata operata oculatamente. Per il proprio funzionamento il Centro applica norme di gestione riconosciute.

Il sostegno della Confederazione a questo istituto è conforme agli obiettivi della politica estera della Svizzera e al programma di legislatura 1999-2003 e rientra inoltre nell'ambito della promozione di Ginevra quale centro internazionale di riferimento per gli affari umanitari.

Il Centro è sostenuto congiuntamente dal Comitato internazionale della Croce Rossa, dalla Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, dalla Croce Rossa svizzera, dalla Città di Ginevra e dai governi di Regno Unito e Svezia.

Per gli anni 1999 e 2000 l'aiuto finanziario della Confederazione al Centro è stato stanziato direttamente dal Consiglio federale. Per poter essere rinnovato, conformemente alla prassi attuale in materia di legislazione, questo aiuto necessita ora di una base legale formale. Quest'ultima è oggetto del presente messaggio.

Il Consiglio federale propone di continuare a sostenere il Centro rinnovando per i tre anni a venire l'aiuto concesso per il 2000, ossia 950 000 franchi; per gli anni 2001-2003 si giunge così a un limite di spesa di 2 850 000 franchi. Questa proposta non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Cenni storici

Fondato il 13 novembre 1998 a Ginevra il «Centro Henry Dunant per il Dialogo umanitario» (Centro) è succeduto all'Istituto Henry Dunant. Quest'ultimo fu fondato nel 1965 dal Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), dalla Federazione internazionale (allora denominata Lega) delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (Federazione internazionale) e dalla Croce Rossa svizzera come strumento di studio e di ricerca, di formazione e d'insegnamento in tutti i settori d'attività della Croce Rossa. La riattivazione operativa e il nuovo orientamento dell'Istituto Henry Dunant a partire dal 1997 hanno ricevuto ampio sostegno da parte dei principali interessati, segnatamente dalle organizzazioni umanitarie internazionali e non governative e dai Dipartimenti federali consultati in quell'occasione [Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)].

Il Centro ha assunto la forma giuridica di una fondazione di diritto privato sottoposta alla vigilanza della Confederazione. Il suo capitale iniziale è stato integralmente sottoscritto dal CICR, dalla Federazione internazionale e dalla Croce Rossa svizzera. L'Organizzazione delle Nazioni Unite e la Confederazione dispongono di un seggio permanente in seno al Consiglio di fondazione; la Confederazione vi è rappresentata dal Segretario di Stato del DFAE. La composizione del Consiglio di fondazione riflette la pluralità dei settori d'attività e la diversità geografica degli enti interessati dalle questioni umanitarie.

Con decisione dell'8 marzo 1999 abbiamo concesso un aiuto finanziario al Centro per gli anni 1999 e 2000, incaricando inoltre il DFAE di seguirne le attività e, in caso di valutazione positiva, di elaborare il presente messaggio.

1.2 Missione del Centro

Il Centro ha il compito di promuovere il dialogo informale per trovare soluzioni durevoli ai problemi riscontrati sul campo durante l'azione umanitaria, come per esempio la protezione del personale umanitario o l'impossibilità per le organizzazioni umanitarie di prestare soccorso alle vittime delle crisi e dei conflitti. Esso intende contribuire in modo innovativo alla promozione del rispetto del diritto e dei principi umanitari, al fine di preservare la dignità e la vita degli individui in ogni circostanza. Considerato che cerca di creare relazioni di fiducia con tutti gli interlocutori, il Centro intende preferibilmente mantenere il carattere informale e confidenziale dei propri servizi operativi.

Attualmente succede spesso che l'azione umanitaria e i principi su cui si fonda (umanità, imparzialità, neutralità e indipendenza) siano ignorati, anche deliberatamente, dai belligeranti o da altri gruppi armati o non armati suscettibili di influenza direttamente o indirettamente il conflitto.

La ratifica dei principali strumenti di diritto internazionale umanitario da parte degli Stati è una tappa necessaria, ma non sufficiente, all'applicazione integrale di tali

zionale umanitario e dei diritti umani da parte dei gruppi armati d'opposizione, in previsione di una riunione ministeriale del Gruppo di Lysoen sulla sicurezza umana prevista a Lucerna l'11-12 maggio 2000.

**Attività operative e intersettoriali realizzate
(o avviate) nel 1999**

Tabella 1

Data	Area geografica	Avvenimento e partner
27 gennaio 2000	Colombia	Governo, gruppi d'opposizione e agenzie umanitarie
5 maggio 1999	Africa occidentale	Moratoria regionale (CEDEAO) sulle armi leggere, NISAT (iniziativa del governo norvegese)
Rinviato al 2000	Brcko, Bosnia-Erzegovina	Rappresentanti delle comunità e Ufficio dell'Alto Rappresentante (seguito degli Accordi di Dayton)
Da fine agosto 1999	Aceh, Indonesia	Governo, gruppi d'opposizione con l'Università di York (Regno Unito)
Da ottobre 1999	Burundi	Governo, gruppi d'opposizione e Coordinatore per i soccorsi d'urgenza delle Nazioni Unite
Data	Tema interdisciplinare	Avvenimento e partner
5 novembre 1999	Azione umanitaria e settore privato – interessi comuni?	Seminario di lavoro in occasione della XXVII Conferenza diretta insieme al Governo belga e alla Croce Rossa belga
14 e 15 dicembre 1999	Rispetto del DIU da parte dei gruppi armati d'opposizione	Seminario di lavoro organizzato su mandato del DFAE in cooperazione con l'Università di Harvard (USA), Ginevra
7-10 febbraio 2000	Principi umanitari e attori non statali	Seminario di lavoro organizzato in occasione delle conferenze di Wilton Park (Regno Unito)

Infine il Centro non può né vuole entrare in concorrenza con gli organismi internazionali esistenti (Nazioni Unite, Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa) in cui si elaborano, principalmente tra governi e organizzazioni internazionali, gli strumenti di natura giuridica volti a proteggere la vita e la dignità umana durante i conflitti. Con la sua azione e il suo approccio innovativo il Centro intende completare tali sforzi, giacché si prefigge di far assumere pienamente agli attori non statali le loro responsabilità nei confronti delle vittime dei conflitti.

1.4 Funzionamento e risorse del Centro

Per diverse ragioni, il primo anno completo d'attività del Centro (ossia il 1999) si è rivelato atipico. Per quanto concerne le risorse umane, il reclutamento e l'entrata in funzione dei collaboratori permanenti sono stati scaglionati fino al quarto trimestre del 1999. L'entrata in funzione effettiva del direttore del Centro, Martin Griffiths, è avvenuta nel settembre 1999. In passato quest'ultimo aveva rivestito cariche di grande responsabilità, segnatamente nelle Nazioni Unite, dove aveva occupato la funzione di aggiunto al Sottosegretario generale agli affari umanitari.

Durante il secondo semestre dell'anno, il Centro ha occupato uffici provvisori fino al termine dei lavori di rinnovo dei propri locali. Conformemente a quanto espressamente auspicato dalla Confederazione, per coprire le spese dei lavori il Centro ha fatto capo a fondi privati di imprese e fondazioni. I considerevoli sforzi profusi nel 1999 nella raccolta di fondi presso i potenziali donatori (enti pubblici, Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, organizzazioni multilaterali, ecc.) hanno permesso al Centro di diversificare sensibilmente le proprie fonti di finanziamento. Inoltre esso ha potuto chiudere l'esercizio finanziario 1999 con un saldo positivo del conto economico provvisorio (non riveduto), contrariamente alle previsioni del gennaio 1999 che pronosticavano un saldo negativo di 280 000 franchi.

Considerato che intende restare una struttura leggera e flessibile, il Centro dispone attualmente, oltre al direttore, di un numero limitato di collaboratori permanenti, ossia tre responsabili di programma (300%) e tre collaboratori amministrativi (250%) ai quali si è aggiunto nel febbraio 2000 un responsabile per la comunicazione. A partire dal 2000 i costi salariali fissi possono essere stimati a meno del 25 per cento del preventivo globale del Centro. La tabella 2 presenta il bilancio di previsione del Centro per gli anni 2000, 2001 e 2002.

**Bilancio di previsione del Centro Henry Dunant
per gli anni 2000-2002**

Tabella 2

(in migliaia di franchi)

Esercizio finanziario	2000	2001	2002
Spese d'esercizio	1551	1598	1646
di cui salari	1056	1088	1120
Costi operativi a)	185	191	196
Villa Plantamour b)	190	196	202
Spese generali c)	110	113	117
Altre	10	10	11
Spese istituzionali	157	162	167
di cui per il Consiglio di fondazione	60	62	64
Ufficio del Consiglio («board»)	47	48	50
Comitato dei programmi	50	52	53
Spese operative	2564	2692	2961
di cui Aceh/Indonesia	790	830	912
Burundi	207	217	239
Somalia	31	–	–
Attori non statali			
Settore privato	203	213	234
Gruppi armati d'opposizione	95	100	110
Seminari «sicurezza»	114	–	–
Seminari «negotiations skills»	167	175	193
Altri progetti	957	1157	1273
Totale	4272	4452	4774

a) Salari dei consulenti, spese di viaggio, costi di revisione esterna, ecc.

b) Di questi importi, 40 000 franchi, destinati a coprire costi di pulizia, fatture per elettricità, acqua e riscaldamento, sono effettivamente a carico del Centro. Il contributo della Città di Ginevra, ossia la concessione gratuita dei locali, è stimato a 150 000 franchi annui.

c) Fatture per le telecomunicazioni, acquisto di materiale d'ufficio, manutenzione tecnica, ecc.

Per il 2000 il Centro ha previsto un'eccedenza del conto economico. La tabella 3 presenta le fonti e l'importo dei contributi previsti per l'anno in corso.

Fonti e importo dei contributi del Centro per il 2000

Tabella 3

(in franchi)

1. Enti pubblici		
Confederazione	950 000	
Città di Ginevra ^{a)}	150 000	
Altri governi ^{b)}	2 000 000 di cui	1 250 000 Regno Unito 500 000 Svezia
2. Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa ^{c)}		
CICR	250 000	
Federazione internazionale	200 000	
Croce Rossa svizzera	100 000	
3. Finanziamento multilaterale ^{d)}		
ONU	200 000	
Unione europea	400 000	
4. Altri donatori		
Settore privato	400 000	

- a) Il contributo della Città di Ginevra consiste nel mettere a disposizione del Centro i locali di Villa Plantamour e a incaricarsi della manutenzione esterna dell'edificio, compresi i lavori di giardinaggio, per un periodo di 5 anni (rinnovabile). Questo sostegno è determinante, considerato che la Villa Plantamour è ubicata nel Parc Mon-Repos in prossimità delle organizzazioni umanitarie, delle Nazioni Unite e del Palazzo Wilson. Il Cantone di Ginevra non versa contributi in denaro al Centro, ma gli ha concesso un'esenzione fiscale per una durata indeterminata.
- b) Altri contributi governativi sono attesi nei prossimi mesi. Il governo britannico si è impegnato a rinnovare il suo contributo per gli esercizi finanziari 2001 e 2002.
- c) Un contributo congiunto di queste organizzazioni è assicurato, per un importo totale identico, per l'esercizio finanziario 2001.
- d) Contrariamente alla rubrica 1, le somme indicate sono unicamente destinate a progetti operativi specifici.

1.5 Partecipazione e aiuto finanziario della Confederazione

Il sostegno finanziario della Confederazione, allibrato nel preventivo del DFAE per i precedenti esercizi finanziari, può essere così riassunto:

Aiuto finanziario della Confederazione al Centro Henry Dunant

Tabella 4

Anno	importo in franchi	Base
1998	175 000	Decisione Segretario di Stato DFAE 28.10.98
1999	800 000	Decisione del CF 08.03.99
2000	950 000	Decisione del CF 08.03.99

Nel 1998 la Confederazione ha concesso al Centro un aiuto iniziale specifico. Conformemente alla nostra decisione dell'8 marzo 1999 i contributi per gli anni 1999 e 2000 sono destinati alle spese d'esercizio del Centro. Per il periodo 2001-2003 vi proponiamo di mantenere il contributo accordato per il 2000, ossia 950 000 franchi.

Questo sostegno si fonda sulla valutazione positiva delle attività del Centro, sia sul piano del funzionamento, sia su quello del valore aggiunto che esso apporta nel proprio ambito di competenza.

Dopo il primo anno di esistenza, il Centro ha dimostrato di soddisfare le attese in esso riposte. In effetti ha contribuito in modo innovativo alla ricerca di soluzioni durevoli ai problemi umanitari assumendo il ruolo di promotore del dialogo informale tra tutte le categorie di enti presenti sul campo, compresi quelli non statali. Inoltre la scelta degli ambiti di azione prioritari è stata operata oculatamente. Per il proprio funzionamento il Centro applica le norme di gestione riconosciute.

Il sostegno da parte della Confederazione è conforme agli obiettivi fissati nel rapporto del 29 novembre 1993 sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta (FF 1994 I 130), segnatamente il mantenimento e la promozione della sicurezza e della pace, l'impegno in favore dei diritti umani, della democrazia e dei principi dello Stato di diritto. Esso fornisce un utile contributo agli sforzi profusi dalla Svizzera da oltre 130 anni per sviluppare, promuovere e far rispettare il diritto internazionale umanitario.

In qualità di membro a pieno diritto del Consiglio di fondazione, la Confederazione dà prova del proprio impegno a favore del Centro senza tuttavia pregiudicarne l'indipendenza. In tale ottica, essa applica, per analogia, il principio dell'aiuto umanitario incondizionato (cfr. il messaggio del 20 novembre 1996 per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale accordato dalla Confederazione, FF 1997 I 1181).

La partecipazione della Confederazione rafforza la posizione di Ginevra quale centro internazionale di riferimento per gli affari umanitari e sottolinea la coerenza della politica di Stato ospite condotta dalla Confederazione a favore della Ginevra internazionale (cfr. il rapporto dell'11 novembre 1998 sulla politica svizzera di accoglienza a Ginevra di organizzazioni e conferenze internazionali come pure sulla FIPOI, non pubblicato nel Foglio federale ma disponibile presso la Centrale di documentazione dei Servizi del Parlamento).

Inoltre la partecipazione al Centro è uno dei mezzi con cui la Svizzera può affrontare la nuova situazione in campo umanitario, rafforzando le proprie capacità di analisi, di valutazione e di partecipazione ai dibattiti e alle azioni in questo ambito. Questo coincide con le raccomandazioni principali del rapporto sulle dimensioni umanitarie della politica estera della Svizzera di cui il nostro Collegio ha preso atto il 19 aprile 1999 (rapporto non pubblicato nel Foglio federale ma disponibile presso la Centrale di documentazione dei Servizi del Parlamento).

2 Ripercussioni

2.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

2.1.1 Per la Confederazione

Il limite di spesa di 2 850 000 franchi che vi proponiamo di stanziare, ossia un importo di 950 000 franchi per ogni esercizio finanziario, sarà destinato alle spese d'esercizio del Centro Henry Dunant. Questo importo figura nel piano finanziario 2001-2003.

La proposta che vi sottoponiamo non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

2.1.2 Per i Cantoni e i Comuni

Per i Cantoni e i Comuni non si delineano ripercussioni finanziarie.

2.2 Ripercussioni nel settore dell'informatica

Le misure previste non hanno ripercussioni sul settore dell'informatica.

2.3 Ripercussioni economiche

Le misure proposte, così come l'aiuto finanziario richiesto, non avranno ripercussioni sull'economia in generale. La presenza del Centro permette tuttavia a Ginevra di rafforzare la propria attrattiva in qualità di centro di competenza internazionale per gli affari umanitari.

3 Programma di legislatura

Il presente messaggio è stato annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2037).

4 Relazione con il diritto europeo

L'accettazione delle misure proposte non ha ripercussioni sulla compatibilità della legislazione svizzera con il diritto europeo.

5 Basi giuridiche

5.1 Costituzionalità

L'allegato disegno di legge federale sulla partecipazione e la concessione di un aiuto finanziario della Confederazione al Centro Henry Dunant per il Dialogo umanitario intende da un lato rinnovare e confermare il sostegno della Confederazione a questa fondazione di diritto privato sottoposta alla sua vigilanza e, dall'altro, acconsentire al modo di designazione del rappresentante della Confederazione in seno al Consiglio di fondazione, organo supremo del Centro.

Secondo la prassi attuale relativa agli aiuti finanziari della Confederazione in materia di affari esteri (cfr. FF 2000 406), all'Assemblea federale (o al Consiglio federale, fatta salva la competenza budgetaria delle Camere federali) spetta, in virtù dell'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), la competenza necessaria per concedere aiuti finanziari unici senza doversi fondare su una base legale

formale. Gli aiuti finanziari periodici non limitati nel tempo o che si protraggono sull'arco di più anni necessitano invece di una base legale formale. Sono fatti salvi gli aiuti finanziari volontari periodici alle organizzazioni internazionali, per i quali è sufficiente la competenza costituzionale in materia di relazioni estere.

Alcuni parlamentari hanno chiesto a più riprese il riesame della prassi del Consiglio federale in materia di contributi. Il Dipartimento federale degli affari esteri e il Dipartimento federale di giustizia e polizia hanno elaborato congiuntamente un documento interlocutorio relativo alla base legale necessaria per gli aiuti finanziari della Confederazione in materia di relazioni estere. Il nostro collegio dovrebbe prenderne atto nel corso del primo semestre del 2000. Eventualmente potremmo essere indotti a modificare la prassi vigente. Allo stadio attuale si può asserire che l'aiuto finanziario proposto in questo messaggio farà parte, al termine dei lavori, di una delle istituende basi legali. Tuttavia fino all'esame del documento summenzionato e fino all'eventuale inizio di una nuova prassi in merito, la prassi attuale conserva la propria validità.

Nel presente caso si tratta di un aiuto finanziario periodico a una fondazione di diritto privato. Come già esposto e conformemente alla prassi vigente, per un simile contributo è necessario elaborare una base legale formale fondata sulle competenze della Confederazione in materia di relazioni estere, ossia sull'articolo 54 capoverso 1 Cost.. Per rinnovare senza interruzione il sostegno della Confederazione al Centro non è possibile attendere l'adozione di eventuali nuove basi legali suscettibili di fondare una nuova prassi. È pertanto necessario adottare già sin d'ora una legge specifica che potrebbe in seguito essere eventualmente integrata in una legge con un campo d'applicazione più vasto.

5.2 Forma giuridica

Considerato quanto precede e in virtù dell'articolo 163 capoverso 1 Cost., vi proponiamo di fondare la partecipazione e la concessione di un aiuto finanziario della Confederazione al Centro Henry Dunant per il Dialogo umanitario su una legge federale ai sensi dell'articolo 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11). Tale legge sottostà al referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 Cost. In considerazione del fatto che la legge in questione potrebbe ulteriormente essere integrata in una legge di portata più generale, la competenza per la designazione del rappresentante della Confederazione nel Consiglio di fondazione è stata attribuita al DFAE, derogando transitoriamente all'articolo 47 capoverso 2 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010).

Inoltre proponiamo che le vostre Camere decidano l'importo dell'aiuto finanziario al Centro da parte della Confederazione per il periodo 2001-2003 con decreto federale semplice, non sottostante a referendum ai sensi dell'articolo 163 capoverso 2 Cost.