

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Fase pilota 2011 – 2015

Parere e raccomandazioni del Comitato consultivo del CSDU

del 29 aprile 2015

Compendio

La valutazione conferma quanto sostenuto dal Comitato consultivo, ossia che il progetto pilota quinquennale della Confederazione ha ampiamente raggiunto i suoi obiettivi.

Il CSDU si dimostra un'istituzione necessaria e utile per la Svizzera a livello sia nazionale sia internazionale. A livello nazionale, sostiene gli sforzi compiuti da istituzioni e organizzazioni pubbliche e private per operare conformemente ai diritti fondamentali. A livello internazionale, contribuisce al riconoscimento della politica svizzera in materia di diritti umani.

I servizi specializzati e di qualità forniti dalla rete universitaria interdisciplinare costituiscono il suo principale valore aggiunto. Il CSDU è riuscito a creare uno stretto legame con la prassi ottenendo in questo modo il riconoscimento di committenti e interessati.

Il Comitato consultivo raccomanda al Consiglio federale la prosecuzione e l'ulteriore sviluppo dell'istituzione. La prossima fase dovrà concentrarsi sul consolidamento del quadro giuridico, della struttura e del finanziamento.

1. Comitato consultivo del CSDU

Il 1° luglio 2009, il Consiglio federale ha deciso l'avvio di un progetto quinquennale nel settore dei diritti umani. Il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) si basa sul contratto quadro sottoscritto il 14 marzo 2011 dalla Confederazione con l'Università di Berna.

Il Comitato consultivo del CSDU, istituito sulla scorta di tale contratto, ha il compito di consigliare il Centro riguardo al proprio orientamento strategico. La sua composizione, con personalità della politica, dell'amministrazione pubblica, dell'economia, delle ONG e della società civile, gli assicura un ampio appoggio tra la popolazione svizzera.

In occasione delle sue due sedute annuali, il Comitato consultivo formula all'attenzione del Comitato di pilotaggio (formato da rappresentanti del DFAE e del DFGP) e del Comitato direttivo del CSDU una serie di raccomandazioni riguardanti i programmi annuali e prende visione dei rapporti annuali e delle relazioni finanziarie. L'attività del Comitato consultivo è incentrata sul dialogo con il Comitato direttivo sulla scorta di progetti concreti e mira ad accompagnare i servizi in modo costruttivo e critico. Le diverse opinioni dei membri del Comitato consultivo confluiscono sotto forma di feedback nel lavoro svolto dal CSDU.

Preso atto dei risultati della valutazione, in questo documento il Comitato consultivo esprime il proprio parere sull'operato del CSDU durante la fase pilota e formula all'attenzione del Consiglio federale alcune raccomandazioni sui prossimi passi da intraprendere.

2. Operato del Comitato consultivo

Grazie all'ampio sostegno di cui gode il Comitato consultivo, l'attività del CSDU vede coinvolti vari attori e organizzazioni. I membri del Comitato consultivo hanno la possibilità di informarsi in modo approfondito sulla tematica dei diritti umani e sui servizi del CSDU, e di divulgare quanto appreso. Oggi, il Centro svizzero di competenza per i diritti umani è conosciuto da importanti attori del settore.

I dibattiti su progetti concreti del CSDU evidenziano una grande varietà di opinioni e servono al Comitato direttivo per valutare il proprio lavoro. Tramite i suoi membri, il Comitato consultivo funge da importante ponte di collegamento con le commissioni extraparlamentari che si occupano di questioni inerenti i diritti umani.

Malgrado opinioni contrastanti al riguardo, il clima di discussione generalmente positivo ha contribuito ad accrescere il riconoscimento del CSDU e della sua attività.

Concepito come organo consultivo e forum di dialogo, il Comitato consultivo non ha alcuna competenza decisionale. L'elevato numero di membri che lo compongono e la loro diversa presenza alle sedute non gli consentono di fare altro. Parecchi membri ritengono tuttavia che le sue dimensioni lo rendano troppo pesante e auspicano una struttura più snella. Altri si aspettano un maggiore impegno soprattutto a livello di input.

Secondo la maggioranza, anche in futuro il Comitato consultivo dovrà fungere da trait-d'union tra la popolazione e un'istituzione nazionale per i diritti umani. La nomina dei membri ad personam, e non in qualità di rappresentanti di organizzazioni, ha dato buoni risultati. Sarà comunque importante continuare a coinvolgere tutte le parti interessate della sfera pubblica e della società civile.

Sulla scorta delle esperienze acquisite durante il progetto pilota, anche qualora mantenesse la sua forma attuale, il Comitato consultivo dovrà avere più margine di manovra per occuparsi maggiormente del contenuto del lavoro di una futura istituzione. Ciò vale in particolare per l'elaborazione del programma di lavoro annuale e la valutazione dell'attività del CSDU. Un accompagnamento tematico più intenso potrebbe concretizzarsi per esempio attraverso l'istituzione di comitati.

3. Servizi del CSDU

Come evidenzia anche il rapporto di valutazione del 23 aprile 2015, di cui il Comitato consultivo condivide i risultati e le conclusioni, i servizi del CSDU sono tutto sommato di qualità.

Indipendentemente dai Principi di Parigi, il CSDU si è dimostrato un'istituzione utile e necessaria per la Svizzera. Soprattutto nelle questioni riguardanti i diritti fondamentali, il Centro è un importante pilastro dello Stato di diritto svizzero di cui anche in futuro non si potrà fare a meno.

L'operato del CSDU può anche dare adito a controversie visto che, in parte, implica giudizi di valore. A questo proposito, il Comitato consultivo ritiene che il CSDU abbia gestito in modo professionale i dissidi sorti.

Nella fase pilota, il Consiglio federale ha concepito il CSDU come fornitore di servizi destinati innanzitutto alla Confederazione e, in secondo luogo, ad altri committenti pubblici e privati che ne

fanno richiesta. Per questo motivo i fondi stanziati sono vincolati. Malgrado la sua struttura accademica, il CSDU si è presto concentrato sulla fornitura di servizi.

Grazie alla stretta collaborazione con committenti comunali, cantonali, federali e privati nonché con altre parti interessate il CSDU può garantire un legame forte e duraturo con la prassi. Per tutte le parti coinvolte ciò costituisce un chiaro valore aggiunto, al quale si unisce la costruzione di una rete di relazioni ampia e utile a lungo termine con il mondo dell'economia, le ONG e la società civile in generale. Una sola istituzione universitaria o extrauniversitaria non sarebbe assolutamente in grado di fare altrettanto.

Un altro valore aggiunto importante del CSDU è la sua interdisciplinarietà che ha permesso la creazione di sinergie nel lavoro tecnico, un ampliamento e un approfondimento delle competenze nonché – grazie al principio del doppio controllo – una migliore garanzia della qualità.

Per illustrare l'orientamento alla pratica, basta citare le valutazioni positive espresse dalle autorità responsabili dell'esecuzione delle pene riguardo alle ricerche chiarificatrici e ai pareri tecnici del CSDU nonché la loro utilità nel lavoro quotidiano. Da valutare positivamente sono anche il recepimento di pareri tecnici di qualità redatti dal CSDU all'attenzione dell'amministrazione pubblica in affari del Parlamento e del Consiglio federale, o ancora i benefici generati dai contatti del CSDU con istituzioni analoghe di altri paesi.

Le interfacce con le commissioni extraparlamentari non sono ancora definitivamente chiarite: il CSDU può fornire know how scientifico alle commissioni mentre queste ultime possono mettere a disposizione le loro conoscenze specifiche per lo svolgimento di studi. Uno dei motivi che impediscono il conferimento al CSDU di un numero maggiore di mandati è l'esiguità dei mezzi finanziari a disposizione delle commissioni. In futuro, il dialogo tra le commissioni e un'istituzione svizzera per i diritti umani dovrà essere rafforzato e istituzionalizzato.

Durante la fase pilota, l'educazione ai diritti umani e l'informazione su questioni attinenti tali diritti non sono state prioritarie. Il CSDU illustra la propria attività sul suo sito web, mediante manifestazioni e in una newsletter molto seguita soprattutto dagli ambienti interessati.

Nel settore dell'educazione extrascolastica ai diritti umani, occorrerà potenziare le offerte secondo i progetti sviluppati durante la fase pilota e mettere a disposizione del pubblico interessato un'adeguata documentazione su questioni riguardanti i diritti umani. In questo senso, si dovranno adeguare il mandato e il finanziamento per la prossima fase.

Tra il grande pubblico, il CSDU è ancora poco visibile. L'attenzione si concentra perlopiù sulle istituzioni universitarie che partecipano al progetto pilota. La riconoscibilità del profilo dell'istituzione dovrà essere rafforzata attraverso un adeguato posizionamento negli ambienti specializzati e nella collettività. A questo proposito, molti membri del Comitato consultivo ritengono prioritario porre l'accento sull'idea di rete e sulla qualità. Semplici iniziative di pubbliche relazioni dovranno rimanere, come sinora, escluse.

Una futura istituzione potrà anche collaborare con partner della società civile e dell'economia per fornire insieme servizi a favore della collettività o di determinati gruppi di popolazione. Al di fuori del settore universitario vi è molto know how specialistico che sarà opportuno coinvolgere.

4. Struttura e finanziamento del CSDU

Secondo la maggioranza del Comitato consultivo, un'istituzione per i diritti umani necessita a medio termine di una base legale federale affinché il suo organico, la sua indipendenza e il suo finanziamento siano garantiti.

Le disposizioni di legge emanate dal legislatore dovranno, da un lato, tenere conto delle esigenze specifiche della Svizzera, dall'altro, evidenziare in termini positivi anche verso l'esterno, a livello internazionale, la posizione della Confederazione in materia di politica dei diritti umani. Lo Stato di diritto e la certezza del diritto sono caratteristiche essenziali della Svizzera. Nella competizione economica globale, questo punto di vista diventa sempre più importante nella valutazione da parte degli Stati, delle organizzazioni internazionali e delle aziende. Pertanto, anche se le esigenze specificamente svizzere saranno prese in considerazione, i requisiti previsti nei Principi di Parigi dovranno diventare il parametro di riferimento della futura istituzione.

Anche in futuro, l'istituzione per i diritti umani dovrà essere concepita innanzitutto come fornitore di servizi specializzati, volti a portare benefici alla popolazione e a sostenere un operato conforme allo Stato di diritto.

Il vantaggio specifico della rete universitaria è la sua capacità di mettere a disposizione in breve tempo ampie conoscenze specialistiche in diverse discipline. Tra i suoi svantaggi, spiccano l'importante dispendio di risorse per il coordinamento e possibili problemi di efficienza amministrativa. Nel complesso, tuttavia, i vantaggi superano gli svantaggi.

Per poter assolvere meglio i vari compiti di coordinamento, sarà necessario rafforzare il Segretariato generale, snellire la struttura dirigenziale e attribuirle competenze decisionali.

L'attuale struttura è finanziata principalmente dalla Confederazione, ma anche i Cantoni responsabili delle università che partecipano al progetto pilota forniscono un contributo considerevole, mettendo a disposizione, nel quadro degli stanziamenti destinati appunto alle università, risorse personali e prestazioni in natura, in particolare spazi. Negli anni, inoltre, il CSDU è riuscito a incrementare la quota dei fondi acquisiti svolgendo mandati per conto di terzi. In futuro, questa fonte di finanziamento potrà senz'altro essere rafforzata.

Dal punto di vista sia nazionale sia internazionale, la responsabilità formale dell'istituzione dovrà competere innanzitutto alla Confederazione anziché a singoli dipartimenti. Il Comitato consultivo sottolinea tuttavia che, visto il lavoro pionieristico svolto dal DFAE e dal DFGP durante la costruzione del CSDU, entrambi dovranno continuare a ricoprire una posizione importante. Secondo la maggioranza dei suoi membri, l'indipendenza dell'istituzione conformemente ai Principi di Parigi potrà essere garantita sancendo nella legge l'autonomia giuridica della rete.

Per organizzare in modo ottimale la responsabilità sull'istituzione, nella prossima fase del progetto le autorità federali dovranno dapprima avviare un dialogo con le altre parti interessate e, successivamente, sottoporre al legislatore una proposta che le garantisca l'indipendenza nonché le risorse umane e finanziarie di cui necessita.

Durante questa fase e fino all'emanazione di una legge, al CSDU dovrà essere concessa una certa libertà d'azione per svolgere, oltre al programma di lavoro e ai mandati della Confederazione, anche studi scientifici, per organizzare manifestazioni, pubblicare libri e opuscoli, allacciare contatti con specialisti nel settore dei diritti fondamentali e così via. Un mandato in tal senso potrà basarsi sul compito di tutela dei diritti fondamentali affidato alla Confederazione e dovrà poter contare su circa un terzo delle risorse del Centro. Per la reputazione nazionale e internazionale dell'istituzione quest'ultimo aspetto è di cruciale importanza e non mette in discussione la priorità attribuita ai servizi.

Durante la fase pilota, il margine di manovra, inizialmente molto ridotto, del CSDU ha già conosciuto un progressivo ampliamento grazie al lavoro del Comitato di coordinamento.

5. Raccomandazioni del Comitato consultivo

- 5.1. Presa di conoscenza da parte del Consiglio federale del risultato nel complesso positivo della valutazione.
- 5.2. Prosecuzione di un'istituzione nazionale per i diritti umani utile e necessaria per la Svizzera, orientata alle esigenze interne e concepita come contributo svizzero al rafforzamento della protezione dei diritti umani a livello internazionale.
- 5.3. Integrazione formale nella legge di un centro di competenza di questo tipo durante la prossima legislatura.
- 5.4. Concessione di un'indipendenza sufficiente mediante la fissazione nella legge dell'autonomia giuridica. L'istituzione dovrà soddisfare completamente o in gran parte i requisiti stabiliti nei Principi di Parigi (status A o B).
- 5.5. Configurazione come rete di una futura istituzione per i diritti umani, con un organo direttivo e di coordinamento snello e dotato di risorse sufficienti e un Segretariato generale professionale.
- 5.6. Rafforzamento della collaborazione con i detentori di know how su questioni inerenti i diritti umani al di fuori della rete universitaria, nella società civile, nell'economia e con le ONG.
- 5.7. A dipendenza della forma concreta degli organi della futura istituzione per i diritti umani: mantenimento di un Comitato consultivo dotato di maggiori competenze nel dialogo tematico con l'istituzione, ma privo di competenze operative.
- 5.8. Rafforzamento del proprio profilo presso l'opinione pubblica mediante la presentazione di studi di qualità e l'organizzazione di manifestazioni di formazione continua. Coinvolgimento di tutte le regioni linguistiche della Svizzera.

Raccomandazioni per la prossima fase fino all'emanazione di una legge:

- 5.9. Prosecuzione del CSDU nella sua forma attuale fino all'emanazione di una base legale.
 - 5.10. Avvio di un dialogo da parte della Confederazione con le parti interessate in merito alla futura impostazione degli organi direttivo e di coordinamento.
 - 5.11. Avvio di un dialogo da parte della Confederazione con i Cantoni universitari coinvolti in merito alla prosecuzione del loro attuale contributo.
 - 5.12. Collaborazione con le commissioni extraparlamentari della Confederazione e chiarimento delle interfacce.
 - 5.13. Potenziamento dell'offerta nel settore dell'educazione ai diritti umani extrascolastica.
 - 5.14. Mantenimento della priorità accordata ai servizi, ma rafforzamento del margine di manovra del CSDU.
-