

02.077

**Messaggio
concernente la legge federale su misure di promozione civile
della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo**

del 23 ottobre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di 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.

23 ottobre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La Confederazione si adopera da decenni, mediante misure adeguate, per favorire la promozione della pace e il rafforzamento dei diritti umani. L'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale obbliga esplicitamente la Confederazione a impegnarsi a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia e la convivenza pacifica dei popoli. E infatti nel suo rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta nonché in quello sulla politica estera 2000, il Consiglio federale designa la tutela e la promozione della sicurezza e della pace e la promozione dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto come due dei suoi cinque obiettivi di politica estera.

Con il presente messaggio, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un disegno di legge che istituisce la base legale formale sulla quale la Confederazione potrà fondare il suo impegno in questi settori. La legge non inaugura un nuovo campo d'attività nella politica estera della Svizzera, ma tiene conto piuttosto dell'invito più volte espresso a partire dalla metà degli anni Novanta di sottoporre a verifica la prassi relativa alla concessione di aiuti finanziari nel settore della politica estera. Le basi legali sulle quali si sono fondati in passato tali aiuti finanziari non erano uniformi: il Consiglio federale ha pertanto deciso di istituire una base legale formale per il finanziamento nei principali i campi di attività della politica estera svizzera.

Il presente disegno di legge intende disciplinare le misure della Confederazione a favore della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo. Esse fanno parte della politica estera svizzera. Il disegno di legge non interessa le misure dei Cantoni o dei Comuni, mentre sono fatte salve le misure nei settori della cooperazione internazionale allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, della cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale e della promozione militare della pace. La promozione civile della pace oggetto del presente disegno di legge va distinta dalla nozione molto più ampia di «politica di pace», che include tutte le misure che perseguono direttamente o indirettamente la promozione della pace. In considerazione dei numerosi servizi in essa implicati e del suo legame con altri settori politici, in questa sede non è disciplinata l'intera politica di pace della Svizzera, bensì istituita una base legale per un aspetto specifico di essa, ovvero la promozione civile della pace.

Conformemente al presente disegno di legge, ogni qualvolta farà richiesta di un credito quadro, il Consiglio federale renderà conto all'Assemblea federale della valutazione delle misure prese, definendo e chiarendo inoltre nel dettaglio gli obiettivi nei settori della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti umani.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Con il presente messaggio, sottoponiamo al Parlamento un disegno di legge che istituisce una base legale formale sulla quale la Confederazione potrà fondare le proprie attività nel settore della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo, nel rispetto del principio di legalità sancito dall'articolo 5 capoverso 1 della Costituzione federale¹. La nuova legge federale non inaugura un nuovo campo di attività nell'ambito della politica federale svizzera. Già da decenni ci impegniamo infatti nel quadro di misure per la promozione della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo. Verso la fine degli anni Ottanta abbiamo a più riprese aumentato i contributi svizzeri a sostegno di queste misure, in particolare per quanto riguarda il settore della promozione civile della pace, manifestando così la nostra mutata consapevolezza in materia di politica a favore della pace, del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo.

Questa mutata consapevolezza si palesa anche nel contesto della cooperazione svizzera allo sviluppo. Dall'inizio degli anni Novanta è apparsa sempre più evidente la stretta interazione fra la prevenzione della violenza, la promozione della pace e gli obiettivi tradizionali di politica in materia di sviluppo. Nel nostro rapporto concernente la politica di sicurezza della Svizzera² abbiamo inoltre evidenziato il ruolo che la promozione della pace riveste nel quadro di una politica di sicurezza intesa in senso lato.

Per quanto riguarda le misure per il rafforzamento dei diritti dell'uomo ci basiamo essenzialmente sul rapporto sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo del 16 febbraio 2000³. In esso presentiamo i principi ai quali il Consiglio federale si attiene nel suo lavoro politico, come esso ne tiene concretamente conto e quali strumenti ha a disposizione per condurre la sua politica a favore dei diritti dell'uomo. Nel rapporto summenzionato abbiamo inoltre stabilito che alla politica in materia di diritti dell'uomo va accordata maggiore attenzione anche in altri settori politici, come nell'ambito della promozione delle relazioni economiche o della cooperazione allo sviluppo.

Sia la promozione civile della pace, sia la politica a favore dei diritti dell'uomo sono sanciti dalla Costituzione federale⁴ che, nell'articolo 54 capoverso 2, obbliga espressamente la Confederazione ad adoperarsi affinché siano rispettati i diritti dell'uomo nonché promossa la democrazia e la convivenza pacifica dei popoli. Nel rapporto del Consiglio federale sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta⁵ la difesa e la promozione della sicurezza e della pace e la promozione dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto sono indicati come due dei cinque obiettivi del Consiglio federale nel campo della politica estera. Nel rapporto

1 RS 101

2 FF 1999 6561

3 FF 2000 2312

4 RS 101

5 FF 1994 I 130

sulla politica estera 2000⁶ il Consiglio federale ha confermato l'importanza di questi due obiettivi e annunciato di voler incrementare i suoi sforzi per attuarli.

1.2 Necessità di un disciplinamento

A partire dalla metà degli anni Novanta, dal Parlamento è giunto più volte l'invito a verificare la prassi del Consiglio federale relativa alla concessione di aiuti finanziari nel settore della politica estera⁷. Le basi legali sulle quali si sono fondati in passato tali aiuti finanziari non erano uniformi: in determinati casi esistevano specifiche basi legali formali, in altri casi il Consiglio federale si è basato direttamente sulle competenze che la Costituzione federale gli attribuisce nel settore degli affari esteri.

Il DFAE e il DFGP hanno pertanto elaborato insieme un documento interlocutorio sulla questione delle basi legali nel settore della politica estera con particolare attenzione alla concessione di aiuti finanziari. Sulla base di questo documento abbiamo deciso, il 5 giugno 2000, di adeguare la prassi in vigore. I campi di attività di politica estera finanziariamente rilevanti dovranno in futuro poggiare di regola su basi legali formali, sempreché costituiscano una parte importante e costante delle relazioni estere della Svizzera, siano connessi con prestazioni finanziariamente consistenti della Confederazione e comportino un'istituzionalizzazione importante, ad esempio mediante disposizioni organizzative o l'impegno di risorse umane. Anche in questo settore, così, viene riservata maggiore attenzione al principio di legalità.

Il presente disegno di legge tiene conto di questa intenzione e attua la nostra decisione del 5 giugno nel settore della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo. Istituisce la base legale formale sulla quale la Confederazione può fondare il proprio impegno in questo settore.

1.3 Definizione di promozione civile della pace e rafforzamento dei diritti dell'uomo

La promozione della pace con mezzi civili orienta, quale elemento determinante, le attività che rientrano nella nozione di *promozione civile della pace* conformemente alla presente legge federale. Il rispetto e la promozione del diritto internazionale umanitario ne è uno dei vettori principali. La promozione civile della pace non equivale alla nozione più ampia di politica di pace, che comprende tutte le misure volte direttamente o indirettamente alla promozione della pace. La presente legge non disciplina l'intera politica di pace della Svizzera, ma fornisce piuttosto una base legale per un suo aspetto specifico, la promozione civile della pace appunto. Abbiamo volutamente rinunciato a elaborare una legge globale relativa alla politica di pace della Svizzera poiché sarebbe complicata e impraticabile in considerazione dei numerosi servizi in essa implicati come anche per il suo legame con altri settori politici.

⁶ FF 2001 201

⁷ FF 1994 V 245, 2000 393

Nell'ambito delle misure volte al *rafforzamento dei diritti dell'uomo* conformemente alla presente legge, il ruolo centrale spetta ai diritti dell'uomo, così come sono sanciti in numerosi strumenti internazionali⁸ – soprattutto nei due Patti internazionali del 1966⁹.

1.4 Risultati della procedura preliminare

Il progetto non ha ripercussioni sulle competenze cantonali e tanto meno ripercussioni in materia di personale o di finanze sui Cantoni. Non concerne nemmeno la questione del federalismo. La legge federale pone una base giuridica per misure che la Confederazione attua già oggi. Non persegue una modifica dell'attuale ripartizione delle competenze e nemmeno un riorientamento delle misure della Confederazione nel settore della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo. Abbiamo potuto rinunciare pertanto alla procedura formale di consultazione.

Il presente disegno di legge è stato per contro sottoposto a un gruppo d'accompagnamento scientifico costituito nell'autunno del 2001 e composto di esperti del mondo della scienza, dell'economia e delle organizzazioni non governative. Il gruppo ha ricevuto l'incarico di occuparsi in modo specifico dei settori politici della promozione della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo e di seguire in particolare anche i lavori preliminari di elaborazione del messaggio a favore di un credito quadro basato su questa legge. Nel maggio 2002 è stata inoltre eseguita una ampia consultazione esterna che ha consentito a Cantoni, partiti politici, associazioni, organizzazioni non governative nonché rappresentanti dell'economia e della scienza di esprimersi anche su questi due oggetti. Il disegno di legge è stato appoggiato nella presente forma dal gruppo d'accompagnamento scientifico e dai partecipanti alla consultazione esterna.

2 Parte speciale

2.1 Articolo 1: Oggetto

La legge federale proposta disciplina le misure della Confederazione a favore della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo. Queste misure fanno parte della politica estera della Svizzera¹⁰.

Questa legge non interessa le misure dei Cantoni o dei Comuni. Sono d'altro canto fatte salve le misure conformemente alla legge federale del 19 marzo 1976¹¹ su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, al decreto federale

⁸ Cfr. il rapporto sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo del 16 febbraio 2000, FF **2000** 2312

⁹ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (RS **0.103.1**) e Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici (RS **0.103.2**).

¹⁰ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 15 novembre 2000 sulla politica estera, FF **2001** 201.

¹¹ RS **974.0**

del 24 marzo 1995¹² concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e alla legge federale del 3 febbraio 1995¹³ sull'esercito e sull'amministrazione militare. Si vuole così esplicitare che misure prese sulla base di questi atti normativi possono eventualmente anche servire alla promozione civile della pace e al rafforzamento dei diritti dell'uomo, ma che di regola seguono una logica di politica dello sviluppo oppure sono attuate nel quadro di operazioni militari. La presente legge è dunque complementare e non sussidiaria rispetto ai citati atti normativi.

2.2 **Articolo 2: Scopi**

Benché esistano strette interazioni tra la promozione civile della pace e il rafforzamento dei diritti dell'uomo, questi due settori politici sono indipendenti e perseguono obiettivi parzialmente diversi. Per questa ragione appare ragionevole trattare separatamente gli obiettivi che stanno alla base dei due settori politici.

Le misure della Confederazione per la promozione civile della pace intendono prevenire, alleviare o risolvere conflitti violenti. Questi tre obiettivi possono essere perseguiti singolarmente o assieme. Nel quadro delle attività per la promozione della pace, le misure della Confederazione sono attuate prima, durante e dopo la conclusione di conflitti violenti. È così possibile, in particolare, appoggiare attori che si impegnano in modo costruttivo per la conclusione del conflitto, difendono il rispetto e la promozione del diritto umanitario internazionale o perseguono la promozione di strutture internazionali, statali e non statali nel quadro degli sforzi a favore della pace.

Nel settore del rafforzamento dei diritti dell'uomo le misure della Confederazione si concentrano sulla promozione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, sanciti in particolare nei due Patti internazionali del 1966¹⁴. Entrano in considerazione anche misure di promozione dei diritti di gruppi di persone, in particolare minoranze e gruppi particolarmente minacciati come le donne o i bambini.

La formulazione di questi obiettivi permette di fissare un quadro ampio all'interno del quale la Confederazione potrà prendere le misure previste dal presente disegno di legge. Tale formulazione orienta la strategia politica e nel contempo dà alla Confederazione la necessaria flessibilità per potere reagire agli sviluppi imprevisi e alle nuove conoscenze rilevanti per i due settori politici. Per questo proponiamo al Parlamento volutamente a livello di legge una formulazione relativamente generica degli obiettivi che le misure della Confederazione devono perseguire. Definiremo e commenteremo dettagliatamente gli obiettivi nei settori della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo quando sottoporremo al Parlamento le richieste di crediti-quadro sulla base della presente legge federale.

¹² RS 974.1

¹³ RS 974.1

¹⁴ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (RS 0.103.1) e Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici (RS 0.103.2).

2.3

Articolo 3: Misure

L'articolo 3 presenta i diversi tipi di misure. Fra questi citiamo in particolare la concessione di contributi finanziari, la fornitura di prestazioni in natura, l'invio di esperti nonché la partecipazione ad associazioni e fondazioni di diritto privato o la partecipazione alla loro costituzione. Qualora l'attuazione di misure complementari non disciplinate nel presente disegno di legge dovesse risultare necessaria per perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 2, in singoli casi il Consiglio federale potrà adottare singole misure concrete basandosi sull'articolo 184 della Costituzione federale¹⁵. Il capoverso 2 conferma tale competenza.

La Confederazione può attuare autonomamente misure nel quadro della legge proposta. Se ciò serve allo scopo di cui all'articolo 2, deve però anche poter cooperare con organizzazioni internazionali, Stati o altri attori, come in particolare le organizzazioni non governative.

2.4

Articolo 4: Finanziamento

Per disporre dei mezzi destinati all'attuazione delle misure conformemente al presente disegno di legge, il Consiglio federale sottoporrà la richiesta di crediti-quadro generalmente della durata di almeno quattro anni. Il Consiglio federale potrà così concepire una pianificazione a media scadenza e collaborazioni pluriennali con organizzazioni e istituzioni specializzate, con ricadute positive sulla qualità delle attività della Confederazione a favore della promozione della pace e del rafforzamento dei diritti umani.

2.5

Articolo 5: Valutazione

L'articolo 5 obbliga il Consiglio federale ad assicurare una valutazione delle misure adottate e a riferire al Parlamento per ogni periodo di credito. Il Consiglio federale sottoporrà un rapporto insieme alla richiesta di un nuovo credito quadro, di regola cioè ogni quattro anni.

2.6

Articolo 6: Competenza

Al Consiglio federale è attribuita la competenza di decidere sulle misure previste dalla presente legge. Nel quadro della sua autonomia organizzativa, il Consiglio federale stabilirà mediante ordinanza e conformemente agli articoli 8 e 43 della legge federale del 21 marzo 1997¹⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) le competenze dei singoli servizi amministrativi. Conformemente all'ordinanza del 29 marzo 2000¹⁷ sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg-DFAE), la responsabilità principale per le misure secondo la presente legge è affidata alla Direzione politica del DFAE.

¹⁵ RS 101

¹⁶ RS 172.010

¹⁷ RS 172.211.1

3.1.2 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

L'esecuzione della legge proposta spetta esclusivamente alla Confederazione e non grava sui Cantoni e i Comuni

3.2 Ripercussioni sull'informatica

La nuova legge non ha ripercussioni sull'informatica, non implicando in particolare alcun adeguamento dei corrispondenti processi amministrativi che influirebbe sulle applicazioni informatiche di supporto.

3.3 Incidenze economiche

La legge federale proposta non avrà alcuna incidenza sull'insieme dell'economia. Benché il Consiglio federale cercherà, nel limite del possibile, la cooperazione con partner presenti nelle regioni in conflitto, in determinate circostanze potrà anche sostenere organizzazioni in Svizzera. Di conseguenza le incidenze sull'economia svizzera saranno di poco conto.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è inserito nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003²⁴, nel quale è però stata iscritta l'estensione della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo²⁵. La creazione di una base legale per questo settore non è stata inserita nel programma di legislatura poiché i lavori preliminari relativi alle questioni di fondo nel settore delle basi legali per gli aiuti finanziari della Confederazione nel settore della politica estera sono terminati soltanto nel 2000. L'ormai mutata prassi concernente tali aiuti finanziari rende tuttavia necessaria la legge federale proposta per mantenere le misure della Confederazione a favore della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti dell'uomo.

5 Rapporto con il diritto europeo

La legge federale proposta non tocca alcuna questione connessa al diritto europeo.

²⁴ FF 2000 2037

²⁵ Cfr. Oggetti previsti nelle direttive 3 e 4, FF 2000 2043–2045.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

La presente legge federale disciplina misure nel settore della politica estera svizzera. Si fonda così sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale²⁶ che affida alla Confederazione l'intera competenza degli affari esteri.

6.2 Forma dell'atto legislativo

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale²⁷ proponiamo al Parlamento di stabilire in una legge federale l'esecuzione di misure della Confederazione per la promozione civile della pace e il rafforzamento dei diritti dell'uomo. Questa legge sottostà al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale²⁸.

²⁶ RS 101

²⁷ RS 101

²⁸ RS 101