

Settimo, ottavo e nono rapporto  
periodico presentati  
dalla Svizzera al Comitato delle Nazioni  
Unite per l'eliminazione della  
discriminazione  
razziale

Conformemente all'articolo 9 della Convenzione  
internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni  
forma di discriminazione razziale

Berna, 30 novembre 2012



## INDICE

INDICE	3
SOMMARIO	5
Introduzione	11
Prima parte: informazioni generali	13
1 Evoluzione della struttura demografica	13
2 Basi costituzionali e legislative	16
3 Politica generale di lotta contro la discriminazione razziale	24
Seconda parte: esame dell'applicazione degli articoli 2-7 della Convenzione	50
1 Articolo 1: definizione di discriminazione razziale	50
2 Articolo 2: condanna della discriminazione razziale	52
3 Articolo 3: condanna dell'apartheid	53
4 Articolo 4: misure volte a punire determinati atti di discriminazione razziale	55
5 Articolo 5: eliminazione della discriminazione razziale, segnatamente nel settore di determinati diritti umani	58
6 Articolo 6: garanzia di un rimedio giuridico efficace	80
7 Articolo 7: provvedimenti nei settori dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione	82
Terza parte: presa di posizione sulle Osservazioni conclusive del Comitato del 14 agosto 2008	87
1 In generale	87
2 Persistenza di atteggiamenti ostili nei confronti di determinate minoranze (n. 7 delle Osservazioni conclusive)	87
3 Federalismo (n. 8 delle Osservazioni conclusive)	89
4 Legislazione antidiscriminazione esaustiva e assenza di un piano d'azione nazionale (n. 9 delle Osservazioni conclusive)	90
5 Assenza di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti dell'uomo (n. 10 delle Osservazioni conclusive)	92
6 Mancanza di una definizione esaustiva di discriminazione razziale diretta e indiretta (n. 11 delle Osservazioni conclusive)	93
7 Informazioni sulle misure adottate dai Cantoni (n. 12 delle Osservazioni conclusive)	94
8 Riserva all'articolo 2 della Convenzione (n. 13 delle Osservazioni conclusive)	95
9 <i>Racial profiling</i> (n. 14 delle Osservazioni conclusive)	97

10	Riserva all'articolo 4 della Convenzione (n. 15 delle Osservazioni conclusive)	98
11	Violenza da parte della polizia (n. 16 delle Osservazioni conclusive)	99
12	Legislazione sugli stranieri e sull'asilo (n. 17 delle Osservazioni conclusive)	106
13	Processo di naturalizzazione (n. 18 delle Osservazioni conclusive)	109
14	I nomadi (n. 19 delle Osservazioni conclusive)	113
15	Ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990 (n. 20 delle Osservazioni conclusive)	120
16	Attuazione della dichiarazione e del programma d'azione di Durban (n. 21 delle Osservazioni conclusive)	120
17	Ratifica dell'emendamento all'articolo 8 paragrafo 6 della Convenzione (n. 22 delle Osservazioni conclusive)	122
18	Pubblicazione del rapporto e delle Osservazioni conclusive (n. 23 delle Osservazioni conclusive)	122
19	Consultazione di organizzazioni della società civile e di altri attori (n. 24 delle Osservazioni conclusive)	123
20	Ulteriori raccomandazioni per lo Stato membro (n. 25-27 delle Osservazioni conclusive)	124
	LISTA DELLE ABBREVIAZIONI	125
	ALLEGATI	129

## **SOMMARIO**

INDICE	3
SOMMARIO	5
Introduzione	11
Prima parte: informazioni generali	13
1 Evoluzione della struttura demografica	13
1.1 Popolazione straniera stabilmente residente	13
1.2 Popolazione straniera stabilmente residente per nazionalità 2007-2010	13
1.3 Immigrazione internazionale	13
1.4 Asilo	14
1.5 Minoranze linguistiche	14
1.6 Minoranze religiose	15
1.7 Minoranze etniche	15
2 Basi costituzionali e legislative	16
2.1 Firma e ratifica di convenzioni internazionali	16
2.2 Modifiche della Costituzione federale	16
2.3 Panoramica delle revisioni di leggi federali	18
2.3.1 Diritto e procedura penali	18
2.3.2 Diritto e procedura civili	19
2.4 Ulteriori modifiche e adeguamenti legislativi	19
2.4.1 Legislazione in materia di migrazione	19
a) Legge federale sugli stranieri (LStr)	19
b) Legge sull'asilo (LAsi)	21
2.4.2 Altre modifiche nel settore del diritto pubblico	22
2.5 Modifiche apportate a leggi cantonali	23
3 Politica generale di lotta contro la discriminazione razziale	24
3.1 Osservazioni generali	24
3.2 Minoranze nazionali	24
3.2.1 Minoranze linguistiche	24
3.2.2 Minoranze religiose	24
a) Comunità ebraica	29
b) Comunità musulmana	31

3.2.3	La minoranza dei nomadi	35
3.3	Popolazione straniera	35
3.3.1	Informazioni sulla politica di migrazione	35
3.3.2	Politica d'asilo	35
3.3.3	Politica d'integrazione	36
3.3.4	<i>Sans-papiers</i>	37
3.4	Attività contro il razzismo	37
3.4.1	A livello internazionale	37
3.4.2	A livello nazionale	38
a)	Servizio per la lotta al razzismo	38
aa)	Aiuti finanziari a favore di progetti contro il razzismo e a favore dei diritti dell'uomo	38
bb)	Aiuti finanziari per progetti in ambito scolastico e nell'educazione ai diritti dell'uomo	39
cc)	Strumenti legali contro la discriminazione	39
dd)	Miglioramento dei dati disponibili	40
ee)	Estremismo di destra	41
ff)	Radicamento della protezione dalla discriminazione nella politica d'integrazione	41
gg)	Adesione al programma <i>Progetti urbani</i>	42
hh)	Razzismo e discriminazione razziale in ambito sportivo	42
b)	Altri organi federali	44
aa)	Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito	44
bb)	Ufficio federale della sanità pubblica – Programma nazionale Migrazione e salute 2008-2013	44
c)	Commissioni extraparlamentari	45
aa)	Commissione federale contro il razzismo (CFR)	45
bb)	Commissione federale della migrazione (CFM)	46
3.4.3	A livello cantonale e comunale	47
	Seconda parte: esame dell'applicazione degli articoli 2-7 della Convenzione	50
1	Articolo 1: definizione di discriminazione razziale	50
2	Articolo 2: condanna della discriminazione razziale	52
2.1	Considerazioni generali sull'articolo 2 paragrafo 1 commi a e b: rispetto del principio della parità di trattamento da parte dello Stato	52

2.2	Articolo 2 paragrafo 1 comma a: problema della discriminazione tra stranieri e riserva formulata dalla Svizzera a favore della sua politica d'immigrazione	53
2.3	Articolo 2 paragrafo 1 commi c e d: divieto della discriminazione e relativa applicazione ai rapporti tra individui	53
2.4	Articolo 2 paragrafo 1 comma e: promozione di organizzazioni e movimenti integrazionisti	53
3	Articolo 3: condanna dell'apartheid	53
4	Articolo 4: misure volte a punire determinati atti di discriminazione razziale	55
4.1	Articolo 4 comma a: le disposizioni penali contenute negli articoli 261 <sup>bis</sup> CP e 171c CPM	55
4.1.1	Perseguimento penale e giurisprudenza dei tribunali	55
4.1.2	Ulteriori riferimenti alla prassi	56
4.2	Articolo 4 comma b: divieto delle organizzazioni e delle attività di propaganda che incitano alla discriminazione razziale	57
5	Articolo 5: eliminazione della discriminazione razziale, segnatamente nel settore di determinati diritti umani	58
5.1	Articolo 5 comma a: diritto a una parità di trattamento dinanzi ai tribunali e a ogni altro organo che amministri la giustizia	58
5.2	Articolo 5 comma b: diritto alla sicurezza personale e alla protezione dello Stato	59
5.3	Articolo 5 comma c: diritti politici	61
5.4	Articolo 5 comma d: altri diritti civili	61
5.4.1	Articolo 5 comma d sottocomma i: diritto di circolare liberamente e di scegliere il luogo di residenza all'interno dello Stato	61
5.4.2	Articolo 5 comma d sottocomma ii: diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, e di tornare nel proprio Paese	61
5.4.3	Articolo 5 comma d sottocomma iii: diritto alla nazionalità	61
5.4.4	Articolo 5 comma d sottocomma iv: diritto a contrarre matrimonio e alla scelta del proprio coniuge	61
a)	Diritto al matrimonio	61
b)	Diritto alla libera scelta del coniuge	62
5.4.5	Articolo 5 comma d sottocomma v: diritto alla proprietà	63
5.4.6	Articolo 5 comma d sottocomma vi: diritto all'eredità	63
5.4.7	Articolo 5 comma d sottocomma vii: diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione	63
a)	Diritto a esprimere e a praticare le proprie convinzioni religiose	63
b)	Scuole pubbliche neutrali dal profilo confessionale	63

5.4.8	Articolo 5 comma d sottocomma vii: diritto alla libertà di opinione e di espressione	64
5.4.9	Articolo 5 comma d sottocomma ix: libertà di riunione e di pacifica associazione	64
5.5	Articolo 5 comma e: diritti economici, sociali e culturali	65
5.5.1	Articolo 5 comma e sottocomma i: diritto al lavoro	65
a)	Diritto al lavoro	65
c)	Diritto alla libera scelta dell'impiego	66
d)	Diritto a condizioni di lavoro eque e soddisfacenti	67
e)	Diritto a uno stesso salario per uno stesso lavoro nonché a una remunerazione equa e soddisfacente	69
f)	Diritto alla protezione contro la disoccupazione	69
5.5.2	Articolo 5 comma e sottocomma ii: diritti sindacali	70
5.5.3	Articolo 5 comma e sottocomma iii: diritto all'alloggio	70
5.5.4	Articolo 5 comma e sottocomma iv: diritto alle cure mediche pubbliche e alla previdenza sociale	73
a)	Diritto alle cure mediche pubbliche e all'assistenza medica	73
g)	Diritto alla previdenza sociale e ai servizi sociali	74
5.5.5	Articolo 5 comma e sottocomma v: diritto all'educazione e alla formazione	76
5.5.6	Articolo 5 comma e sottocomma vi: diritto a partecipare ad attività culturali	79
5.6	Articolo 5 comma f: diritto di accesso a tutti i luoghi e servizi a uso pubblico	79
6	Articolo 6: garanzia di un rimedio giuridico efficace	80
7	Articolo 7: provvedimenti nei settori dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione	82
7.1	Provvedimenti nell'ambito dell'insegnamento e dell'educazione	82
7.2	Media	84
7.2.1	Consiglio svizzero della stampa	84
7.2.2	Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva AIRR	85
7.2.3	Radio e televisione svizzera	86
7.3	Studi, pubblicazioni e conferenze sul tema razzismo	86
Terza parte: presa di posizione sulle Osservazioni conclusive del Comitato del 14 agosto 2008		87
1	In generale	87
2	Persistenza di atteggiamenti ostili nei confronti di determinate minoranze (n. 7 delle Osservazioni conclusive)	87



3	Federalismo (n. 8 delle Osservazioni conclusive)	89
4	Legislazione antidiscriminazione esaustiva e assenza di un piano d'azione nazionale (n. 9 delle Osservazioni conclusive)	90
5	Assenza di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti dell'uomo (n. 10 delle Osservazioni conclusive)	92
6	Mancanza di una definizione esaustiva di discriminazione razziale diretta e indiretta (n. 11 delle Osservazioni conclusive)	93
7	Informazioni sulle misure adottate dai Cantoni (n. 12 delle Osservazioni conclusive)	94
8	Riserva all'articolo 2 della Convenzione (n. 13 delle Osservazioni conclusive)	95
8.1	Osservazioni generali sull'ammissione e il soggiorno	95
8.2	Ricongiungimento familiare e diritto di soggiorno	96
9	<i>Racial profiling</i> (n. 14 delle Osservazioni conclusive)	97
10	Riserva all'articolo 4 della Convenzione (n. 15 delle Osservazioni conclusive)	98
11	Violenza da parte della polizia (n. 16 delle Osservazioni conclusive)	99
11.1	Istituzione di organi di ricorso indipendenti	100
11.2	Procedura disciplinare e penale contro gli abusi da parte della polizia	101
11.3	Miglioramento della formazione degli agenti di polizia	102
11.4	Reclutamento dei membri di minoranze nel corpo di polizia	104
11.5	Ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU contro la tortura	106
12	Legislazione sugli stranieri e sull'asilo (n. 17 delle Osservazioni conclusive)	106
13	Processo di naturalizzazione (n. 18 delle Osservazioni conclusive)	109
14	I nomadi (n. 19 delle Osservazioni conclusive)	113
14.1	Osservazioni generali	113
14.2	Riconoscimento, organizzazione e supporto agli Jenisch in Svizzera	115
14.3	Lingua Jenisch	115
14.4	Scolarizzazione e formazione dei bambini di Jenisch nomadi	116
14.5	Spazi di sosta e di transito per nomadi	116
15	Ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990 (n. 20 delle Osservazioni conclusive)	120
16	Attuazione della dichiarazione e del programma d'azione di Durban (n. 21 delle Osservazioni conclusive)	120
17	Ratifica dell'emendamento all'articolo 8 paragrafo 6 della Convenzione (n. 22 delle Osservazioni conclusive)	122
18	Pubblicazione del rapporto e delle Osservazioni conclusive (n. 23 delle Osservazioni conclusive)	122

19 Consultazione di organizzazioni della società civile e di altri attori (n. 24 delle Osservazioni conclusive)	123
20 Ulteriori raccomandazioni per lo Stato membro (n. 25-27 delle Osservazioni conclusive)	124
LISTA DELLE ABBREVIAZIONI	125
ALLEGATI	129

## Introduzione

1. Il 29 novembre 1994, la Svizzera ha aderito alla *Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (detta di seguito *Convenzione*)<sup>1</sup>, entrata in vigore per la Svizzera il 29 dicembre 1994<sup>2</sup>. In conformità con l'articolo 9 di tale Convenzione, gli Stati aderenti alla stessa si incaricano di presentare rapporti periodici concernenti le misure di carattere legislativo, giudiziario, amministrativo o di altro genere da essi adottate per rendere efficaci le norme della Convenzione.

2. Nelle «Osservazioni conclusive» del Comitato dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale (dette di seguito *Osservazioni conclusive*) si raccomanda alla Svizzera di presentare in un unico documento il suo settimo e ottavo rapporto periodico, atteso il 14 novembre 2010<sup>3</sup>. A causa dei ritardi nel frattempo intervenuti è stata autorizzata anche l'integrazione del successivo nono rapporto.

3. Il presente rapporto è stato redatto in conformità con le direttive rivedute del *Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale* (di seguito denominato *Comitato*) rinunciando alla redazione di un nuovo *Common Core Document*<sup>4</sup>. Per i principali parametri demografici, economici e sociali, nonché per una descrizione del sistema politico svizzero, si rimanda al documento di base<sup>5</sup> concernente la Svizzera.

4. Il presente rapporto congiunto, che riunisce il settimo, l'ottavo e il nono rapporto periodico, copre il periodo che va da agosto 2008 a dicembre 2011. I dati statistici sono in linea di principio aggiornati alla fine di dicembre 2010. Laddove possibile sono stati integrati dati più recenti, inserendo un'apposita indicazione. Il presente rapporto si colloca dopo il quarto, quinto e sesto rapporto periodico consolidato<sup>6</sup>, che la Delegazione svizzera ha presentato al Comitato l'8 e l'11 agosto 2008<sup>7</sup>. In assenza di modifiche rispetto al periodo oggetto dei precedenti rapporti, si rimanda al rispettivo rapporto.

5. A scopo di chiarezza, il presente rapporto è stato suddiviso in tre parti.

- La prima parte, intitolata «Informazioni generali», contiene alcune considerazioni relative all'evoluzione della struttura demografica della Svizzera e fornisce indicazioni in merito allo sviluppo del diritto e della politica svizzeri in generale, dalla presentazione al Comitato dell'ultimo rapporto, negli ambiti che costituiscono l'oggetto della Convenzione.

---

<sup>1</sup> RU 1995 1163 seg.; FF 1992 III 217.

<sup>2</sup> RS 0.104.

<sup>3</sup> Osservazioni conclusive del 14 agosto 2008 (UN Doc. CERD/C/CHE/60/CO/6), numero 27.

<sup>4</sup> CERD/C/2007/1.

<sup>5</sup> Cfr. in merito il documento di base (HRI/CORE/Add.29/Rev. 1) del 22 febbraio 2001.

<sup>6</sup> Versione ONU del Rapporto periodico della Svizzera del 14 novembre 2006 (UN Doc. CERD/C/CHE/6).

<sup>7</sup> Cfr. i verbali della 1892esima e della 1893esima seduta del Comitato dell'8 e 11 agosto 2008 (UN Doc. CERD/C/SR. 1892 e 1893).

- La seconda parte è dedicata a un esame di tale evoluzione e di tali sviluppi alla luce delle norme pertinenti contenute nella Convenzione e contiene un commento aggiornato agli articoli 1-7 di questo strumento.
- La terza e ultima parte, infine, si occupa delle Osservazioni conclusive del Comitato relative al secondo e terzo rapporto periodico della Svizzera. In essa è presentato il punto di vista della Svizzera sulle questioni in merito alle quali il Comitato ha espresso preoccupazione e richiesto informazioni supplementari.

6. Il presente rapporto è stato redatto dalla *Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP)* del *Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)* in collaborazione con il *Servizio per la lotta al razzismo (SLR)* del *Dipartimento federale dell'interno (DFI)*. Gli altri uffici dell'Amministrazione federale interessati sono stati coinvolti nel quadro della procedura di consultazione degli uffici. Anche la *Commissione federale contro il razzismo (CFR)*, la *Commissione federale della migrazione (CFM)* nonché alcuni organismi indipendenti della società civile sono stati invitati a fornire il loro parere e a inoltrare i loro rapporti.

7. Il rapporto è pubblicato in tedesco, in francese e in italiano. Potrà essere consultato sui siti Internet del Dipartimento federale degli affari esteri e del Servizio per la lotta al razzismo<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/human/humri/humrtr/humrep.html>

## **Prima parte: informazioni generali**

8. La prima parte presenta innanzitutto una breve descrizione dell'evoluzione demografica in Svizzera nel periodo successivo alla presentazione dell'ultimo rapporto periodico. Essa contiene inoltre alcune indicazioni di carattere generale in merito allo sviluppo della situazione giuridica intervenuto nel frattempo e una panoramica della politica condotta attualmente dalle autorità svizzere nella lotta contro ogni forma di discriminazione razziale.

## **1 Evoluzione della struttura demografica**

### **1.1 Popolazione straniera stabilmente residente**

9. Alla fine del 2010, le persone stabilmente residenti in Svizzera erano 7 870 134, di cui il 22,4 per cento non aveva la cittadinanza svizzera. Nel 2010, la popolazione straniera stabilmente residente in Svizzera è aumentata di 40 354 unità (+2,3%) in rapporto all'anno precedente, raggiungendo così 1 766 277 persone. Mentre la quota dei domiciliati ha subito solo un leggero incremento, la quota dei dimoranti è invece notevolmente aumentata (+5,8%). La proporzione tra uomini e donne nella popolazione straniera era del 53,1 per cento di uomini contro il 46,9 per cento di donne.

### **1.2 Popolazione straniera stabilmente residente per nazionalità 2007-2010**

10. Quasi due terzi degli stranieri (62,4%, pari a 1 101 501 persone) provengono da uno Stato membro dell'UE-27 e dell'AELS. Con 287 130 persone, anche nel 2010 gli Italiani costituivano la nazionalità maggiormente rappresentata, seguiti dai cittadini tedeschi (263 271 persone) e portoghesi (212 586 persone). Il numero di persone provenienti dall'ex Serbia e Montenegro (incluso il Kosovo) ha registrato invece nel 2010 un nuovo calo; alla fine dell'anno costituivano un decimo (10,3%) della popolazione straniera stabilmente residente in Svizzera. Le rispettive tabelle sono disponibili nell'Allegato 1.

### **1.3 Immigrazione internazionale**

11. A fine dicembre 2011 vivevano in Svizzera in totale 1 772 279 stranieri, in maggioranza provenienti dagli Stati dell'UE-27 e AELS (1 147 185). Con un +4,1 per cento, la loro presenza nel 2011 ha registrato un aumento leggermente superiore rispetto all'anno precedente (2010: 3,3%).

12. A fine dicembre 2011, l'effettivo di persone provenienti da altri Paesi si assestava a 625 094, con un incremento dell'1 per cento rispetto all'anno precedente. Questa evoluzione rispecchia la politica migratoria del Consiglio federale ed è il risultato del sistema di autorizzazioni previsto dalla legge sugli stranieri, che permette di reclutare dai Paesi extra-UE soltanto manodopera particolarmente qualificata.

13. Nel 2011 sono immigrate in Svizzera 142 471 persone (2010: 134 171). L'emigrazione ha invece registrato un lieve calo rispetto all'anno precedente, con 64 038 stranieri in partenza dalla Svizzera nel 2011 (2010: 65 523).

14. Il gruppo più cospicuo di nuovi immigrati è costituito dai Tedeschi, con 12 601 persone, seguiti dai Portoghesi (+11 018), dai Kosovari (+8923), dai Francesi (+4370) e dagli Eritrei (+2575). Viceversa, i Paesi che hanno registrato il maggior calo dell'effettivo dei propri cittadini in Svizzera sono, nell'ordine, la Serbia (-10 386), la Bosnia ed Erzegovina (-1053), la Croazia (-1011), lo Sri Lanka (-941) e la Turchia (-452). Queste cifre confermano la tendenza registrata negli ultimi anni. Le rispettive tabelle sono disponibili nell'Allegato 1.

## **1.4 Asilo**

15. Rispetto all'anno precedente, nel 2011 il numero di domande d'asilo è aumentato del 45 per cento circa, raggiungendo le 22 551 unità. Si tratta dell'afflusso più cospicuo dal 2002 a oggi. Il principale Paese di provenienza è stata l'Eritrea, con 3356 domande, seguita da Tunisia (2574) e Nigeria (1895). Questo forte incremento del numero di richiedenti l'asilo va soprattutto ricondotto alla crisi che ha scosso l'Africa settentrionale e alla rotta migratoria che, dal marzo 2011, ha aperto il passaggio verso l'Europa.

16. Nel 2011 sono state evase in prima istanza 19 467 domande d'asilo, ossia 1223 in meno rispetto al 2010. È stato concesso asilo a 3711 persone. La quota di riconoscimento (percentuale delle domande d'asilo accolte) è stata dunque del 21 per cento, con un incremento del 17,7 per cento rispetto al 2010. Nel periodo in esame è stato possibile trasferire 3621 richiedenti l'asilo allo Stato Dublino competente, mentre 9461 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità. Ulteriori informazioni sono disponibili nell'Allegato 1 sotto forma di tabella.

## **1.5 Minoranze linguistiche**

17. I dati statistici più recenti in merito alle principali lingue parlate nel nostro Paese risalgono al 2000, anno dell'ultimo censimento federale. Le lingue ufficiali sono il tedesco (63,7%), il francese (20,4%), l'italiano (6,5%) e il romancio (0,5%). La quota delle altre lingue è dell'8,9 per cento.

18. Benché nell'insieme la loro quota sia rimasta complessivamente stabile, le lingue slave hanno guadagnato terreno a scapito delle lingue romanze: nel 2000 l'1,5 per cento della popolazione parlava una lingua slava dell'ex Jugoslavia, l'1,3 per cento parlava albanese, l'1,2 per cento portoghese, l'1,1 per cento spagnolo, l'1 per cento inglese e il 2,9 per cento un'altra lingua. Gran parte degli stranieri padroneggia una delle lingue nazionali e il 62,3 per cento la utilizza come lingua principale.

19. La Svizzera ha aderito nel 1997 alla *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* (RS 0.441.2). Essa ha definito il romancio e l'italiano come lingue regionali o minoritarie ai sensi della Carta e ha riconosciuto lo jensisch come una lingua non legata a una determinata

regione. Dal 1999 la Svizzera è inoltre Stato aderente della *Convenzione-quadro europea per la protezione delle minoranze nazionali* (cfr. in seguito cifra 23). Conformemente alla dichiarazione interpretativa fornita dalla Svizzera in sede di ratifica, sono di fatto riconosciute come minoranze nazionali le minoranze linguistiche, tra cui la minoranza romancia e quella italoфона.

## 1.6 Minoranze religiose

20. Anche i dati più recenti in merito all'appartenenza religiosa provengono dal censimento federale del 2000. All'epoca le persone di confessione cattolica romana (41,8%) ed evangelica riformata (33%) continuavano a rappresentare i due principali gruppi religiosi della Svizzera. Nel corso degli anni Novanta, l'appartenenza religiosa è stata oggetto di due tendenze assai evidenti: l'impressionante aumento della proporzione delle persone che non appartengono ad alcuna comunità religiosa (da 7,4% a 11,1%) e la crescita delle comunità religiose cristiana ortodossa e musulmana (cfr. prima parte, cap. 3.2.2.).

21. Il numero dei musulmani, in particolare, è più che raddoppiato in dieci anni, passando da 152 200 a 310 800 persone (4,3% della popolazione residente). La rapidità di questa progressione si spiega innanzitutto con i flussi migratori provenienti dal Kosovo, dalla Bosnia ed Erzegovina, dalla Repubblica di Macedonia e dalla Turchia. Gli immigrati originari della Serbia e del Montenegro, della Bosnia ed Erzegovina, della Repubblica di Macedonia e di altri Paesi dell'Europa centro-orientale sono venuti a rafforzare considerevolmente anche le comunità religiose cristiane ortodosse. Con 130 000 aderenti (1,8%), la confessione ortodossa occupa attualmente il terzo posto tra le confessioni cristiane. La quota rappresentata dalle comunità religiose ebraiche (0,3%) è per contro rimasta stabile.

22. Dal 2010 viene effettuata ogni anno una rilevazione strutturale su un campione di 200 000 persone allo scopo di raccogliere informazioni su lingua e religione. I primi risultati della rilevazione strutturale del 2010 sono attesi per il mese di giugno 2012. Al fine di precisare questi risultati, è prevista una rilevazione tematica campionaria su lingua, religione e cultura. La prima sarà effettuata nel 2014 su un campione di 10 000 persone e i risultati saranno pubblicati a dicembre 2015. La rilevazione dovrà essere eseguita ogni cinque anni.

## 1.7 Minoranze etniche

23. Nell'ambito della *Convenzione-quadro europea per la protezione delle minoranze nazionali* (RS 0.441.1) la Svizzera riconosce come minoranze nazionali i nomadi (cfr. in merito terza parte, cap. 14, presa di posizione sul n. 19 delle Osservazioni conclusive del Comitato) e la comunità ebraica (cfr. in merito prima parte, cap. 3.2.2.).

## 2 Basi costituzionali e legislative

24. Le basi generali di ordine costituzionale e legislativo che consentono di combattere il razzismo sono state descritte nei rapporti precedenti<sup>9</sup>. Nel capitolo seguente saranno dunque menzionate soltanto le basi costituzionali o legislative che sono state modificate o che sono entrate in vigore nel frattempo. Se pertinenti, questi strumenti saranno presentati più approfonditamente nella seconda o terza parte.

### 2.1 Firma e ratifica di convenzioni internazionali

25. Nel periodo in rassegna, la Svizzera ha intrapreso o sottoposto a esame la ratifica delle seguenti convenzioni:

- nel 2008 la Svizzera ha ratificato il *Protocollo facoltativo alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna* (RS 0.108.1), in virtù del quale le persone o gruppi di persone vittime della violazione di uno dei diritti enunciati nella Convenzione hanno la possibilità di rivolgersi al Comitato una volta che tutti i rimedi giuridici a livello nazionale siano stati esperiti. Durante il periodo in esame, tuttavia, nessuno ha usufruito di tale procedura per ricorrere contro una sentenza di ultima istanza pronunciata da un tribunale svizzero;
- il 21 gennaio 2011, la Svizzera ha sottoscritto la *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone contro le sparizioni forzate (ICED)*, la cui struttura è ispirata ad altre convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo: oltre a numerose disposizioni materiali (in particolare per quanto concerne la prevenzione e la riparazione), la Convenzione offre importanti strumenti d'attuazione. Sono attualmente in corso i preparativi per la ratifica del documento;
- viene attualmente sottoposta a verifica l'adesione alla *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*. La procedura di consultazione si è conclusa il 15 aprile 2011.

### 2.2 Modifiche della Costituzione federale

26. Dal 2008 sono state accettate dal Popolo le seguenti iniziative popolari, che hanno comportato corrispondenti modifiche a livello della Costituzione federale:

- il 28 novembre 2010 Popolo e Cantoni hanno accolto, con il 52,9 per cento di voti a favore, l'**iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati»**. L'iniziativa chiede che gli stranieri condannati per determinati reati o che hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale perdano ogni diritto di soggiorno e vengano espulsi dalla Svizzera. Inoltre, secondo l'iniziativa, le persone in questione devono sottostare a un divieto d'entrata ed essere punite se trasgrediscono tale divieto o entrano illegalmente in Svizzera in altro modo. Una disposizione transitoria della Costituzione federale concede al legislatore cinque anni di tempo per concretizzare a livello legislativo le nuove disposizioni costituzionali. Delle quattro varianti elaborate da un gruppo di lavoro per l'attuazione delle nuove disposizioni

---

<sup>9</sup> Cfr. Secondo e terzo rapporto CERD e documento di base, n. 21 segg.



costituzionali, due sono state poste in consultazione dal Consiglio federale il 23 maggio 2012 per consentire ai Cantoni, ai partiti politici e alle cerchie interessate di esprimere il proprio parere in merito<sup>10</sup>. Il Consiglio federale deciderà in seguito sulla procedura da seguire. Per quanto attiene invece alla situazione attuale, la *Commissione federale della migrazione (CFM)* ha pubblicato nel 2010 lo studio *Wegweisen. Ausschaffen. Ein Grundlagenbericht zu den ausländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit/Renvoi. Expulsion. Un rapport de base sur les conséquences de la criminalité en matière de droit des étrangers*, che fornisce un quadro dell'attuale prassi seguita dai Cantoni;

- il 29 novembre 2009 è stata accolta, con il 57,5 per cento di voti a favore, l'**iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti»**. Il Consiglio federale e un'ampia maggioranza in entrambe le Camere del Parlamento avevano raccomandato di respingere l'iniziativa. Gli elettori e le elettrici non hanno tuttavia dato seguito a questa raccomandazione. Consapevole del fatto che l'accettazione di tale iniziativa avrebbe potuto essere giudicata quale segnale di discriminazione e intolleranza crescenti nei confronti dei musulmani, già in vista dell'iniziativa il Consiglio federale si è premurato affinché vi fossero trasparenza e informazioni, facendo presente in particolare che in Svizzera le iniziative possono essere promosse da singoli cittadini e che pertanto non riflettono necessariamente la posizione del Governo o del Parlamento nazionali<sup>11</sup>. Per il Consiglio federale rappresentava in particolare una priorità l'intensificazione del dialogo con i membri delle comunità musulmane residenti in Svizzera (cfr. in merito la prima parte, cap. 3.2.2.). Contro il divieto di costruzione di minareti sono state intentate diverse azioni presso la Corte europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima tuttavia ha deciso di non entrare nel merito, giudicando che non potesse essere riconosciuto ai ricorrenti un diritto di azione<sup>12</sup>. A scatenare un dibattito pubblico prima della votazione non è stato solo l'obiettivo perseguito dall'iniziativa, ma anche il tenore dei manifesti affissi dai suoi promotori, tale da spingere diverse città a chiedere alla *Commissione federale contro il razzismo (CFR)* di valutarne in una perizia l'eventuale contenuto razzista. La Commissione è giunta alla conclusione che i manifesti, pur non contravvenendo alla norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261<sup>bis</sup> CP) in virtù del peso maggiore attribuito alla libertà d'espressione, alimentavano in effetti pregiudizi, suggerendo l'idea che la comunità musulmana costituisse di per sé un pericolo. Alla luce di tale valutazione, alcune città hanno quindi deciso di vietare l'affissione di questi manifesti sul suolo pubblico, mentre altre ne hanno denunciato pubblicamente il carattere discriminatorio<sup>13</sup>.

27. Il fatto che entrambe le sopraccitate iniziative siano in contrasto con obblighi assunti dalla Svizzera ai sensi del diritto internazionale ha dato il via a un ampio dibattito sulla regolamentazione nazionale delle iniziative popolari. Nella sua risposta a interventi parlamentari che affrontavano questo argomento, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che un esame materiale preliminare e condizioni di validità più severe per le

---

<sup>10</sup> Cfr. Comunicato DFGP, 23 maggio 2012.

<sup>11</sup> Cfr. Risposta del Consiglio federale all'interpellanza Kathy Ricklin 09.3221, 13 maggio 2009.

<sup>12</sup> Decisione sulla ricevibilità del ricorso presentato dalla *Ligue des Musulmans de Suisse* e altri e da Ouardiri contro la Svizzera il 28 giugno 2011 (n. 66274/09 e n. 65840/09).

<sup>13</sup> Comunicato della CFR del 7 ottobre 2009:

<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=29408>.

iniziative popolari potrebbero contribuire a evitare progetti costituzionali non conformi con il diritto internazionale<sup>14</sup>.

28. Secondo il diritto costituzionale vigente, l'Assemblea federale dichiara nulla un'iniziativa popolare soltanto nel caso in cui siano violate disposizioni cogenti del diritto internazionale. Pertanto l'attuale esame preliminare della Cancelleria federale si limita in sostanza ad aspetti puramente formali. Tale procedura potrebbe essere estesa con un esame preliminare materiale eseguito congiuntamente dall'Ufficio federale di giustizia e dalla Direzione del diritto internazionale pubblico. Prima della raccolta delle firme, i promotori di un'iniziativa popolare riceverebbero così un parere ufficiale sulla conformità del loro progetto costituzionale con il diritto internazionale. Il Consiglio federale ha inoltre proposto di inserire nella lista delle firme una breve indicazione sull'esito (positivo o negativo) dell'esame preliminare.

29. Poiché, tuttavia, nemmeno l'adozione di simili provvedimenti permetterebbe di escludere del tutto la riuscita di iniziative popolari non conformi al diritto internazionale, come seconda misura il Consiglio federale propone che il Parlamento dichiari nulle anche le iniziative popolari che violano nella loro essenza i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. In base a tale proposta, sarebbe ad esempio dichiarata nulla un'iniziativa che proponesse la reintroduzione della pena di morte, in quanto violerebbe nella sua essenza il diritto alla vita. L'iniziativa contro l'edificazione di minareti, approvata nel 2009, non sarebbe invece stata dichiarata nulla.

30. Il Parlamento, dopo aver dibattuto le proposte nel febbraio del 2012, ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un progetto concreto di legge o un progetto costituzionale per la relativa attuazione.

## **2.3 Panoramica delle revisioni di leggi federali**

### **2.3.1 Diritto e procedura penali**

31. Nel quadro dell'attuazione dello *Statuto di Roma della Corte penale internazionale* e al fine di garantire meglio l'efficacia, la trasparenza e la capillarità del perseguimento penale nei casi di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, la Svizzera ha modificato il suo Codice penale (CP, RS 311.0) e il suo Codice penale militare (CPM, RS 321.0). Con la revisione, entrata in vigore il 1° gennaio 2011, è stato tra l'altro esteso l'ambito di protezione della fattispecie di genocidio a gruppi sociali e politici, è stata introdotta la nuova fattispecie di crimini contro l'umanità ed è stata formulata una definizione dettagliata di crimini di guerra. La Svizzera ha ratificato lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale già nel 2001. Dopo che, in una prima fase, erano state emanate le basi giuridiche immediatamente necessarie per aprire la strada alla cooperazione con la Corte penale internazionale (ICC), nella seconda fase si è proceduto ad adeguare integralmente il diritto penale svizzero allo Statuto di Roma. Per ulteriori modifiche apportate al codice penale si rimanda alle informazioni fornite nel capitolo 4 della seconda parte.

---

<sup>14</sup> Rapporto complementare del Consiglio federale al rapporto del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale, 30 marzo 2011 (FF 2011 3299).

32. Il nuovo *Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007* (CPP; RS 312.0), entrato in vigore il 1° gennaio 2011, sostituisce i 26 codici di procedura penale cantonali come pure la legge sull'organizzazione giudiziaria federale. Il nuovo Codice di procedura penale prevede principalmente un rafforzamento dei diritti della difesa, l'ampliamento di taluni diritti della vittima e l'estensione delle misure di protezione dei testimoni. La procedura penale minorile è disciplinata invece da una legge apposita, che mette in primo piano la protezione dei minori nonché aspetti di carattere pedagogico. L'unificazione della procedura, che pone fine alla precedente dispersione delle norme processuali, giova all'uguaglianza giuridica e alla certezza del diritto, consentendo inoltre di lottare in modo più efficace contro il crimine.

### **2.3.2 Diritto e procedura civili**

33. Gli sviluppi di maggiore rilievo verificatisi nel settore del diritto civile sono le nuove disposizioni concernenti i presupposti per la celebrazione dei matrimoni, illustrate più nel dettaglio al capitolo 5.4.4 della seconda parte.

34. Il 1° gennaio 2011 è entrato in vigore il *Codice di procedura civile svizzero del 19 dicembre 2008* (CPC, RS 272), che sostituisce i 26 codici di procedura civile cantonali. Il nuovo Codice di procedura civile unifica e semplifica le procedure atte a fare valere pretese civili. L'articolo 89 CPC prevede in generale un'azione collettiva per far valere lesioni della personalità di determinati gruppi di persone; ciò rende possibile tra l'altro un'applicazione più efficace dei diritti di protezione in riferimento a tutte le lesioni dei diritti della personalità.

## **2.4 Ulteriori modifiche e adeguamenti legislativi**

### **2.4.1 Legislazione in materia di migrazione**

35. Il 24 settembre 2006, il popolo svizzero ha approvato la nuova *legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005* (LStr; RS 142.20) unitamente alla revisione della *legge sull'asilo del 26 giugno 1998* (LAsi; RS 142.31)<sup>15</sup>. L'attuazione dei due strumenti è avvenuta in più fasi: mentre il primo pacchetto di misure è entrato in vigore il 1° gennaio 2007, le restanti disposizioni della revisione parziale della legge sull'asilo nonché la nuova legge sugli stranieri e le ordinanze d'esecuzione sono entrate in vigore il 1° gennaio 2008<sup>16</sup>.

#### **a) Legge federale sugli stranieri (LStr)**

36. Fino al 1° gennaio 2008, le principali disposizioni della legislazione sugli stranieri erano contenute in ordinanze del Consiglio federale. Con l'entrata in vigore della legge sugli stranieri si è provveduto a regolamentare in maniera esaustiva lo statuto giuridico degli stranieri, conferendo in tal modo una maggiore legittimità politica alla normativa in materia.

---

<sup>15</sup> FF **2006** 8669.

<sup>16</sup> RU **2007** 5437.

37. Mentre l'*Accordo sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999* (ALC; RS 0.142.112.681), in vigore dal 1° giugno 2002, disciplina la circolazione delle persone in rapporto agli Stati dell'UE e dell'AELS, la legge sugli stranieri vale principalmente nei confronti delle persone provenienti da Paesi terzi, pur trovando applicazione anche in quegli ambiti che non sono coperti dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone o per i quali essa prevede norme più favorevoli.

38. Estendendo la possibilità del ricongiungimento familiare anche ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata così come agli studenti nei casi in cui vengano soddisfatte determinate condizioni (p.es. disporre di un'abitazione conforme ai propri bisogni), la legge sugli stranieri migliora lo statuto giuridico di numerosi cittadini stranieri. Inoltre, in caso di scioglimento della comunità familiare, il coniuge e i figli di una persona con cittadinanza svizzera o del titolare di un permesso di domicilio mantengono il diritto a un permesso di dimora se l'unione coniugale è durata almeno tre anni e se l'integrazione è avvenuta con successo. In presenza di gravi motivi personali (p.es. in caso di violenza nel matrimonio), il permesso di dimora può essere rilasciato anche prima che sia trascorso tale termine. La legge sugli stranieri fissa infine una serie di principi per l'integrazione e – al fine di incentivare un'integrazione precoce dei bambini – introduce dei termini entro cui far valere il diritto al ricongiungimento familiare.

39. In ottemperanza agli obblighi assunti in quanto Stato membro dello spazio Schengen<sup>17</sup>, la Svizzera ha sottoposto a revisione la legge sugli stranieri per adeguarla alla direttiva europea sul rimpatrio<sup>18</sup>. La legge rivista è entrata in vigore il 1° gennaio 2011. La direttiva sul rimpatrio persegue un'armonizzazione minima della procedura applicabile ai cittadini di Paesi non Schengen (Paesi terzi) il cui soggiorno è irregolare. Tale direttiva, che contiene tra l'altro prescrizioni sull'emanazione di decisioni di allontanamento, sulla carcerazione per garantire l'esecuzione dell'allontanamento, sul rimpatrio o rinvio coatto e sull'emanazione di divieti d'entrata, consente agli Stati Schengen di cooperare in maniera più efficace ed efficiente in sede di esecuzione degli allontanamenti: grazie all'uniformazione delle procedure, infatti, vengono semplificate per esempio l'organizzazione ed esecuzione dei voli speciali comuni. Poter contare su procedure uniformi riduce inoltre il rischio che i singoli Stati siano colpiti in misura differente dalla migrazione illegale a causa di regolamentazioni divergenti in materia. Il recepimento della direttiva ha comportato inoltre la riduzione della durata massima di carcerazione in vista di rinvio coatto, che è passata dai 24 mesi disposti in precedenza dalla legge sugli stranieri agli attuali 18 mesi.

40. Per rendere più vincolante per tutti il diritto in materia d'integrazione e fondarlo in misura maggiore sul principio della reciprocità, nel novembre 2011 il Consiglio federale ha posto in consultazione un progetto di revisione parziale della legge sugli stranieri nonché di adeguamento di cinque leggi federali. Le modifiche previste costituiscono parte integrante del piano d'integrazione adottato dal Consiglio federale. La Confederazione e i Cantoni intendono gestire la promozione dell'integrazione secondo obiettivi comuni attraverso

---

<sup>17</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (SAA; RS HYPERLINK "[http://www.admin.ch/ch/i/rs/c0\\_362\\_31.html](http://www.admin.ch/ch/i/rs/c0_362_31.html)" \t "\_blank"0.362.31).

<sup>18</sup> Direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008.

programmi cantonali d'integrazione (PIC) e aumentare i mezzi finanziari di un importo fino a 40 milioni di franchi. Il dialogo sull'integrazione sarà intensificato con tutti i partner importanti.

41. Per quanto riguarda le persone senza documenti, il Consiglio federale ha posto in consultazione un progetto di modifica dell'ordinanza d'esecuzione della legge sugli stranieri, il cui fine è quello di consentire ai giovani *sans-papiers* di svolgere un tirocinio (cfr. in merito anche la terza parte, cap. 5.5.5.).

### **b) Legge sull'asilo (LAsi)**

42. La revisione parziale della legge sull'asilo, approvata dal Parlamento il 16 dicembre 2005, è entrata pienamente in vigore il 1° gennaio 2008 (parti della legge erano già entrate in vigore il 1° gennaio 2007) <sup>19</sup>.

43. Come la legge sugli stranieri, anche la legge sull'asilo è stata adeguata in singoli punti nel quadro dell'*Accordo di Schengen e Dublino*<sup>20</sup> e dei successivi sviluppi dell'*acquis*. Il 26 maggio 2010, il Governo svizzero ha licenziato il messaggio concernente la sua ulteriore revisione parziale. Le proposte avanzate nell'ambito del progetto di revisione intendono innanzitutto rendere più celere ed efficiente la procedura d'asilo:

- in futuro la procedura di non entrata nel merito sarà limitata ai seguenti casi: i) procedura Dublino; ii) allontanamenti verso un Paese terzo sicuro; iii) se i richiedenti fanno valere motivi di natura prettamente medica o economica ai fini dell'asilo. Negli altri casi sarà applicata una procedura materiale;
- la Svizzera non riconosce quali rifugiati le persone esposte a seri pregiudizi o che nutrono fondati timori di esserlo unicamente per renitenza o diserzione. Essa pertanto respinge le loro domande d'asilo. Se tuttavia l'esecuzione dell'allontanamento non è ammissibile, ad esempio per la minaccia di trattamenti disumani nello Stato di provenienza, queste persone sono ammesse in Svizzera a titolo provvisorio;
- le attività politiche svolte abusivamente in Svizzera al solo fine di motivare la qualità di rifugiato vengono sanzionate penalmente;
- viene soppressa la possibilità di depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero;
- per le domande di riesame e le domande multiple viene introdotta una procedura celere, svolta per iscritto. Le persone che presentano domande multiple ottengono il soccorso d'emergenza, come già previsto in precedenza per le persone che depositano una domanda di riesame.

---

<sup>19</sup> Le modifiche apportate nel quadro di questa revisione sono illustrate nel quarto, quinto e sesto rapporto periodico, depositato dalla Svizzera nel settembre 2006 (FF **2010** 3889, FF **2011** 6503).

<sup>20</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (AAD; RS HYPERLINK "[http://www.admin.ch/ch/i/rs/c0\\_142\\_392\\_68.html](http://www.admin.ch/ch/i/rs/c0_142_392_68.html)" \t "\_blank"**0.142.392.68**).

44. Il 23 settembre 2011 il Governo svizzero ha adottato un messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge sull'asilo, con ulteriori proposte volte a semplificare e accelerare la procedura d'asilo nonché a migliorare in singoli punti la tutela giuridica dei richiedenti l'asilo:

- introduzione di una fase preparatoria nell'ambito della procedura d'asilo, in cui possibilmente svolgere tutti gli accertamenti necessari per il trattamento della domanda d'asilo, in modo da permettere poi una procedura più celere;
- i richiedenti l'asilo con problemi di salute rilevanti per la procedura potranno sottoporsi a un esame medico gratuito svolto da specialisti incaricati dalla Confederazione. Eventuali problemi di salute noti al richiedente e rilevanti per la procedura d'asilo e di allontanamento dovranno essere comunicati al più tardi in occasione dell'audizione sui motivi d'asilo;
- nella procedura di ricorso sono previsti miglioramenti puntuali della tutela giuridica;
- è previsto uno scambio regolare di informazioni tra il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il Tribunale amministrativo federale (TAF) sul coordinamento e l'iter amministrativo delle procedure di prima e seconda istanza.

Tutte queste modifiche, conformi sia al diritto costituzionale sia al diritto internazionale, erano in discussione in Parlamento al momento della redazione del presente rapporto.

45. Per il resto, la legge sull'asilo è stata ripetutamente modificata per adeguarla alla direttiva sul rimpatrio<sup>21</sup> e introdurre un sistema d'informazione per il trattamento dei dati personali dei richiedenti l'asilo raccolti nei centri di registrazione e negli alloggi presso gli aeroporti.

#### **2.4.2 Altre modifiche nel settore del diritto pubblico**

46. Tra gli altri sviluppi registrati in seguito alla presentazione dell'ultimo rapporto figura l'adozione della *legge federale del 20 marzo 2009 sulla Commissione per la prevenzione della tortura* (RS 150.1), avvenuta in applicazione del Protocollo facoltativo del 18 dicembre 2002 alla *Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984* (RS 0.105). La legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2010.

47. Al fine di estendere il termine vigente per l'annullamento della naturalizzazione, il 25 settembre 2009 è stata apportata una modifica alla *legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera* (Legge sulla cittadinanza, LCit; RS 141.0), entrata poi in vigore il 1° marzo 2011. Il 4 marzo dello stesso anno, il Consiglio federale ha licenziato un messaggio concernente la revisione totale di tale legge, con la quale si perseguono principalmente i seguenti obiettivi:

---

<sup>21</sup> Direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008.

- garantire una sostanziale coerenza con la legge sugli stranieri per quanto concerne i requisiti richiesti in materia d'integrazione e di conoscenze linguistiche;
- migliorare le basi decisionali in modo che solo stranieri ben integrati ottengano la cittadinanza svizzera;
- armonizzare i termini di residenza cantonali e comunali;
- ridurre gli oneri amministrativi grazie alla semplificazione e all'armonizzazione delle procedure e alla chiara distribuzione dei ruoli tra Cantone e Confederazione nel contesto della procedura di naturalizzazione.

48. Nel 2009 il Consiglio federale ha emanato l'*ordinanza del 14 ottobre 2009 sui progetti in favore dei diritti umani e contro il razzismo* (RS 151.21), fondata sull'articolo 7 della *Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (CERD; RS 0.104). L'ordinanza, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2010, disciplina il finanziamento da parte delle autorità federali di progetti contro il razzismo.

## 2.5 Modifiche apportate a leggi cantonali

49. In seguito alla presentazione dell'ultimo rapporto, i Cantoni di Lucerna e di Svitto hanno intrapreso una profonda rielaborazione delle rispettive costituzioni. Pur non contenendo esplicitamente un divieto di discriminazione, le nuove costituzioni di questi due Cantoni garantiscono tutti i diritti fondamentali sanciti nella Costituzione federale e, di conseguenza, anche il divieto di qualsiasi forma di discriminazione<sup>22</sup>. Queste garanzie di diritto federale valgono anche in assenza di un esplicito riferimento negli ordinamenti giuridici cantonali.

50. Quasi tutti i Cantoni hanno inserito in maniera esplicita nelle rispettive costituzioni il divieto di discriminazione. Un'apposita disposizione è attualmente presente nelle costituzioni dei seguenti Cantoni: *Zurigo* (art. 11 cpv. 2), *Berna* (art. 10 cpv. 1, 2<sup>a</sup> frase), *Uri* (art. 11 cpv. 2), *Nidvaldo* (art. 2 cpv. 2), *Ginevra* (art. 15 cpv. 2), *Glarona* (art. 4 cpv. 2), *Friburgo* (art. 9 cpv. 1, 2<sup>a</sup> frase), *Basilea Città* (art. 8 cpv. 2), *Basilea Campagna* (art. 7 cpv. 2), *Sciaffusa* (art. 11 cpv. 1, 2<sup>a</sup> frase), *Appenzello Esterno* (art. 5 cpv. 2), *Argovia* (art. 10 cpv. 2), *Ticino* (art. 7 cpv. 1), *Vaud* (art. 10 cpv. 2), *Vallese* (art. 3 cpv. 2), *Neuchâtel* (art. 8 cpv. 1, 2<sup>a</sup> frase) e *Giura* (art. 6 cpv. 2).

51. In linea con lo sviluppo della politica d'integrazione attuato a livello federale, nella maggior parte dei Cantoni sono state adottate o sono in programma corrispondenti misure legislative a livello cantonale. Dove ancora non esistevano, sono state promulgate nuove

---

<sup>22</sup> Art. 10 cpv.2 della Costituzione del Cantone di Lucerna (RS 131.213): «Die Grundrechte sind nach Massgabe der Bundesverfassung gewährleistet» (I diritti fondamentali sono garantiti in conformità con la Costituzione federale); art. 10 della Costituzione del Cantone di Svitto (in attesa della garanzia federale): «Der Kanton gewährleistet die Grundrechte, die in der Bundesverfassung und dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht verankert sind» (Il Cantone garantisce i diritti fondamentali sanciti nella Costituzione federale nonché nelle norme di diritto internazionale vincolanti per la Svizzera).

leggi sull'integrazione, alcune delle quali menzionano esplicitamente il divieto di discriminazione.

### **3 Politica generale di lotta contro la discriminazione razziale**

#### **3.1 Osservazioni generali**

52. Nella sua risposta a una domanda dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani concernente l'attuazione della *Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban*, il Governo svizzero ha ribadito la propria posizione secondo la quale la discriminazione razziale costituisce una grave violazione dei diritti dell'uomo<sup>23</sup>. Il Governo svizzero considera il proprio impegno contro il razzismo, l'antisemitismo e la xenofobia un compito permanente ed è convinto che, oltre agli attori privati e della società civile, anche lo Stato debba rivestire un ruolo importante nella prevenzione. Questa posizione trova attuazione in particolare con le misure e i progetti descritti nella prima parte (cap. 3.4).

#### **3.2 Minoranze nazionali**

##### **3.2.1 Minoranze linguistiche**

53. Per quanto attiene alle minoranze linguistiche, si rinvia al secondo e al terzo rapporto periodico presentato dalla Svizzera al Comitato dell'ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, al quarto rapporto della Svizzera relativo alla *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* del dicembre 2009 (RS 0.441.2), al terzo rapporto della Svizzera sull'attuazione della *Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali* del gennaio 2012 (RS 0.441.1), nonché al capitolo 14 della terza parte (presa di posizione sul numero 19 delle Osservazioni conclusive del Comitato).

##### **3.2.2 Minoranze religiose**

54. In Svizzera il panorama religioso è piuttosto vario. Alle confessioni religiose tradizionali (Chiesa cattolica romana, Chiesa cattolica cristiana, Chiesa riformata, Chiese libere, Comunità ebraica) si sono aggiunte a partire dagli anni Settanta, sulla scia della migrazione di manodopera prima e della disgregazione della Jugoslavia e dell'Unione Sovietica più tardi, anche altre comunità religiose (ortodosse, musulmane, induiste, buddiste ecc.). Ne consegue che, in Svizzera, tutte le confessioni religiose sono di fatto minoritarie.

55. Dal punto di vista giuridico, la politica religiosa svizzera poggia sui seguenti capisaldi:

- *libertà di credo e di coscienza* per tutte le confessioni religiose (art. 15 Cost.) e conseguente *neutralità religiosa e confessionale* della Confederazione: la Costituzione

---

<sup>23</sup> Risposta della Svizzera alla domanda dell'Alto Commissario per i diritti umani concernente il numero 191 a) del Programma d'azione di Durban, Berna, 26 maggio 2011.



federale garantisce a tutti gli abitanti della Svizzera la libertà di credo e di coscienza. Viene loro garantita come diritto fondamentale la possibilità di professare e praticare una religione, di diffonderla a terzi, nonché di aderire a una comunità religiosa o di lasciarla liberamente in qualsiasi momento. Le disposizioni del Codice civile accordano altresì a tutti il diritto di fondare una comunità religiosa sotto forma di associazione di diritto privato con personalità giuridica (libertà d'associazione ai sensi dell'art. 23 Cost.);

- *disciplinamento federalistico delle relazioni tra le comunità religiose e lo Stato* (art. 72 cpv. 1 Cost.): spetta ai Cantoni il compito di disciplinare i rapporti con le comunità religiose. Nella fattispecie essi hanno la facoltà di riconoscere le comunità religiose come enti di diritto pubblico<sup>24</sup> o di pubblico interesse e di stabilire le condizioni per questo riconoscimento. Tuttavia i Cantoni possono anche rifiutarsi di accordare tale riconoscimento. I Cantoni di *Basilea Campagna, Basilea Città, Berna, Lucerna, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Friburgo, Soletta, Giura, Sciaffusa, Appenzello Esterno, Grigioni, Argovia, Ticino, Vaud e Vallese* prevedono la possibilità di riconoscere anche altre comunità religiose oltre a quelle già riconosciute nella Costituzione<sup>25</sup>. Nelle altre costituzioni cantonali non esiste invece una disposizione che permetta di ampliare l'elenco delle comunità religiose riconosciute. Nei Cantoni di *Neuchâtel e Ginevra* non è prevista la possibilità di riconoscere le comunità religiose come enti di diritto pubblico. In questi Cantoni le comunità religiose sottostanno al diritto privato, in particolare per quanto attiene alla loro costituzione come associazioni.

La competenza cantonale definita dalla Costituzione consente di affrontare con pragmatismo la questione della convivenza e di cercare soluzioni adeguate al contesto locale in un clima di comprensione reciproca (p.es. per l'edificazione di cimiteri e luoghi di sepoltura, per l'insegnamento della religione nelle scuole, per la risoluzione dei conflitti tra obbligo scolastico e precetti religiosi, per la costruzione di luoghi di preghiera ecc.);

- *mantenimento della pace religiosa come competenza congiunta della Confederazione e dei Cantoni* (art. 72 cpv. 2 Cost.): questa disposizione autorizza la Confederazione e i Cantoni ad adottare provvedimenti volti a preservare la pace pubblica fra gli aderenti alle diverse comunità religiose. Tuttavia la risoluzione di eventuali tensioni di ordine nazionale o addirittura internazionale compete alla Confederazione;
- *punizione penale*: in ottemperanza all'articolo 261 del *Codice penale svizzero* del 21 dicembre 1937 (CP, RS 311.0), il perturbamento della libertà di credenza e di culto è punito. L'articolo 261<sup>bis</sup> CP tutela le persone e i gruppi di persone dalla discriminazione motivata dall'appartenenza religiosa.

56. Nell'ambito dei propri impegni internazionali, la Svizzera riceve regolarmente delegati di organizzazioni internazionali. A titolo di esempio, il Presidente dell'*Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa*(OSCE) ha inviato in Svizzera dal 7 al 9 novembre

<sup>24</sup> Il riconoscimento a livello di diritto pubblico non si traduce in un riconoscimento come religione di Stato, bensì unicamente nella concessione di taluni diritti, come ad esempio il diritto di riscuotere un'imposta o di impartire lezioni di religione nelle scuole pubbliche.

<sup>25</sup> Esempio più recente: nel febbraio 2012, al termine di un lungo dibattito, il Gran Consiglio del Cantone di Basilea Città ha deciso di concedere il riconoscimento cantonale alla Chiesa Neo-Apostolica (quanto al riconoscimento di diritto pubblico la comunità continua invece a essere organizzata come un ente di diritto privato) allo scopo anche di una migliore integrazione della confessione nel dialogo interreligioso.

2011 tre rappresentanti personali per la promozione della tolleranza e della non discriminazione con l'incarico di informarsi sugli sforzi intrapresi per contrastare l'intolleranza e la discriminazione nei confronti delle minoranze religiose<sup>26</sup>. Nel loro rapporto finale del 24 gennaio 2012, i rappresentanti hanno approfondito aspetti di rilevanza giuridica e tematiche quali razzismo, antisemitismo, intolleranza e discriminazione nei confronti della popolazione musulmana, nonché il divieto di edificazione di minareti, la situazione dei nomadi e altre forme di discriminazione. Nel complesso il rapporto accoglie positivamente i provvedimenti finora adottati a livello federale e cantonale per combattere il razzismo, la xenofobia e la discriminazione. Le raccomandazioni alla Svizzera volte al miglioramento di alcune criticità sono state rese note alle autorità competenti per essere sottoposte a verifica<sup>27</sup>.

57. A livello nazionale sono soprattutto le comunità cristiane ed ebraiche, anche in collaborazione con associazioni musulmane, ad adoperarsi per una maggiore comprensione per le religioni e una migliore intesa tra le religioni (dialogo interreligioso). Le organizzazioni islamiche rivestono un ruolo sempre più importante nella promozione di iniziative volte a favorire la conoscenza reciproca. Numerosi centri islamici e associazioni mantello cantonali organizzano regolarmente manifestazioni informative, tavole rotonde e forum d'incontro o conducono progetti finalizzati a favorire l'incontro tra bambini e giovani di diversa appartenenza religiosa.

58. Dal 2006 i rappresentanti della Confederazione intrattengono un regolare scambio di opinioni con il *Consiglio svizzero delle religioni (Swiss Council of Religions SCR)*, che riunisce al suo interno fedeli cristiani, ebrei e musulmani. Il Consiglio è stato concepito come piattaforma per la promozione del dialogo fra le tre religioni e funge inoltre da interlocutore per le autorità.

59. Molti Cantoni hanno attuato misure tese a favorire la comprensione tra le religioni o prendono parte attivamente al dialogo interreligioso:

- il *Cantone di Zurigo* ha introdotto nella scuola dell'obbligo l'insegnamento di «Religione e cultura», una materia di natura aconfessionale con la quale si trasmettono a giovani e bambini conoscenze basilari sulle grandi religioni mondiali, con l'obiettivo di promuovere il rispetto e la comprensione nei confronti delle persone di diversa estrazione religiosa, culturale e filosofica;
- dal 2005 il *Cantone di San Gallo* organizza con cadenza biennale la *settimana di dialogo e di azione interreligiosi (Interreligiöse Dialog- und Aktionswoche IDA)*, in collaborazione con la *Chiesa cattolica* e la *Chiesa evangelica riformata del Cantone di San Gallo*, il *Dachverband der islamischen Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein* (associazione mantello delle comunità islamiche della Svizzera orientale e

---

<sup>26</sup> I delegati rispondono ai nomi di Andrew Baker, rabbino con delega per le questioni dell'antisemitismo, dr. Massimo Introvigne, competente in materia di discriminazione delle religioni cristiane e altre forme di discriminazione, e Adil Akhmetov, ambasciatore esperto di questioni inerenti all'intolleranza nei confronti dei musulmani.

<sup>27</sup> *Country Visit: Switzerland, Report of the Personal Representatives of the OSCE Chair-in-Office on Tolerance Issues, November 7-9, 2011* (CIO.GAL/262/11). Il rapporto può essere consultato nel sito internet del DFAE: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intorg/osce.html> (solo in lingua inglese).

del Principato del Liechtenstein), il *Runder Tisch der Religionen St. Gallen* (tavola rotonda delle religioni di San Gallo) e altre comunità religiose;

- il *Cantone di Basilea Città* ha istituito un servizio di coordinamento per le questioni religiose, al quale è affidato l'incarico di trattare le problematiche religiose in un'ottica integrativa e preventiva con la dovuta riservatezza. Uno strumento fondamentale in tal senso è la *Tavola rotonda sulle religioni di Basilea Campagna e Basilea Città*, istituita nel 2007, composta da 16 diverse istituzioni religiose e incaricata di discutere tematiche attuali all'interfaccia tra amministrazione, comunità religiose e cittadini. Il servizio di coordinamento per le questioni religiose organizza dal 2009 l'apertura bicantonale della *Settimana delle religioni BS/BL*, che ha luogo ad anni alterni a Basilea e a Liestal. Basilea Città intrattiene inoltre un continuo scambio con l'*Interreligiösen Forum Basel* (forum interreligioso di Basilea) e con la fondazione *Christlich-Jüdische Projekte* (che si occupa di progetti cristiano-ebraici), in particolare nell'ambito del sottoprogetto *Zelt Abrahams* (Tenda di Abramo). Merita una menzione anche il ciclo di perfezionamenti intitolato *Unterstützung und Information für religiöse Betreuungspersonen*, volto a fornire supporto e informazioni agli assistenti religiosi, organizzato dal 2011 dal servizio di coordinamento per le questioni religiose in collaborazione con il centro di consulenza per immigrati *GGG Ausländerberatung* per rispondere a un diffuso bisogno informativo;
- nel *Cantone di Ginevra*, il *Bureau de l'intégration des étrangers* (BIE, ufficio per l'integrazione degli stranieri) ha organizzato diversi eventi incentrati su temi religiosi, tra cui due giornate di studio nel maggio 2010 sul razzismo antimusulmano in Svizzera e in Europa. Il BIE ha inoltre sponsorizzato nel 2009 e nel 2010 la giornata delle porte aperte nei luoghi di culto islamico del Cantone, ha organizzato a ottobre 2009 l'esposizione itinerante *Cupola, tempio, minareto* e, sempre nello stesso anno, una tavola rotonda su religioni, culture e integrazione (*Religions, Cultures et Intégration*);
- nel *Cantone di Vaud* è presente il *Conseil oecuménique vaudois* (consiglio ecumenico vodese), a cui fanno capo le comunità religiose riconosciute a livello cantonale (Chiesa evangelica riformata e Chiesa cattolica nonché Comunità ebraica di Losanna e del Cantone di Vaud). Dal 2010 le autorità intrattengono un dialogo regolare con la *Waadtländer Vereinigung der Muslime/-innen*, l'associazione vodese che promuove il dialogo tra le religioni. L'associazione di promozione del dialogo *L'Arzillier, Maison du dialogue* è stata istituita allo scopo di creare un trait d'union tra le diverse comunità religiose e i non credenti, potendo contare in questo sull'appoggio delle autorità cantonali. A livello comunale, nel 2001 è stato fondato *Le Groupe Musulmans et Chrétiens pour le dialogue et l'amitié* (gruppo islamico e cristiano per la promozione del dialogo e dell'amicizia), che opera in diverse città del Cantone organizzando forum d'incontro e manifestazioni;
- in molti altri Cantoni, ma anche ad esempio in alcune città come *Zurigo* o *Yverdon-les-Bains*, sono presenti piattaforme o forum per la promozione del dialogo interreligioso e/o vengono organizzate regolarmente giornate o settimane d'incontro;
- a *Berna* è in fase di costruzione la *Casa delle religioni - Dialogo delle culture*, che riunirà le comunità di tutte le grandi religioni mondiali. Il progetto innovativo consentirà a diverse comunità religiose di vivere ciascuna la propria religiosità in modo responsabile sotto un unico tetto. Le comunità alevite, buddiste, cristiane, induiste e islamiche disporranno di

propri spazi di culto. La città e il Cantone di Berna sono entrambi coinvolti (anche materialmente) nel progetto;

- da giugno 2012 nella città di Lucerna gli induisti hanno il permesso di disperdere le ceneri dei propri defunti nel fiume Reuss. È stato possibile trovare un luogo adeguato per lo svolgimento delle cerimonie funerarie e del rito della sepoltura.

60. Dal 2010 la *Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo*, in collaborazione con il *Centro di competenza in materia di integrazione, uguaglianza e progettidel Cantone di San Gallo*, rilascia un *Certificate of Advanced Studies* (percorso di studi certificato CAS) dal titolo: *Professionalizzazione della comunicazione interreligiosa: CAS Consulenza religiosa in un contesto interculturale*. La formazione si rivolge agli assistenti religiosi di tutte le comunità e confessioni religiose e fa luce sull'attuale panorama religioso della Svizzera, sulla sua genesi e sulla sua diversità. Al termine del percorso di studi i partecipanti sono in grado di applicare le conoscenze acquisite nella loro attività comunicativa in un clima di convivenza con altre comunità.

61. Merita un'attenzione particolare il ruolo della religione e dei precetti religiosi in ambito scolastico. Per quanto concerne la scuola dell'obbligo, i Cantoni hanno elaborato apposite direttive all'attenzione delle autorità scolastiche e dei docenti nella quali si spiega come tenere conto delle specifiche esigenze delle varie comunità religiose. La relativa documentazione è disponibile nel *server svizzero per l'educazione educa.ch*<sup>28</sup>. Di seguito è riportato un riassunto dei comportamenti da adottare in linea di principio in caso di potenziali conflitti.

- *Simboli religiosi nelle aule scolastiche*: vietati; in taluni Cantoni il divieto non viene applicato con sistematicità.
- *Dispense per motivi religiosi*: possibili, tranne in caso di esami importanti come la maturità. Inoltre molti Cantoni hanno introdotto un sistema che prevede un determinato numero di mezze giornate, a libera scelta, nelle quali non è necessario giustificare l'assenza.
- *Partecipazione a feste/eventi di carattere religioso (Natale, Pasqua)*: partecipazione secondo le possibilità, tuttavia senza obbligo di cantare inni religiosi o di compiere atti di natura religiosa.
- *Gite scolastiche, educazione fisica, lezioni di nuoto*: obbligatorie fino alla pubertà, successivamente ricerca di soluzioni pragmatiche. La «*Schwimmbadentscheid*» (sentenza pronunciata nel 1993 dal Tribunale federale in merito alle lezioni di nuoto) è stata rivista nel 2008. Da allora vige l'obbligo di prendere sostanzialmente parte alle lezioni di nuoto, tuttavia è lasciata ai Cantoni la facoltà di concedere dispense.
- *Velo islamico a scuola*: vietato per le insegnanti, ammesso per le studentesse; a San Gallo il Consiglio dell'educazione raccomanda, qualora sia in vigore un divieto generale di indossare ogni genere di copricapo durante le lezioni, ivi inclusi berretti o cappucci, di non concedere alcuna deroga per il velo islamico.
- *Contenuti del corso di religione*: tendenza a tenere un corso di religione (e di etica/civiltà) che prenda in esame tutte le religioni. Crescente accettazione della presentazione del cristianesimo come base (storica) della nostra società e della

<sup>28</sup> <http://guides.educa.ch/it/liberta-credo>

nostra cultura. Nei Cantoni che hanno introdotto il riconoscimento di diritto pubblico delle comunità religiose, queste ultime sono autorizzate a tenere il proprio corso di religione nelle aule scolastiche. Molti Cantoni si stanno adoperando per concedere a determinate condizioni la possibilità di tenere un corso di religione all'interno delle scuole anche alle comunità religiose che non hanno ottenuto il riconoscimento di diritto pubblico.

#### a) Comunità ebraica

62. Dei circa 17 000 ebrei residenti in Svizzera, approssimativamente il 39 per cento vive nella Svizzera romanda. Le comunità ebraiche presenti nei Cantoni di Basilea Città, Berna, Friburgo, San Gallo e Vaud godono di un riconoscimento di diritto pubblico, mentre in altri Cantoni sono organizzate sotto forma di associazioni prive di uno status specifico. A livello nazionale le comunità ebraiche si sono riunite in due associazioni mantello: la *Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI)* e la *Piattaforma delle comunità liberali ebraiche della Svizzera (PJLGS)*.

63. Di seguito sono illustrate le tematiche di maggiore rilievo durante il periodo in rassegna:

- **sepulture:** in Svizzera esistono cimiteri ebraici fin dal XIV secolo e oggi sono presenti nella metà dei Cantoni. La loro edificazione è avvenuta per lo più su iniziativa privata e anche il loro finanziamento proviene da fonti private;
- **ruolo della religione e/o dei precetti religiosi in ambito scolastico:** secondo le associazioni FSCI e PJLGS, in Svizzera si osserva, principalmente nelle scuole, una tendenza a limitare la libertà religiosa. Pare che da qualche anno alcuni Cantoni e alcune istituzioni si oppongano sempre più spesso, per esempio, alla concessione di dispense agli scolari e studenti religiosi nel caso in cui gli esami cadano in concomitanza con lo Shabbat o con una festività religiosa, giorni nei quali la religione ebraica impone ai propri fedeli di astenersi da qualsiasi tipo di attività lavorativa e di scrittura. In simili casi i tribunali competenti sono tuttavia sempre intervenuti per correggere tale stato di fatto;
- **attività contro l'antisemitismo e il negazionismo dell'Olocausto:** le organizzazioni ebraiche sono impegnate molto attivamente nella sensibilizzazione sull'antisemitismo e il negazionismo dell'Olocausto. Tra il 2009 e il 2011, l'SLR ha sostenuto 13 dei loro progetti per un ammontare complessivo di 121 000 franchi. Ecco alcuni esempi di progetti:
  - il 27 gennaio 2010, in occasione della Giornata della Memoria dell'Olocausto, il *Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione CICAD* ha organizzato a Ginevra una manifestazione dal titolo *Ressentir l'indicible* (sentire l'indicibile) per dare la parola ai sopravvissuti dei campi di concentramento;
  - nel 2011 il CICAD ha organizzato, sempre a Ginevra, una serata inaugurale e una giornata per gli alunni delle scuole con la presentazione di uno spettacolo e di un fumetto sui pregiudizi sull'antisemitismo. Lo spettacolo teatrale e il fumetto saranno presentati nelle scuole di tutta la Svizzera romanda per stimolare la riflessione sulle tematiche del razzismo e dell'antisemitismo;

- il centro di educazione politica e didattica della storia della *Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz* (Alta scuola pedagogica della Scuola universitaria professionale della Svizzera Nordoccidentale) ha istituito, in collaborazione con l'SLR, un simposio annuale sul tema dell'Olocausto nelle scuole, che è già giunto alla terza edizione. Nell'ambito di questa iniziativa anche le scuole hanno avuto la possibilità di promuovere progetti. Un modulo didattico appositamente concepito per i gradi secondari I e II è la piattaforma online *History Helpline*, che offre ai docenti un supporto innovativo per l'insegnamento. Il progetto si riallaccia al tema del nazionalsocialismo, materia trattata nel programma didattico, e pone in correlazione importanti risultati della ricerca sull'olocausto con la problematica del razzismo dei nostri tempi;
- progetto *Antisemitismus in Geschichte und Gegenwart und Begegnung mit einem Holocaustüberlebenden* (antisemitismo nella storia e nel presente e incontro con un sopravvissuto dell'Olocausto): la scuola cantonale *Hohe Promenade* di Zurigo dedica parte del corso di storia a un approfondimento sulla tematica dell'antisemitismo, allo scopo di stimolare la riflessione sulle idee, le ideologie e le azioni razziste. Il progetto è rivolto ai maturandi. Le lezioni di storia sono affiancate da escursioni, lezioni pratiche e incontri con testimoni e sono supportate dall'utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione;
- presso il collegio *Heilig Kreuz* di Friburgo, la tematica del razzismo e dell'Olocausto viene affrontata da due classi di studenti che si preparano alla maturità nell'ambito delle letture obbligatorie previste dai corsi di tedesco, filosofia e storia. Nel corso di un workshop nel quale incontrano un sopravvissuto dell'Olocausto, gli studenti approfondiscono il tema e riflettono sulla portata del problema ai giorni nostri (razzismo oggi);
- per promuovere la conoscenza dell'ebraismo e della comunità ebraica in Svizzera, da gennaio 2011 la FSCI propone presso organizzazioni e istituti di formazione interessati – con il titolo *Judentum – mehr wissen* (Per saperne di più sull'ebraismo) – una serie di corsi in cui relatori competenti approfondiscono questioni legate all'ebraismo, agli ebrei in Svizzera, a Israele o all'antisemitismo. Nel 2011 è stata organizzata più di una dozzina di questi corsi. Dalla fine del 2009 la FSCI mette inoltre a disposizione materiale informativo chiaro e riassuntivo su temi selezionati, concepito per favorire una migliore comprensione della storia e della religione ebraiche, dei valori del popolo ebraico e della comunità ebraica in Svizzera.

64. Anche i Cantoni promuovono progetti di informazione sull'antisemitismo, in particolare all'interno delle scuole. Ad esempio la *Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)* ha dichiarato il 27 gennaio Giornata della Memoria dell'Olocausto, precisando che questa data è stata scelta per commemorare la liberazione del campo di concentramento di Auschwitz ad opera dell'Armata rossa il 27 gennaio 1945. La *Giornata della Memoria dell'Olocausto e della prevenzione dei crimini contro l'umanità* è stata indetta in prima linea per le scuole con l'obiettivo di ricordare non solo i crimini dell'Olocausto, ma anche altri genocidi che hanno segnato il XX secolo, e per suscitare una riflessione sulle ideologie che possono sfociare in simili crimini contro l'umanità. Il fulcro della giornata non è rappresentato dalle manifestazioni nazionali, bensì dalle attività didattiche

condotte nelle scuole<sup>29</sup>. Nel 2011 la direzione dell'istruzione pubblica del Cantone di Zurigo ha realizzato tre iniziative per le scuole nell'ambito della Giornata della Memoria dell'Olocausto: il teatro forum *Was bedeutet uns der Holocaust heute?* (Qual è il significato dell'Olocausto per noi oggi? – 11 rappresentazioni con 826 alunni, dall'ottavo al decimo anno scolastico), incontri con sopravvissuti dell'Olocausto (21 incontri con 868 alunni, dall'ottavo al decimo anno scolastico) e la rappresentazione teatrale *Ich wohne in einem Hühnerhaus* (Vivo in un pollaio – 4 rappresentazioni con 310 alunni, dal quarto al sesto anno scolastico). In occasione della Giornata della Memoria, presso l'*Alta scuola pedagogica della Svizzera nord-occidentale* si tiene ogni anno una conferenza sull'Olocausto. Il *Centro d'informazione e documentazione IDES* della CDPE redige ogni anno una guida in cui sono illustrate le attività svolte dai Cantoni o da altre istituzioni per celebrare la Giornata della Memoria dell'Olocausto. La guida può essere scaricata dal *server svizzero per l'educazione educa.ch*<sup>30</sup>.

65. Nell'ambito della *Task Force per la cooperazione internazionale in materia di istruzione, memoria e ricerca sull'Olocausto (ITF)*<sup>31</sup>, sono stati realizzati in Svizzera sotto la direzione dei rispettivi gruppi di accompagnamento i seguenti progetti:

- soggiorno di studio presso il luogo della memoria Yad Vashem a Gerusalemme nel 2010: il soggiorno di sette studenti provenienti da diverse scuole universitarie a indirizzo pedagogico, affiancati da due docenti e altri accompagnatori, è stato reso possibile dal CDPE e dalla *Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca SER*. Nel 2012 dodici studenti prendono parte a uno scambio con Yad Vashem;
- viaggi di formazione continua di una giornata ad Auschwitz-Birkenau organizzati ogni anno per docenti della Svizzera tedesca: il primo viaggio ad Auschwitz-Birkenau, offerto dalla FSCI e dalla PJLGS, ha avuto luogo nel novembre 2011 e ha visto la partecipazione di circa 100 persone. Grazie al sostegno della CDPE, sempre nel novembre 2011 è stato possibile organizzare anche una giornata di approfondimento presso la *Fachhochschule Nordostschweiz* destinata ai docenti che hanno preso parte al viaggio. L'obiettivo di questa iniziativa è fare in modo che i docenti si facciano un'idea personale che li aiuti ad affrontare questo capitolo della storia dell'umanità all'interno delle loro classi. Da parecchi anni anche il CICAD nella Svizzera romanda organizza viaggi dello stesso tipo.

## **b) Comunità musulmana**

66. La comunità musulmana in Svizzera è foggata dalle dinamiche dei flussi migratori più recenti. Gran parte dei musulmani attualmente residenti in Svizzera è giunta nel Paese nel corso degli ultimi 20 anni; di questi, più del 10 per cento possiede la cittadinanza svizzera. In linea di massima la religione islamica viene vissuta con le stesse modalità con cui veniva professata nei Paesi, nelle regioni o nei ceti sociali di origine. I musulmani praticanti rappresentano una netta minoranza (la percentuale, inferiore al 10%, corrisponde a quella

---

<sup>29</sup> Comunicato stampa CDPE del 27 gennaio 2004, <http://www.edk.ch/dyn/13702.php> (non disponibile in italiano)

<sup>30</sup> <http://guides.educa.ch/it/giornata-memoria-dellolocausto>

<sup>31</sup> <http://www.holocausttaskforce.org/index.php> (non disponibile in italiano)

delle altre grandi religioni). A dimostrarsi poco interessata alle questioni religiose è in particolare la prima generazione di immigrati, che costituisce tuttora la maggioranza assoluta: queste persone vivono l'Islam più che altro come un aspetto secondario della propria «cultura» nonché come supporto nei periodi di transizione e nei momenti di crisi (riti di passaggio). I musulmani membri di un'organizzazione islamica sono ancora meno numerosi.

67. I centri islamici e le moschee si costituiscono principalmente in funzione del Paese d'origine. Negli ultimi anni si è assistito a diverse unioni tra centri islamici che hanno dato vita ad associazioni (mantello) cantonali o regionali, che possono contare talvolta su un solido supporto (p.es. l'Associazione delle organizzazioni islamiche di Zurigo, VIOZ). Tutte le unioni, associazioni e organizzazioni islamiche rappresentano solo una piccola parte dei credenti. Ad oggi non esistono ancora né un'associazione mantello di carattere nazionale che rappresenti tutti i musulmani, né un'unione che permetta di superare le barriere linguistiche. Sul piano nazionale, il popolo musulmano è rappresentato in seno al *Consiglio delle religioni* dalle due associazioni mantello *Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera (COIS)* e *Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere (FOIS)*. Tuttavia, per poter essere realmente rappresentative, le due associazioni devono provvedere a consolidare ulteriormente il proprio radicamento nella comunità musulmana.

68. Nel periodo in rassegna meritano di essere citati in particolare i seguenti ambiti tematici:

- **sepulture:** la richiesta di separare le tombe musulmane da quelle dei devoti di altre religioni ha suscitato scalpore nell'opinione pubblica. La tradizione islamica prevede regole di sepoltura ben precise, come ad esempio il rituale del lavaggio, l'orientamento delle tombe, la concessione permanente di queste ultime e la richiesta di un luogo di sepoltura a parte, tutte usanze che entrano spesso in contrasto con gli statuti cimiteriali comunali e cantonali<sup>32</sup>. Generalmente la regolamentazione dei cimiteri compete ai Comuni. Ciò rende impossibile l'emanazione di direttive di respiro nazionale, ma incoraggia l'attuazione di soluzioni pragmatiche a livello locale. In molti Cantoni e Comuni, grazie alle negoziazioni con le autorità, è stato possibile riservare ai musulmani appositi luoghi di sepoltura (p.es. a *Zurigo, Zunzgen/BL, Basilea, Olten, Lucerna, Berna, Liestal, Thun, Ginevra, Lugano, La-Chaux-de-Fonds e Winterthur*). Nel *Cantone di San Gallo* un emendamento alla legge sui cimiteri e sulla sepoltura consente ai Comuni di assegnare luoghi di sepoltura specifici alle diverse comunità religiose. Nella *città di Sciaffusa* è stato allestito un nuovo cimitero rivolto verso la Mecca;
- **ruolo della religione e/o dei precetti religiosi in ambito scolastico:** con una sentenza del 1993, il Tribunale federale aveva accolto la richiesta di alcuni genitori di Zurigo che non intendevano permettere alle proprie figlie di prendere parte al corso di nuoto per motivi di ordine religioso<sup>33</sup>. Nel 2008, tuttavia, il Tribunale ha modificato la giurisprudenza

---

<sup>32</sup> Al fine di preservare la pace religiosa tra cattolici e protestanti, nel testo costituzionale del 1874 il legislatore ha sottratto alle istanze religiose il diritto di amministrare i cimiteri. Da allora i cimiteri svizzeri sono pubblici e neutrali sotto il profilo religioso e non ammettono alcuna differenza nel trattamento dei defunti.

<sup>33</sup> DTF 119 Ia 178.



in merito<sup>34</sup>. Da allora le autorità scolastiche possono respingere le richieste di esonero dal corso di nuoto per motivi religiosi. Con questo cambio di rotta, il Tribunale federale intende rafforzare la missione di integrazione svolta dalle scuole. Dal canto loro, i Cantoni possono comunque adottare una prassi meno rigida. Per quanto attiene al corso di religione islamica, sussistono già prime offerte di corsi anche negli istituti scolastici come avviene per altre religioni. Occorre tuttavia ovviare al problema della qualifica teologica e pedagogica degli insegnanti;

- **permesso di soggiorno e di lavoro per gli assistenti religiosi (imam):** gli assistenti religiosi sono considerati dipendenti della rispettiva comunità religiosa e/o di un'istituzione. Se sono stranieri, possono ottenere un permesso di soggiorno purché soddisfino i requisiti per l'autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera. Ai cittadini dei Paesi UE/AELS viene rilasciato, in base al contratto di lavoro, un permesso della durata di dodici mesi o cinque anni. Nel quadro del contingente abituale, i cittadini di Paesi terzi necessitano in linea di principio di un'autorizzazione d'entrata e di un permesso di lavoro. Sono previste deroghe alla priorità per il reclutamento (priorità per cittadini svizzeri e dei Paesi membri dell'UE e dell'AELS) a favore di assistenti religiosi stranieri di comunità religiose di importanza nazionale o sovraregionale.

La comunità religiosa che, in qualità di datore di lavoro, trasmette la richiesta all'Ufficio del lavoro cantonale, deve poter provare di essere dotata di strutture organizzative istituzionalizzate (associazione) e di disporre di locali di riunione dove i credenti si riuniscono regolarmente per le funzioni religiose. La comunità deve riconoscere le norme giuridiche svizzere, attenersi nella teoria e nella pratica, esigere che i propri membri facciano lo stesso e condannare i comportamenti scorretti. Le comunità religiose devono dimostrare di disporre di una solida situazione finanziaria e di essere in grado di retribuire gli assistenti religiosi alle loro dipendenze. Con riguardo alla situazione finanziaria delle comunità religiose musulmane, per gli imam valgono condizioni retributive nettamente inferiori rispetto a quelle vigenti per altri specialisti.

I dignitari religiosi devono disporre di una solida formazione teologica riconosciuta da un'istanza religiosa superiore. Sono tuttavia previste deroghe speciali. Nel caso degli imam turchi, come datore di lavoro figura il Dipartimento turco degli affari religiosi. I responsabili religiosi di Sarajevo, Skopje e Pristina rilasciano certificati di nomina per gli imam che ricadono nel loro settore di competenza<sup>35</sup>. Poiché i consulenti religiosi sono figure chiave nel processo di integrazione, si presuppone non solo che possiedano una qualifica specialistica, ma anche che conoscano approfonditamente il sistema di valori sociale e giuridico della Svizzera. All'occorrenza, essi devono essere in grado di trasmettere tali conoscenze agli stranieri a cui forniscono assistenza. Le persone che esercitano un'attività di assistenza o di insegnamento devono in particolare disporre di conoscenze della lingua nazionale parlata nel loro luogo di lavoro equivalenti al *livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue del Consiglio d'Europa*. Il requisito delle conoscenze linguistiche deve essere adempiuto prima del rilascio del permesso di soggiorno. L'attestazione delle conoscenze linguistiche può

---

<sup>34</sup> DTF 2C-149/2008.

<sup>35</sup> Cfr. capitolo 4.7.16. «Attività religiose» delle istruzioni «Soggiorno con attività lucrativa», consultabili al sito [http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen\\_und\\_kreisschreiben/auslaenderbereich/aufenthalt\\_mit\\_erwerbstaetigkeit.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/auslaenderbereich/aufenthalt_mit_erwerbstaetigkeit.html)

avvenire, in via del tutto eccezionale, nel corso del primo anno di soggiorno, a condizione che lo straniero che svolge attività di assistenza o di insegnamento si impegni in tal senso sottoscrivendo un accordo d'integrazione<sup>36</sup>.

Gli imam che soggiornano in Svizzera nella veste di predicatori spirituali durante il mese del digiuno (Ramadan) hanno diritto al rilascio, con una procedura celere fuori contingente, di un permesso L per un soggiorno della durata massima di quattro mesi. Si applicano i requisiti usuali, ad eccezione dell'attestazione linguistica;

- **macellazione:** la legge sulla protezione degli animali vieta in Svizzera la macellazione senza stordimento degli animali a sangue caldo (fatta eccezione per i volatili). È invece consentita la macellazione previo stordimento dell'animale, che viene praticata da alcuni macellai musulmani. I musulmani più ortodossi accettano solo la carne *halal* macellata secondo gli usi islamici, che viene importata prevalentemente dalla Francia. I credenti meno rigorosi acquistano la carne anche in una normale macelleria;
- **dialogo con la comunità musulmana:** in seguito alla votazione sul divieto di edificare minareti, tra il 2010 e il 2011 il *Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)* ha organizzato a intervalli regolari incontri tra l'Amministrazione federale e i rappresentanti, sia svizzeri sia stranieri, di diverse correnti e pratiche religiose islamiche. Gli incontri sono sfociati nell'approvazione per consenso del rapporto *Dialogo con i musulmani 2010. Scambio d'idee tra autorità federali e musulmani in Svizzera*, di cui il Consiglio federale ha preso atto il 16 novembre 2011. Il rapporto riassume i principali risultati del dialogo, con particolare riferimento al riconoscimento delle linee guida dettate dalla Costituzione federale, quali l'uguaglianza giuridica, lo Stato di diritto e la democrazia, illustrando altresì quanto intrapreso dalla Confederazione per promuovere l'integrazione e le pari opportunità dei musulmani come pure per salvaguardare la convivenza pacifica di tutti gli abitanti del Paese (p.es. verifica del sistema di ammissione per i consulenti religiosi, conciliabilità della religione con l'obbligo di prestare servizio militare, eventuali programmi di formazione e perfezionamento per imam e assistenti religiosi ecc.). Alla fine del 2012, al termine del processo, avrà luogo un incontro di scambio conclusivo al quale prenderanno parte anche i Cantoni, le città e i Comuni, nell'intento di individuare le esigenze dei musulmani e di indicare loro il livello statale e i canali già esistenti in cui farle confluire per ottenere il miglior riscontro possibile.

69. A livello cantonale e comunale le autorità intrattengono regolarmente contatti di carattere formale e informale con le comunità musulmane, come ad esempio il ricevimento annuale degli imam e delle comunità musulmane presso il municipio di Zurigo in occasione del Ramadan.

70. Nel 2010 il *Cantone di Friburgo* ha commissionato uno studio sullo sviluppo e sul rapporto reciproco delle comunità religiose all'interno del territorio cantonale e ha pubblicato delle *linee guida sulla diversità religiosa e culturale nella scuola*<sup>37</sup>. Il tema dell'appartenenza religiosa è stato al centro della prima riunione della nuova *Commissione cantonale per*

<sup>36</sup> Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS) del 24 ottobre 2007, art. 7: attività di consulenza o insegnamento.

<sup>37</sup> [http://www.fr.ch/dics/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=36259](http://www.fr.ch/dics/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=36259) (non disponibile in italiano)

*l'integrazione dei migranti e la prevenzione del razzismo*, tenutasi il 28 maggio 2011. Gran parte dei Cantoni (tra i quali *Giura*, *Soletta* e *Sciaffusa*) ha emanato direttive tese al coinvolgimento delle comunità religiose in ambito scolastico. Il *Cantone di Basilea Città* ha stilato un elenco dettagliato delle misure adottate per tenere conto della situazione dei musulmani.

### **3.2.3 La minoranza dei nomadi**

71. Per la situazione dei nomadi si rimanda alla terza parte, capitolo 14 (parere relativo al n. 19 delle Osservazioni conclusive del Comitato).

## **3.3 Popolazione straniera**

### **3.3.1 Informazioni sulla politica di migrazione**

72. Da secoli la Svizzera accoglie numerosi immigrati e al contempo molti cittadini svizzeri si trasferiscono all'estero alla ricerca di nuove prospettive. La Svizzera deve il suo attuale benessere non da ultimo ai fenomeni dell'immigrazione e dell'emigrazione e al conseguente scambio economico e culturale.

73. La Svizzera presenta un sistema binario di ammissione (Accordo sulla libera circolazione per i cittadini dei Paesi UE/AELS, contingentamento dei cittadini di Stati terzi). Avendo aderito all'*Accordo di Schengen/Dublino*, la Svizzera collabora con l'Unione Europea nei settori del traffico turistico, della cooperazione in materia giudiziaria e di polizia e della politica d'asilo.

74. La politica di migrazione svizzera si basa su tre capisaldi: la promozione del benessere del nostro Paese, la garanzia di protezione per le persone perseguitate e la sicurezza per la popolazione svizzera e straniera. Per maggiori dettagli sulla politica di migrazione svizzera si rimanda alla terza parte, capitolo 12.

### **3.3.2 Politica d'asilo**

75. Da secoli le persone perseguitate per ragioni di carattere religioso o politico cercano protezione in Svizzera. Dal 1980 il numero delle domande d'asilo è aumentato notevolmente. Durante la guerra in Bosnia ed Erzegovina (1992-1995) la Svizzera ha accolto quasi 30 000 persone bisognose di protezione e durante il conflitto del Kosovo (1998-1999) ben 53 000. Dopo un'iniziale stabilizzazione delle domande d'asilo all'inizio del XXI secolo (circa 20 000 domande l'anno), la cifra si è successivamente dimezzata per poi tornare nuovamente a crescere.

76. Le *persone ammesse provvisoriamente* rappresentano una categoria particolare. Si tratta nello specifico di individui il cui stato di rifugiato non è necessariamente riconosciuto e per i quali l'esecuzione dell'allontanamento si è rivelata inammissibile (violazione del diritto internazionale pubblico), non ragionevolmente esigibile (pericolo concreto di pregiudizio dello

straniero) o impossibile (motivi tecnici). Il permesso per stranieri ammessi provvisoriamente è rilasciato a fini di controllo, per una durata massima di dodici mesi, dal Cantone di soggiorno e può essere prorogato. Le autorità cantonali possono rilasciare alle persone ammesse provvisoriamente un'autorizzazione a esercitare un'attività lucrativa indipendentemente dalla situazione del mercato del lavoro e dalla situazione economica. Alla fine del 2010 la statistica dell'UFM in materia di asilo rilevava la presenza di 23 471 stranieri ammessi provvisoriamente, cifra che corrisponde all'incirca a un terzo di tutti i richiedenti l'asilo<sup>38</sup>: si tratta dunque di un gruppo piuttosto numeroso di persone che trovano protezione in Svizzera.

77. Oltre che sulla Convenzione di Ginevra sui rifugiati, la politica d'asilo svizzera si basa anche sui seguenti principi:

- la Svizzera concede asilo alle persone che, sulla base dei criteri riconosciuti dal diritto internazionale pubblico, sono minacciate o perseguitate nel proprio Paese d'origine. Nella procedura d'asilo si accerta la sussistenza del diritto a tale protezione;
- la Svizzera si adopera per fornire aiuto immediato sul posto alle persone bisognose d'assistenza residenti in territori in cui sono in atto guerre o catastrofi. Essa partecipa a iniziative della comunità internazionale intraprese per proteggere e aiutare gruppi di popolazione che versano in situazioni d'emergenza;
- se l'elevato rischio impedisce di portare soccorso nella regione colpita, la Svizzera accoglie temporaneamente nel proprio territorio nazionale le persone bisognose;
- parallelamente, il Consiglio federale si impegna ad adottare, in collaborazione con altri Stati, misure efficaci per contrastare le cause della fuga o della migrazione forzata.

78. Per maggiori dettagli si rimanda alla terza parte, capitolo 12.

### **3.3.3 Politica d'integrazione**

79. Gli stranieri in Svizzera rappresentano più del 22 per cento della popolazione residente. Benché si tratti di una percentuale piuttosto elevata, l'immigrazione non ha portato alla formazione di ghetti. La Svizzera non è stata pertanto interessata dal fenomeno dello sviluppo di società parallele e dai conflitti che ne conseguono.

80. Nel 2005 la Svizzera ha sancito legalmente l'obiettivo di consentire alla popolazione straniera di prendere parte alla vita economica, culturale e sociale del Paese. In tale sede è stato stabilito in particolare che il compito di promuovere l'integrazione e l'abbattimento delle barriere discriminatorie spetta in prima linea alle strutture esistenti, tra cui le scuole, gli istituti di formazione professionale, le aziende o le istituzioni del settore sanitario, e questo a tutti e tre i livelli statali (Confederazione, Cantoni e Comuni).

81. L'integrazione e la protezione dalla discriminazione hanno acquisito maggiore rilievo e carattere vincolante grazie all'ulteriore sviluppo della politica d'integrazione deciso nel 2011

---

<sup>38</sup> Ufficio federale della migrazione (UFM), 6 gennaio 2012, statistica sull'asilo 2011, Berna.

dal Consiglio federale e dalla *Conferenza dei governi cantionali (CdC)* e alla conseguente revisione della legge federale sugli stranieri (per maggiori dettagli si rimanda alla terza parte, capitolo 12).

### 3.3.4 Sans-papiers

82. Chi risiede illegalmente in Svizzera ha la possibilità di presentare una domanda di regolarizzazione basata su un caso di rigore. Generalmente sono i Cantoni a essere responsabili del rilascio del permesso di soggiorno e, previa approvazione dell'UFM, delle autorizzazioni di regolarizzazione nel quadro dei casi di rigore di tutte le categorie. Con l'introduzione della libera circolazione per i cittadini membri dell'UE e dell'AELS il problema del soggiorno illegale di questa categoria di persone si è notevolmente ridotto. Nel 2011 la maggioranza delle 192 domande di regolarizzazione basate su casi di rigore trasmesse all'Ufficio federale della migrazione provenivano dalla Svizzera romanda. Di queste, 163 sono state accolte e 25 respinte<sup>39</sup>. Per informazioni più dettagliate si rimanda al capitolo 12 della terza parte; la problematica specifica dei presupposti per la celebrazione dei matrimoni per i *sans-papiers* è esposta invece nella seconda parte (capitolo 5.4.4).

83. Le prospettive dei giovani *stranieri sprovvisti di documenti* sono migliorate grazie alla proposta del Consiglio federale di permettere loro in futuro di svolgere un tirocinio. Il progetto punta infatti a regolarizzare il soggiorno dei giovani in Svizzera durante la formazione professionale di base, purché questi soddisfino requisiti ben precisi, e di dare altresì ai genitori e ai fratelli dei giovani interessati la possibilità di richiedere la regolarizzazione del proprio soggiorno. Al termine della formazione è possibile richiedere un prolungamento del permesso di soggiorno (per maggiori dettagli sul progetto del Consiglio federale si rimanda alla seconda parte, cap. 5.5.5 e alla terza parte, cap. 12).

84. La *Commissione federale della migrazione (CFM)* ha pubblicato uno studio sulla situazione dei *sans-papiers* in Svizzera unitamente ad alcune raccomandazioni in merito<sup>40</sup>. L'*Unione delle città svizzere* ha pubblicato nel 2010 un rapporto sull'accesso dei giovani *privi di documenti* alla formazione professionale<sup>41</sup>.

## 3.4 Attività contro il razzismo

### 3.4.1 A livello internazionale

85. La Svizzera ha partecipato attivamente alla preparazione e alla realizzazione della *Conferenza d'esame di Durban*, tenutasi a Ginevra nell'aprile 2009. In qualità di membro del

---

<sup>39</sup> Rapporto del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, Berna, 4 luglio 2012.

<sup>40</sup> Commissione federale della migrazione CFM, *Leben als Sans-Papier in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010/Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000 - 2010*, Berna, 2010. Commissione federale della migrazione CFM, I «sans-papiers» in Svizzera. Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM, Berna, 2011.

<sup>41</sup> Unione delle città svizzere, *Zugang von jugendlichen Sans Papiers zur Berufsbildung, Bestandesaufnahme und Empfehlungen/Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal en Suisse. Etat des lieux et recommandations*, Berna, luglio 2012.

gruppo *Friends of the Chair (Amici della presidenza)* ha preso parte ai lavori preparatori e in particolare alla stesura della proposta della dichiarazione finale. Ha inoltre appoggiato gli sforzi intrapresi dal Presidente russo che hanno reso possibile, tre giorni prima del termine della conferenza, l'adozione del documento finale. Tale documento, recepito per consenso da 182 Paesi, costituisce un chiaro messaggio della comunità internazionale a favore della lotta contro il razzismo, la discriminazione razziale e la xenofobia.

86. Nel settembre del 2011 è stato celebrato, con una conferenza di alto livello dell'Assemblea generale, il decimo anniversario dell'adozione della *Dichiarazione e del programma di azione di Durban*. In tale occasione è stata adottata per consenso una dichiarazione politica che sanciva con assoluta risolutezza l'intenzione di fare della lotta al razzismo una priorità. Anche in questo caso la Svizzera ha dato il proprio contributo attivo per la preparazione della conferenza.

### **3.4.2 A livello nazionale**

#### **a) Servizio per la lotta al razzismo**

87. Il Servizio per la lotta al razzismo (SLR), istituito il 21 febbraio 2001 con una decisione del Consiglio federale, è l'espressione della volontà del Governo di adempiere ai propri doveri in ambito internazionale. La sua missione è di definire la politica federale in materia di prevenzione del razzismo, dell'antisemitismo e della xenofobia e di promuovere i diritti dell'uomo. L'SLR funge inoltre da punto di riferimento a livello federale per le autorità cantonali e comunali e mette a disposizione di queste ultime il know-how necessario per affrontare tutte le questioni relative alla discriminazione. Il Servizio per la lotta al razzismo promuove e coordina interventi mirati contro il razzismo, la xenofobia, l'estremismo di destra e la discriminazione con apposite misure di supporto e si adopera per favorire la collaborazione con organizzazioni e istituzioni a livello internazionale (ONU, Consiglio d'Europa, OSCE ecc.) nonché per promuovere lo scambio con organizzazioni non governative e istituzioni di ricerca.

88. Le misure contro il razzismo e la discriminazione promosse in stretta collaborazione con i partner cantonali e comunali si basano coerentemente sugli standard internazionali. Il loro orientamento strategico è da intendersi come attuazione nel lungo termine di un piano d'azione nazionale.

89. Segue un elenco dei principali lavori e progetti portati avanti dall'SLR durante il periodo in rassegna.

#### **aa) Aiuti finanziari a favore di progetti contro il razzismo e a favore dei diritti dell'uomo**

90. L'SLR dispone di un budget annuale di 900 000 franchi per la promozione di misure di prevenzione e di sensibilizzazione a lungo termine contro il razzismo e la xenofobia e a sostegno della società civile. Questi fondi permettono di finanziare progetti di istituzioni cantonali e comunali nonché di ONG, associazioni, scuole e privati. Dalla sua fondazione, l'SLR ha sovvenzionato ben 940 progetti in tutto il Paese per un ammontare di 18 859 352

franchi. Dal 2008 sono stati finanziati invece 251 progetti con una somma complessiva pari a 2,96 milioni di franchi<sup>42</sup>. Il Servizio funge anche da supporto in sede di elaborazione tecnica e di attuazione professionale dei progetti.

91. Poiché la pianificazione e l'attuazione permanenti di questi progetti si sono rivelate estremamente complesse, l'SLR ha organizzato sia nel 2009 che nel 2010, in collaborazione con l'*Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD)* e l'*Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT)*, due corsi di gestione dei progetti nella Svizzera tedesca e nella Svizzera romanda e uno nella Svizzera italiana. L'esito positivo di questi corsi, anche per quanto concerne la collaborazione e il supporto reciproco dei partecipanti, è stato confermato mediante una valutazione<sup>43</sup>.

#### **bb) Aiuti finanziari per progetti in ambito scolastico e nell'educazione ai diritti dell'uomo**

92. Fino al febbraio 2012 sono stati finanziati complessivamente 408 progetti a tutti i livelli scolastici (ovvero dall'asilo fino alla scuola professionale e al liceo) e in tutte le regioni linguistiche della Svizzera. Nel triennio 2009-2011 sono stati stanziati ulteriori fondi per la realizzazione di progetti nell'ambito dell'educazione ai diritti dell'uomo (per maggiori dettagli si rimanda alla seconda parte, cap. 7.1).

#### **cc) Strumenti legali contro la discriminazione**

93. La Costituzione federale vieta ogni genere di discriminazione e tutela la libertà di credo, di coscienza e di lingua. Tutti gli organi amministrativi facenti capo ai tre livelli dello Stato sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali e a contribuire alla loro realizzazione. Oltre alla norma penale contro il razzismo esistono numerose disposizioni di diritto costituzionale, penale, amministrativo e privato tese a combattere la discriminazione, tra le quali ad esempio i principi della buona fede e della protezione della personalità sanciti dal Codice Civile, o ancora il divieto di stipulare contratti illeciti, immorali o contrari all'ordine pubblico previsto dal Codice delle obbligazioni.

94. Il Consiglio federale reputa che le basi giuridiche attualmente vigenti offrano una protezione sufficiente contro la discriminazione, pur riconoscendo che vengono intentate solo poche procedure giudiziarie in materia di discriminazione. Le vittime di discriminazione sembrano restie ad adire le vie legali, in quanto i costi e i rischi che queste ultime implicano sono troppo elevati rispetto all'utilità relativa di un successo. Il nuovo Codice di procedura civile ha reso possibile qualche miglioramento, poiché ha introdotto una procedura semplificata e poco formalizzata, accessibile a tutti in caso di controversie fino a un valore litigioso di 30 000 franchi (art. 243 segg. CPC). Il Codice contempla altresì procedure per le quali non viene addossata alcuna spesa processuale (art. 113 e 114 CPC, p.es. nell'ambito

---

<sup>42</sup> Un riepilogo dei progetti e i dettagli sul rispettivo contenuto sono consultabili nella homepage dell'SLR: <http://www.edi.admin.ch/frb/00483/00490/index.html?lang=it>

<sup>43</sup> *Weiterbildung Projektmanagement Bundesstellen, Evaluation socialdesign* (valutazione del corso sulla gestione dei progetti per futuri e attuali responsabili di progetto), Berna, 12 giugno 2011, <http://www.edi.admin.ch/frb/01760/index.html?lang=it> (in tedesco)

del diritto della locazione o del diritto del lavoro in caso di disdetta discriminatoria). I Cantoni possono prevedere anche altre esenzioni dalle spese giudiziarie (art. 116 CPC).

95. È tuttavia fondamentale migliorare anche in generale le conoscenze giuridiche nell'ambito della protezione dalla discriminazione. Nel giugno del 2009 l'SLR ha pubblicato una guida giuridica che fornisce preziosi suggerimenti pratici su come difendersi dalla discriminazione razziale. La guida spiega infatti come, quando e appellandosi a quali norme è possibile difendersi dalla discriminazione nella vita quotidiana e per garantire che la teoria si traduca nella pratica è oggetto di un apposito corso di formazione che ne illustra l'utilizzo. Dalla fine del 2009 alla fine del 2011 quasi 500 persone provenienti dalle amministrazioni cantonali e comunali, da organi di mediazione, da servizi specializzati nell'ambito dell'integrazione, da organizzazioni sindacali e da organizzazioni non governative hanno preso parte a circa 35 corsi di perfezionamento.

96. Al fine di migliorare la conoscenza dei meccanismi che influenzano o addirittura ostacolano l'accesso alla giustizia, diversi uffici federali<sup>44</sup> hanno incaricato il *Centro svizzero di competenza per i diritti umani* di condurre un'indagine su questo tema. Lo studio deve includere tutte le forme di discriminazione e prendere in considerazione, oltre ai procedimenti giudiziari, anche le fasi pregiudiziali di un accesso effettivo alla giustizia (p.es. l'offerta di una consulenza giuridica prima dell'avvio della procedura). I primi risultati sono attesi per il 2013.

97. Un numero crescente di servizi cantonali e comunali specializzati nell'ambito dell'integrazione offre consulenza in materia di protezione giuridica dalla discriminazione (o indirizza le persone interessate agli uffici competenti), sostenendo così meccanismi di composizione delle controversie facilmente accessibili e cooperativi. I suddetti servizi hanno altresì il compito di esaminare gli ostacoli all'accesso alla giustizia in materia di discriminazione e di proporre misure finalizzate alla relativa rimozione.

#### **dd) Miglioramento dei dati disponibili**

98. Lo Stato può rilevare solo i comportamenti giuridicamente rilevanti e che sono stati registrati (denuncia, procedura, condanna, cfr. seconda parte, cap. 4). Al contrario, i mezzi di comunicazione di massa e le ONG indipendenti possono far conoscere all'opinione pubblica anche casi di discriminazione difficilmente perseguibili sul piano giuridico (p.es. divieto d'entrata in una discoteca). La raccolta di questi dati fornisce preziose informazioni aggiuntive. Le fonti di dati maggiormente degne di menzione in Svizzera sono le seguenti:

- la *Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA)* pubblica ogni anno una raccolta di eventi a sfondo razzista e discriminatorio e analizza la situazione generale<sup>45</sup>;

---

<sup>44</sup> Ufficio federale per l'uguaglianza fra uomo e donna, Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità, Servizio per la lotta al razzismo, Dipartimento federale degli affari esteri/Sezione Politica dei diritti umani e Ufficio federale di giustizia.

<sup>45</sup> *Rassismus in der Schweiz. Chronologie und Einschätzungen der rassistischen Vorfälle in der Schweiz/Racisme en Suisse. Chronologie et estimations des incidents racistes en Suisse:* <http://chronologie.gra.ch/> e <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=5>



- la *Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI)* e il *Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD)* pubblicano ogni anno una raccolta dei casi di antisemitismo<sup>46</sup>;
- dal 2008 il *sistema di documentazione e monitoraggio DoSyRa* raccoglie i casi di razzismo registrati dai consultori convenzionati con la *Rete di consulenza per le vittime del razzismo*. I risultati vengono analizzati e pubblicati annualmente in forma anonima. Il terzo e più recente rapporto è stato pubblicato nel dicembre 2011. Le attività finora condotte nell'ambito del progetto diretto dalla CFR e realizzato dall'ONG *Humanrights.ch* – ovvero la professionalizzazione e l'assicurazione qualità dei servizi di consulenza allo scopo di redigere un resoconto qualitativo esteso a tutto il territorio nazionale – saranno portate avanti nel corso della seconda fase dello stesso (2012-2014). La *Rete di consulenza per le vittime del razzismo* si adopererà anche per ampliare la portata del progetto e per istituzionalizzarlo nei Cantoni in cui sono ubicati i consultori affiliati.

### ee) Estremismo di destra

99. Il *Programma nazionale di ricerca Estremismo di destra - cause e contromisure (PNR 40+)*, commissionato dal Consiglio federale nel 2003 e concluso nel 2009, ha esplorato diversi aspetti dell'estremismo e del populismo di destra in Svizzera. I 13 progetti di ricerca hanno gettato nuova luce sulle condizioni di formazione, le forme di manifestazione, la diffusione e le conseguenze delle attività e degli atteggiamenti di estrema destra in Svizzera, gettando così le basi per le strategie future che permetteranno di affrontare l'estremismo di destra a livello comunale, cantonale e nazionale e creando un legame tra la ricerca condotta in Svizzera e all'estero sull'estremismo di destra<sup>47</sup>. L'SLR ha supportato attivamente i lavori, sui quali si è basato per pubblicare tre opuscoli rivolti a un pubblico più ampio<sup>48</sup>. Il *Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito* era già stato istituito in seguito a un intervento parlamentare (cfr. prima parte, cap. 3.4.2).

### ff) Radicamento della protezione dalla discriminazione nella politica d'integrazione

100. Il Rapporto esplicativo per la consultazione relativa alla modifica della legge sugli stranieri del 23 novembre 2011 sottolinea espressamente che la promozione dell'integrazione deve andare di pari passo con la lotta alla discriminazione e stabilisce che, nelle questioni relative alla protezione dalla discriminazione, occorre mettere a disposizione un servizio di consulenza per le istituzioni delle strutture ordinarie e un supporto competente

<sup>46</sup> Il CICAD cerca attivamente casi sul web, la FSCI e la GRA integrano nella propria statistica solo i casi segnalati.

<sup>47</sup> Una pubblicazione finale analoga è disponibile in inglese: Niggli, Marcel Alexander (edito da), 2009, *Right-wing Extremism in Switzerland. National and international Perspectives*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

<sup>48</sup> Skenderovic, Damir (ed. SLR), 2010, *Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz/Stratégies contre l'extrémisme de droite en Suisse*, Berna; Mäder, Ueli/Wassilis Kassi/Marco Storni/Thomas Gabriel (ed. SLR), 2008, *Jugendliche und Rechtsextremismus. Opfer, Täter, Aussteiger/Les jeunes et l'extrémisme de droite: victimes, acteurs ou repentis*, Berna; Eser Davolio, Miryam/Matthias Drilling/Christian Hirschi/Thomas Widmer (ed. SLR), 2007, *Rechtsextremismus bekämpfen. wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für die Gemeinden/Combattre l'extrémisme de droite: mesures efficaces et instruments de travail à l'intention des communes*, Berna.

per le vittime della discriminazione. Il Consiglio federale ha affidato all'SLR l'incarico di fornire assistenza tecnica nell'ambito dei relativi lavori di attuazione. Nel corso di conferenze e workshop l'SLR ha definito, d'intesa con i collaboratori degli uffici dell'integrazione e dei servizi specializzati in materia d'integrazione presenti a livello cantonale e cittadino, gli obiettivi e gli indicatori per il rafforzamento della protezione dalla discriminazione. Numerosi Cantoni si avvalgono di questi indicatori come standard fondamentali per la messa a punto delle loro politiche. L'SLR, in collaborazione con l'Ufficio federale della migrazione e la Conferenza dei governi cantonali (CdC), mette inoltre a disposizione dei delegati all'integrazione un coaching professionale per lo sviluppo di misure volte al rafforzamento della protezione dalla discriminazione nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione (PIC) (per maggiori informazioni si rimanda alla terza parte, cap. 8.11).

### **gg) Adesione al programma *Progetti urbani***

101. Il programma interdipartimentale<sup>49</sup> *Progetti urbani - Integrazione sociale nelle zone abitative* è basato su un rapporto del Consiglio federale del 2007 relativo alla misure di integrazione<sup>50</sup>. Esso offre alle città di piccole e medie dimensioni e ai Comuni di agglomerato un supporto tecnico e finanziario in sede di elaborazione di misure urbanistiche e sociali. Oltre a rientrare in un'ottica globale, tali misure devono godere del sostegno politico e, attraverso un processo partecipativo, permettere di coinvolgere soprattutto la popolazione migrante e gli altri gruppi maggiormente a rischio di discriminazioni. Per il programma viene stanziato un budget annuo di 550 000 franchi. L'SLR, che sostiene questo programma nell'ambito dei suoi aiuti finanziari, provvede affinché i progetti finanziati affrontino tematiche connesse con la partecipazione, la discriminazione e il razzismo. Una panoramica dei progetti concreti è disponibile sui siti Internet degli uffici che partecipano al programma<sup>51</sup>.

### **hh) Razzismo e discriminazione razziale in ambito sportivo**

102. Negli anni in rassegna sono stati segnalati casi di violenza verbale di natura razzista e antisemita negli stadi di calcio in Svizzera. Supponendo che l'estremismo di destra sia presente in alcune tifoserie, le autorità hanno deciso di introdurre apposite misure contro il razzismo anche nel mondo del calcio. In particolare hanno adottato appositi provvedimenti durante i campionati europei EURO 2008 disputati in Svizzera e in Austria, alcuni dei quali hanno mantenuto la loro validità anche dopo i campionati.

103. Ecco alcuni dei provvedimenti e dei progetti realizzati:

- nell'ambito del *Programma nazionale di ricerca PNR 40+ «Estremismo di destra - cause e contromisure»* è stato condotto un progetto volto a verificare nello specifico se gli stadi

---

<sup>49</sup> Nel comitato di direzione siedono rappresentanti dell'*Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)*, responsabile del programma, dell'*Ufficio federale della migrazione (UFM)*, dell'*Ufficio federale delle abitazioni (UFAB)*, dell'*Ufficio federale dello sport (UFSP)*, del *Servizio per la lotta al razzismo (SLR)* e della *Commissione federale della migrazione (CFM)*.

<sup>50</sup> Ufficio federale della migrazione (UFM), 30 giugno 2007, Rapporto «Misure d'integrazione», Berna.

<sup>51</sup> Cfr. in part.: <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=it>

di calcio costituiscano un luogo di reclutamento e di socializzazione dell'estrema destra<sup>52</sup>;

- l'SLR finanzia progetti ad hoc per la prevenzione del razzismo in ambito sportivo. Ad esempio, un progetto condotto da Caritas Svizzera in tutta la Svizzera si propone di sensibilizzare allenatori e giocatori di calcio sul tema del *fairplay*. L'obiettivo dell'iniziativa è di insegnare ai partecipanti ad appellarsi alla correttezza nella risoluzione dei conflitti durante le competizioni e gli allenamenti e ad adottare misure concrete per la prevenzione della violenza e del razzismo. Lo stesso approccio è stato finora adottato anche per la formazione degli allenatori e dei giocatori delle squadre juniores nei *Cantoni di Argovia, Basilea, Grigioni e Zurigo*. Hanno beneficiato per esempio di aiuti finanziari l'associazione *Swiss Minor Sci (Swiss Minorities Sport, Culture and Integration)*, che promuove l'incontro tra Svizzeri e migranti attraverso diversi progetti in ambito sportivo, nonché un gruppo di studenti della *Scuola professionale per sportivi d'élite*, che sotto la direzione di alcuni docenti ha condotto una campagna di sensibilizzazione sul ruolo dello sport nella prevenzione del razzismo;
- nel 2009 molte associazioni si sono unite nella *Rete FARE Svizzera* allo scopo di creare un servizio di coordinamento svizzero per le attività di lotta contro il razzismo nell'ambito del calcio (non si esclude tuttavia un'estensione ad altre discipline sportive). La rete svizzera di *Calcio contro il razzismo in Europa* si prefigge di combattere contro il razzismo e tutte le forme di discriminazione nel mondo del calcio professionistico e amatoriale e di sensibilizzare un ampio pubblico sulla presenza di discriminazioni nelle manifestazioni sportive. Per ridurre l'incidenza di queste problematiche, è necessario infatti che i protagonisti del mondo dello sport siano motivati ad attivarsi personalmente contro il razzismo e le altre forme di discriminazione. Nel 2011 l'SLR ha supportato la *Rete FARE* nell'organizzazione di una settimana contro il razzismo. Grazie a un'ampia gamma di iniziative e attività è stato possibile affrontare le problematiche legate al razzismo e alla discriminazione nelle associazioni sportive;
- l'*Ufficio federale dello sport (UFSP)* ha inaugurato nel 2009 il *Centro di competenze sport e integrazione (CCSI)*, che si propone in via prioritaria di radicare in modo permanente nello sport e nella promozione dello sport il tema dell'integrazione e di facilitare l'accesso dei migranti all'esercizio fisico e allo sport. A tal fine è necessario rendere possibile la loro partecipazione, eliminare le barriere strutturali presenti e sensibilizzare in merito gli attori dei settori della società coinvolti (esercizio fisico, sport, migrazione/integrazione, salute, formazione). Dal 2009 il *Centro di competenze CCSI* concede aiuti finanziari a favore di progetti tesi a promuovere l'integrazione dei migranti nello sport e attraverso lo sport. Tra questi figurano anche progetti finalizzati a prevenire le forme di razzismo nello sport e a combattere la discriminazione. Dal 2009 al 2011 sono stati elargiti complessivamente 271 150 franchi a sostegno di 37 progetti. Per il 2012 sono attesi altri 19 progetti;
- nel 2005 l'SLR e l'UFSP hanno pubblicato congiuntamente un opuscolo dal titolo *Xenofobia e razzismo nelle tifoserie di calcio e hockey su ghiaccio*<sup>53</sup>;

<sup>52</sup> [http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp/nfp40p/NFP40p\\_Projekt\\_2\\_Fussballstadion\\_d.pdf](http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp/nfp40p/NFP40p_Projekt_2_Fussballstadion_d.pdf) (non disponibile in italiano)

<sup>53</sup> <http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00047/index.html?lang=it>

- nel 2008 l'UFSP ha pubblicato, in collaborazione con l'organizzazione *Fanarbeit SCHWEIZ*, l'opuscolo *Fankultur und Fanarbeit in der Schweiz: eine Bestandesaufnahme/Les supporters et leur encadrement en Suisse: Etat des lieux*<sup>54</sup>.

## **b) Altri organi federali**

104. Alla luce del carattere trasversale della protezione dalla discriminazione, anche altri servizi federali sostengono progetti volti a combattere la discriminazione.

### **aa) Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito**

105. Il *Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito* è integrato nell'SLR dal 2005<sup>55</sup>. Oltre a supportare il *Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)* in tutte le questioni legate all'estremismo all'interno dell'esercito, svolge compiti di consulenza, sensibilizzazione e prevenzione. In qualità di ufficio di comunicazione, il *Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito* è inoltre a disposizione di tutte le persone che prestano servizio nell'esercito (persone in servizio militare, quadri di milizia e di professione) e dei loro familiari, delle autorità federali e cantonali e dei media. Esso è chiamato a segnalare i diversi movimenti estremisti e a offrire consulenza sugli aspetti legali della situazione, sui rimedi giuridici a disposizione, sulle procedure da seguire e sulle misure da adottare. Non è un organo di controllo dei quadri né un organo di mediazione. L'attività di prevenzione consiste principalmente nell'organizzazione di corsi di sensibilizzazione e di formazione continua. Il servizio specializzato partecipa in particolare alla formazione dei futuri comandanti delle scuole reclute. Nel 2010 e nel 2011 ha elargito fondi a favore di corsi di perfezionamento per gli agenti della polizia militare territoriale.

### **bb) Ufficio federale della sanità pubblica – Programma nazionale Migrazione e salute 2008-2013**

106. Il *Programma nazionale Migrazione e salute*, diretto dall'*Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)*, è un elemento chiave della politica d'integrazione grazie al contributo dato al miglioramento del comportamento in materia di salute e dello stato di salute della popolazione migrante. L'obiettivo del programma è di assicurare ai migranti l'accesso al sistema sanitario e la qualità dell'assistenza sanitaria<sup>56</sup>, nonché di combattere contro la discriminazione nel settore sanitario e creare i presupposti affinché i migranti abbiano le medesime opportunità della popolazione locale di realizzare il proprio potenziale di salute. Grazie a un budget annuale di circa 3 milioni di franchi, il programma consente di finanziare l'adozione di misure negli ambiti della promozione della salute e della prevenzione, della formazione, dell'assistenza sanitaria, dell'intepretariato interculturale, della ricerca e della gestione delle conoscenze. Nel periodo in rassegna le principali priorità sono state nello specifico: valutazione del fabbisogno di offerte cantonali in materia di prevenzione e

<sup>54</sup> [www.basposhop.ch/de/shop/artikeldetail.aspx?art=472&kat=home](http://www.basposhop.ch/de/shop/artikeldetail.aspx?art=472&kat=home)

<sup>55</sup> [http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/it/home/militaerdienst/allgemeines/fachstelle\\_extremismus.html](http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/it/home/militaerdienst/allgemeines/fachstelle_extremismus.html)

<sup>56</sup> Cfr. in merito: <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/07688/index.html?lang=it>.

promozione della salute; produzione e diffusione di materiale informativo per i migranti; promozione della competenza sanitaria dei migranti; allestimento di servizi ospedalieri consoni alla popolazione migrante (*Migrant Friendly Hospitals*); sviluppo di una formazione online sul tema *Interazione & Qualità* rivolta a medici, infermieri, personale addetto all'accoglienza dei pazienti e fornitori di servizi; promozione della formazione e dell'interpretariato interculturale e della qualità delle traduzioni; sviluppo di un servizio di interpretariato telefonico in ambito sanitario su scala nazionale; svolgimento di un secondo monitoraggio della salute della popolazione migrante in Svizzera.

### c) Commissioni extraparlamentari

107. Oltre ai servizi statali, svolgono un ruolo fondamentale nell'ambito della lotta contro il razzismo e della protezione dalla discriminazione due commissioni extraparlamentari:

#### aa) Commissione federale contro il razzismo (CFR)

108. Al fine di garantire un'osservazione critica permanente di tutti gli eventi e le attività di stampo razzista o discriminatorio, in seguito all'adesione della Svizzera alla Convenzione delle Nazioni Unite CERD il Consiglio federale ha istituito la *Commissione federale contro il razzismo (CFR)*. La CFR risponde ai bisogni e alle esigenze delle minoranze prendendo in considerazione un'ampia gamma di interessi ed esprimendo liberamente la propria posizione senza essere vincolata a una linea statale o politica. La sua missione è quella di promuovere la comprensione e l'intesa tra persone di provenienza diversa, combattere il razzismo e la discriminazione razziale, impegnarsi a favore della prevenzione e fornire servizi di consulenza e di intermediazione (per una descrizione dettagliata del mandato e delle attività principali della CFR si rimanda al secondo e terzo rapporto, n. 218 segg.).

109. Priorità e progetti durante il periodo in rassegna:

- progetto *Rete di consulenza per le vittime del razzismo*: la CFR conduce questo progetto in collaborazione con *humanrights.ch* e dal 2008 pubblica un rapporto annuale;
- sviluppo di ulteriori strumenti di monitoraggio: raccolta dei casi giuridici relativi all'articolo 261<sup>bis</sup> CP e definizione di un'agenda delle attività parlamentari nell'ambito del mandato della CFR;
- pubblicazione dello studio *Tutela giuridica dalla discriminazione razziale* sulla situazione giuridica della Svizzera: lo studio, pubblicato nel 2010, mette in evidenza le lacune nella lotta alla discriminazione e al razzismo<sup>57</sup>. La Commissione si impegna a favore di una protezione più completa dalla discriminazione;
- bollettino TANGRAM: il bollettino della CFR viene pubblicato con cadenza semestrale e contiene in ogni edizione un dossier tematico. Gli ultimi numeri sono stati dedicati ai seguenti argomenti: Sicurezza - Sicurezze (polizia); Città - Campagna; Discriminazione multipla; Discriminazione strutturale: Ostilità verso i musulmani; Dibattito politico.

---

<sup>57</sup> <http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00073/index.html?lang=it>

110. Nel 2011 la CFR si è pronunciata con apposite raccomandazioni anche sulla questione del divieto del velo islamico nelle scuole pubbliche. Nel 2009, su richiesta di alcune città, ha preso posizione sul manifesto del comitato promotore dell'iniziativa contro l'edificazione di minareti. Dopo l'approvazione di tale iniziativa, d'intesa con ODIHR/OSCE la CFR ha invitato i rappresentanti delle comunità islamiche della Svizzera a una conferenza, tenutasi nell'ottobre 2010, durante la quale è stata discussa l'istituzione di un'organizzazione mantello islamica in Svizzera e relatori provenienti dai Paesi limitrofi hanno esposto le loro esperienze con istituzioni analoghe.

111. La CFR è un'istituzione nazionale dei diritti dell'uomo riconosciuta dall'ONU con lo stato C e autorizzata a sottoporre agli organi dell'ONU, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE pareri indipendenti. In tale veste, nel 2009 la Commissione ha stilato una panoramica sull'attuazione in Svizzera delle raccomandazioni della Conferenza mondiale dell'ONU contro il razzismo e, sempre nello stesso anno, è stata ascoltata dal *Comitato dell'ONU per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR)*. Nel 2012 la CFR ha trasmesso un rapporto sul secondo riesame periodico universale della Svizzera (URP). La CFR riceve regolarmente gli organismi internazionali in visita in Svizzera, tra cui ad esempio la *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)*, con la quale intrattiene uno scambio regolare, i *delegati alla tolleranza religiosa dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)* e il *Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa*. La CFR redige rapporti indipendenti anche nell'ambito dei meccanismi di segnalazione al Comitato CERD.

#### **bb) Commissione federale della migrazione (CFM)**

112. La Commissione federale della migrazione (CFM) è stata istituita dal Consiglio federale il 1° gennaio 2008 ed è composta da 30 membri, dei quali quasi la metà ha vissuto sulla propria pelle il fenomeno della migrazione. Nata dalla fusione di due precedenti commissioni, la *Commissione federale degli stranieri (CFS)* e la *Commissione federale dei rifugiati (CFR)*, la CFM funge da anello di congiunzione tra le autorità e la società civile e assolve il compito istituzionale di occuparsi delle questioni sociali, economiche, culturali, politiche, demografiche e legali connesse con il soggiorno degli stranieri in Svizzera. In qualità di commissione extraparlamentare, fornisce consulenza al Consiglio federale e all'Amministrazione sulle questioni migratorie. Pubblica inoltre rapporti, pareri e raccomandazioni su diversi aspetti chiave in materia di migrazione.

113. La CFM è autorizzata a richiedere all'Ufficio federale della migrazione la concessione di contributi finanziari e a prendere posizione sulle domande di finanziamento di progetti. A tal proposito ha messo a punto due programmi propri intitolati rispettivamente *Periurban - Coabitazione nelle regioni rurali* e *Citoyenneté*. La Commissione sostiene progetti volti a promuovere l'integrazione, a tutelare i diritti dell'uomo e a prevenire la discriminazione. I suoi obiettivi principali sono la creazione di una rete di interazione tra gli attori locali, la promozione delle possibilità di partecipazione, l'apertura di strutture sociali e la creazione di forum sulla formazione e l'espressione delle opinioni.

114. Priorità 2008-2011:

- definizione delle identità;
- nuova migrazione - Relazioni transnazionali;
- *citoyenneté*;
- federalismo.

115. Studi e raccomandazioni 2008-2011:

- *Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort/Admission de groupes de réfugiés et aide sur Place*;
- *Wir, ich – die anderen – Migrant\*innenvereine und Identitätsbildung: eine Innensicht/Nous, moi – les autres – Les associations de migrants et la formation de l'identité: une approche internaliste*;
- *Muslim\*innen in der Schweiz/Vie musulmane en Suisse*;
- *Wegweisen. Ausschaffen/Renvoi. Expulsion*;
- Integrazione, uno strumento per realizzare le pari opportunità o un metro di misura per imporre sanzioni?
- *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz/Visage des sans-papiers en Suisse*;
- *Citoyenneté* – Ripensare la partecipazione;
- Margine di manovra nel federalismo: La politica migratoria nei Cantoni.

### **3.4.3 A livello cantonale e comunale**

116. La Confederazione e i Cantoni hanno deciso di comune accordo di rafforzare, nell'ambito della politica d'integrazione, la protezione contro la discriminazione e le misure per la promozione delle pari opportunità. Questi obiettivi si ritrovano nelle basi cantonali (le pari opportunità rappresentano per esempio uno dei dieci pilastri della politica d'integrazione del Cantone di Zugo<sup>58</sup>). Tutti i Cantoni hanno nominato i propri delegati all'integrazione, ai quali hanno affidato, talvolta esplicitamente, l'incarico di lottare contro la discriminazione e il razzismo. Questa evoluzione e l'inclusione della protezione dalla discriminazione nei programmi d'integrazione cantonali a partire dal 2013 non andranno solo a beneficio della popolazione migrante, ma favoriranno anche la messa a punto di misure a favore di tutte le vittime di discriminazione o razzismo in Svizzera. In quest'ottica si tratta pertanto di un progresso significativo e capillare nell'ambito della protezione dalla discriminazione in generale.

117. Molti Cantoni e città si adoperano in particolare a favore del rafforzamento delle misure di promozione precoce, al fine di abbattere quanto prima eventuali ostacoli dovuti alla discriminazione e barriere all'integrazione (per maggiori dettagli si rimanda alla seconda parte, cap. 5.5.5.).

118. Di seguito sono riportati alcuni esempi delle attività svolte a livello cantonale e comunale:

- il *Cantone di Friburgo* ha conferito per la prima volta il 21 marzo 2011 il *premio «Migration et emploi»* all'azienda Gachet Ruffieux SA di Charmey, PMI operante nel

---

<sup>58</sup> Cfr. in merito [www.zug.ch/integration](http://www.zug.ch/integration)

settore della falegnameria. Il premio, del valore di 5000 franchi, viene conferito a datori di lavoro del Cantone di Friburgo che si distinguono per il loro impegno attivo e innovativo a favore dell'integrazione dei migranti e contro la discriminazione. Sempre all'insegna dell'integrazione e delle pari opportunità, il Cantone ha avviato il progetto *Gemeinden gemeinsam – Communes sympa*, volto a promuovere la qualità della vita e la coesione sociale a livello comunale. Nel 2009 la CFM ha conferito al progetto il Premio svizzero dell'integrazione;

- il 1° aprile 2008 il *Cantone di Ginevra* ha istituito un Ufficio dei diritti umani con il compito di sensibilizzare l'Amministrazione cantonale e l'opinione pubblica sul rispetto dei diritti dell'uomo. In questo contesto l'Ufficio organizza regolarmente eventi anche sul tema della discriminazione razziale. Il *Bureau de l'intégration des étrangers BIE (ufficio per l'integrazione degli stranieri)* garantisce l'informazione di tutti i gruppi della popolazione (p.es. donne migranti, stranieri in cerca di occupazione ecc.) e conduce campagne di sensibilizzazione. Dal 2009 il Cantone organizza ogni anno la settimana contro il razzismo (nel 2012 nel quadro di una campagna comune nella Svizzera romanda e italiana). Il Cantone ha istituito un centro di consulenza privato per vittime del razzismo e sostiene progetti a favore della lotta contro il razzismo;
- in collaborazione con altri enti statali e non, il *Cantone di Neuchâtel* ha creato un sito Internet sul razzismo che si rivolge specificatamente ai giovani, offrendo loro informazioni e possibilità di confronto<sup>59</sup>;
- in materia di protezione dalla discriminazione, il *Cantone di Zurigo* mette a disposizione apposite offerte e misure, tra le quali figurano organi di mediazione a livello cittadino e cantonale, il servizio di consulenza «*Konfliktophon*» dell'organizzazione «AOZ», il *Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte* (centro di competenza per i conflitti interculturali, TiKK), il *Mirsah* (centro di consulenza in materia giuridica), il servizio di consulenza *SOS Racisme/Rassismus*, la fondazione *Domicil* e il servizio specializzato *Brückenbauer* della polizia cantonale. Nell'ambito di un progetto pilota promosso dal centro specializzato in materia di integrazione vengono organizzati corsi di formazione continua e di sensibilizzazione rivolti al personale interessato all'interno del Cantone e dei Comuni. Tale centro conduce da due anni, in primavera e in autunno, una campagna di sensibilizzazione volta a promuovere la comprensione reciproca e a prevenire la discriminazione, avvalendosi a tal fine di manifesti, pubblicità su tram e autobus e di un sito Internet appositamente allestito;
- il *Cantone di San Gallo* si impegna contro il razzismo in ambito sportivo da un lato promuovendo il progetto *Sport-verein-t* (gioco di parole che suggerisce il ruolo unificatore [vereinen] dello sport associativo [Verein]) e dall'altro sostenendo l'associazione *Verein für sozioprofessionelle Fanarbeit (associazione per il lavoro socio-professionale con i tifosi)* *FC San Gallo* con un finanziamento di 70 000 franchi prelevati dal fondo Sport-Toto. Il progetto *Sport-verein-t* include una Carta in cui sono stati fissati cinque obiettivi sulle tematiche chiave «organizzazione», «cariche onorifiche», «integrazione», «prevenzione della violenza, dei conflitti e delle dipendenze» e «solidarietà». Le organizzazioni sportive che riconoscono questa Carta come un codice d'onore e

---

<sup>59</sup> <http://www.ciao.ch/f/racismes>



adottano misure convincenti per la sua attuazione ottengono l'etichetta di qualità *Sportverein-t* dalla comunità d'interessi che riunisce le associazioni sportive di San Gallo. L'etichetta è riconosciuta ufficialmente dalla *Swiss Olympic Association*. Con quest'offerta innovativa il progetto ha fornito un prezioso contributo alla guida *Kulturelle Vielfalt im Sportverein. Gemeinsam trainieren - Zusammenleben/La diversité culturelle dans les associations sportives. Vivre ensemble – s'entraîner ensemble* recentemente pubblicata dall'Ufficio federale dello sport. Le strutture per il lavoro socio-professionale con i tifosi nella città di San Gallo sono state allestite sulla base di un progetto pratico sul tema realizzato presso l'FC San Gallo e promosso dalla *FHS St.Gallen Hochschule für angewandte Wissenschaften, Fachbereich Soziale Arbeit* (sezione lavoro sociale della scuola universitaria per le scienze applicate FHS di San Gallo). L'iniziativa persegue lo scopo di promuovere il dialogo e le relazioni tra associazione, responsabili delle tifoserie, tifosi, polizia, politici e altri gruppi, al fine di rafforzare la prevenzione della violenza, del razzismo, della dipendenza e del vandalismo e di comporre i conflitti latenti sin dal loro insorgere;

- le città di *Winterthur, Ginevra, Losanna, Zurigo, Berna, Lucerna e Renens* hanno aderito alla *Coalizione europea delle città contro il razzismo dell'UNESCO*. Con la loro adesione, queste città si impegnano a elaborare un piano d'azione e ad attuare apposite misure. A *Zurigo*, un gruppo di lavoro interdipartimentale appositamente istituito aggiorna regolarmente il Consiglio municipale sull'andamento del progetto. Il primo rapporto, stilato nel 2009, ha proposto un'analisi della situazione approfondendo tematiche chiave quali il coordinamento, l'alloggio, i posti di tirocinio, i conflitti e la polizia. Per la sua attuazione si è proceduto all'adozione di tutta una serie di misure. Il secondo rapporto sarà pubblicato alla fine del 2012 e verterà tra l'altro sull'operato statale e sulla scuola dell'obbligo. La città di *Zurigo* ha affrontato il tema del razzismo e della discriminazione anche nel rapporto sull'integrazione del 2009 dal titolo *Wir leben Zürich. Gemeinsam. Migranten/-innen in der Stadt Zürich* (Viviamo Zurigo. Insieme. Migranti nella città di Zurigo) come pure negli obiettivi di integrazione strategici per gli anni 2012-2014<sup>60</sup>. A *Berna*, data l'assenza di una legislazione di ampio respiro contro la discriminazione, l'adesione alla *Coalizione europea delle città contro il razzismo* si è rivelata uno strumento importante per incentivare l'azione a livello comunale. Gran parte delle misure previste nel piano d'azione sono già state attuate. Tra queste figurano ad esempio l'introduzione del divieto di diffondere pubblicità a sfondo razzista nella concessione d'uso speciale concernente l'affissione di manifesti in luogo pubblico, la promozione di un progetto di *mentoring* per migranti qualificate, l'introduzione di criteri per la formazione degli addetti alla sicurezza nel contesto dei mandati pubblici di sorveglianza o l'offerta di corsi sul coraggio civile per dipendenti statali;
- al fine di sensibilizzare un vasto pubblico sul problema del razzismo e di richiamare l'attenzione sulle possibili misure atte a combatterlo, ogni anno a marzo viene indetta in molte città e Cantoni svizzeri la Settimana contro il razzismo, durante la quale si svolgono attività di vario tipo. Nel 2012 tutti i Cantoni della Svizzera romanda e il Ticino hanno realizzato una campagna comune all'insegna del motto *La diversità, un valore svizzero?*.

---

<sup>60</sup> Documenti: [www.stadt-zuerich.ch/integration](http://www.stadt-zuerich.ch/integration)

## Seconda parte: esame dell'applicazione degli articoli 2-7 della Convenzione

### 1 Articolo 1: definizione di discriminazione razziale

119. La Svizzera dispone degli strumenti giuridici necessari per contrastare ogni forma di discriminazione razziale.

120. A livello del diritto internazionale pubblico, essa ha ratificato numerosi strumenti giuridici internazionali (in particolare la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, la *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* e la *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*) e si è impegnata a garantire che l'esercizio dei diritti sanciti nelle convenzioni ratificate avvenga senza alcuna forma di discriminazione. Alla sua entrata in vigore, un trattato internazionale ratificato dal Consiglio federale diventa parte dell'ordinamento giuridico interno della Svizzera senza che si renda necessario il suo recepimento attraverso l'adozione di una legge speciale (pur non essendo menzionato espressamente, il carattere monistico dell'ordinamento giuridico svizzero è implicito nella Costituzione federale considerata nel suo insieme)<sup>61</sup>. Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale ha fatto ripetutamente riferimento al principio dello Stato di diritto sancito nell'articolo 5 capoverso 4 Cost., che obbliga a rispettare il diritto internazionale.

121. A livello del diritto interno, con l'articolo 8 della Costituzione la Svizzera stabilisce in maniera chiara che l'uguaglianza davanti alla legge costituisce un diritto dell'uomo e che tale diritto vale sia per i cittadini svizzeri sia per i cittadini di altri Paesi (cpv. 1). Nel capoverso 2 si stabilisce poi che «nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche». Pur non citandole espressamente, questa disposizione contempla anche le forme di discriminazione indiretta.

122. L'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale e l'articolo 171c del Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM; RS 321.0) dichiarano punibili l'incitamento pubblico all'odio o alla discriminazione razziali, la propagazione di un'ideologia razzista, il disconoscimento di crimini contro l'umanità e il rifiuto di fornire un servizio pubblico. Oltre a tutelare la dignità umana, queste disposizioni mirano a mantenere l'ordine pubblico. Il fatto che la loro violazione venga qualificata come un reato perseguibile d'ufficio dà allo Stato la possibilità di intervenire attivamente in ambito pubblico contro il razzismo.

---

<sup>61</sup> Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 «La relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale», FF 2010 2015, 2053.

123. Nel 2008, in risposta a un'interrogazione parlamentare, il Consiglio federale ha analizzato la questione della definizione della discriminazione razziale nel contesto del diritto penale<sup>62</sup>, giungendo alla conclusione che sotto il profilo del diritto penale la legislazione svizzera soddisfa quanto richiesto dalla Convenzione anche in assenza di una definizione precisa di discriminazione razziale. L'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale va perfino oltre gli impegni sanciti dalla Convenzione, fornendo una definizione più ampia dei gruppi/tratti identitari protetti (cpv. 1). Pur non essendo menzionata esplicitamente nell'articolo 261<sup>bis</sup> CP, anche la categoria dei cittadini stranieri viene tutelata dalla norma penale: essa contempla infatti caratteristiche quali la razza, l'etnia, la nazionalità e la religione. L'articolo 261<sup>bis</sup> CP dichiara inoltre punibili la negazione di un genocidio o di crimini contro l'umanità (seconda metà del cpv. 4) e il rifiuto di fornire un servizio (cpv. 5) e stabilisce che questi reati sono perseguiti d'ufficio (cpv. 6). Ulteriori caratteristiche quali il sesso, l'orientamento sessuale, il modo di vita o eventuali menomazioni e disabilità rientrano nel divieto di discriminazione sancito a livello costituzionale (art. 8 Cost.) o nel quadro di determinate leggi.

124. Un atto di discriminazione razziale è punibile solo se è compiuto in pubblico, ovvero al di fuori della sfera privata. Facendo riferimento alle manifestazioni di estrema destra, il Tribunale federale ha definito in maniera chiara il termine giuridico impreciso «*pubblicamente*» contenuto nell'articolo 261<sup>bis</sup> CP<sup>63</sup>. Secondo l'istanza giudiziaria, è da considerarsi di «carattere pubblico» qualsiasi asserzione o comportamento che non abbia luogo in seno alla cerchia familiare, a un gruppo di amici o altrimenti in un ambiente caratterizzato da relazioni personali o da particolare confidenza. Il fatto che i partecipanti a una manifestazione condividano valori e idee comuni non esclude necessariamente il «carattere pubblico» della stessa ai sensi dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP. Tale disposizione, infatti, intende tra l'altro proprio impedire che le ideologie di stampo razzista si consolidino e si diffondano nelle cerchie che vi sono inclini.

125. Per quanto concerne la questione della punizione dell'impiego di simboli razzisti, si vedano le informazioni fornite al punto 4.2 della seconda parte.

126. Nel contesto della lotta alla discriminazione vale la pena di menzionare anche l'articolo 28 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210) concernente la protezione della personalità, come pure diverse disposizioni della legge federale di complemento del Codice civile svizzero del 30 marzo 1911 (Codice delle obbligazioni, CO; RS 220) che vertono su questioni di diritto del lavoro e della locazione. Anche le disposizioni della legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar; RS 151.1) contengono norme sulla protezione della personalità nei rapporti di lavoro di diritto privato e di diritto pubblico: l'articolo 3 LPar vieta, per esempio, qualsiasi discriminazione a causa del sesso, sia al momento dell'assunzione sia per quanto riguarda le condizioni di lavoro. Va infine ricordata la legge sugli stranieri, nella quale viene disciplinata la promozione delle pari opportunità e della parità d'accesso degli stranieri a strutture fondamentali quali la scuola, la formazione professionale e l'occupazione.

---

<sup>62</sup> Risposta del Consiglio federale del 12 novembre 2008 a una interrogazione parlamentare («Rispondere alle raccomandazioni del CERD. Misure del Consiglio federale». Interrogazione U. Leuenberger 08.1078 del 17.09.2008).

<sup>63</sup> DTF 130 IV 111.

127. Per quanto riguarda la raccomandazione generale n. 30 (2004), si rimanda all'articolo 36 Cost., il quale stabilisce che le restrizioni dei diritti fondamentali (tra cui ad esempio il divieto di discriminazione, art. 8 Cost.) devono avere una base legale (se gravi, devono essere previste dalla legge medesima; sono eccettuate le restrizioni ordinate in caso di pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile), essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui ed essere proporzionate allo scopo. I diritti fondamentali sono intangibili nella loro essenza. Questi principi valgono anche per qualsiasi disparità di trattamento nei confronti di cittadini stranieri. La partecipazione dei migranti alla vita economica, sociale e culturale viene incentivata in particolare attraverso il rafforzamento della politica d'integrazione (cfr. terza parte, cap. 12) così come mediante l'adozione di misure di lotta contro il razzismo e le discriminazioni a livello nazionale, cantonale e comunale (cfr. prima parte, cap. 3.4). In questa sede si può ricordare ancora una volta come, nel Rapporto esplicativo per la consultazione relativa alla modifica della legge sugli stranieri del novembre 2011 così come nel Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione del marzo 2010, il Consiglio federale abbia espressamente sottolineato come una politica d'integrazione di ampio respiro sia possibile solo se viene contemporaneamente applicata con coerenza una politica atta a contrastare ogni forma di discriminazione. L'implementazione dei programmi d'integrazione cantonali e nazionali, previsti nel quadro della revisione della legge sugli stranieri e incentrati sulla lotta alla discriminazione, rappresenta dunque un aspetto essenziale della strategia nazionale contro le discriminazioni.

## **2 Articolo 2: condanna della discriminazione razziale**

### **2.1 Considerazioni generali sull'articolo 2 paragrafo 1 commi a e b: rispetto del principio della parità di trattamento da parte dello Stato**

128. Dopo il rimaneggiamento del principio di parità e del divieto di ogni forma di discriminazione nel quadro dell'articolo 8 Cost., la giurisprudenza del Tribunale federale è stata confermata con buoni risultati. La discriminazione è una disparità di trattamento qualificata di persone che si trovano in situazioni paragonabili. Essa comporta la penalizzazione di un individuo e provoca uno svilimento o un'esclusione per il fatto di essere determinata da una caratteristica quale la razza, l'origine, il sesso, la lingua, ecc.. Il divieto della discriminazione ai sensi del diritto costituzionale svizzero non esclude tuttavia categoricamente la possibilità di basare una disparità di trattamento su una tale caratteristica, bensì motiva innanzitutto unicamente il sospetto di una differenziazione illecita, sospetto che può essere sciolto esclusivamente in presenza di una giustificazione sufficiente. Giuridicamente, il divieto della discriminazione significa quindi che le disparità di trattamento devono essere motivate in modo particolarmente qualificato<sup>64</sup>. Questo principio deve essere rispettato sia nella legislazione sia nell'applicazione del diritto. Tutti gli organi

---

<sup>64</sup> Cfr. DTF 129 I 392 consid. 3.2.2., 126 II 377 consid. 6 a.

dello Stato, a ogni livello e indipendentemente dalla loro funzione, devono far sì che la loro attività statale vi si conformi<sup>65</sup>.

## **2.2 Articolo 2 paragrafo 1 comma a: problema della discriminazione tra stranieri e riserva formulata dalla Svizzera a favore della sua politica d'immigrazione**

129. In relazione a questa tematica si rimanda alle informazioni, tuttora pertinenti, fornite dalla Svizzera nel suo ultimo rapporto periodico (n. 286) nonché alle spiegazioni riportate nel prosieguo (terza parte, cap. 8).

## **2.3 Articolo 2 paragrafo 1 commi c e d: divieto della discriminazione e relativa applicazione ai rapporti tra individui**

130. Nella forma in cui sanciti dalla Costituzione, i diritti fondamentali sono difficilmente applicabili in maniera diretta ai singoli individui<sup>66</sup>. Ciò tuttavia non significa assolutamente che essi non abbiano effetto sui rapporti fra privati (relazioni orizzontali): l'articolo 35 capoverso 3 Cost. incarica infatti le autorità di provvedere affinché i diritti fondamentali siano realizzati anche nelle relazioni tra privati, e questo sia in sede di applicazione del diritto sia in sede di concezione delle leggi<sup>67</sup>.

## **2.4 Articolo 2 paragrafo 1 comma e: promozione di organizzazioni e movimenti integrazionisti**

131. Questo punto sarà trattato più nel dettaglio nel capitolo dedicato all'articolo 7 della Convenzione (misure positive contro i comportamenti razzisti).

# **3 Articolo 3: condanna dell'apartheid**

132. La Svizzera è uno dei Paesi europei con la quota più elevata di stranieri (22,4% ovvero oltre 1,76 milioni di persone). Si può affermare che la politica d'integrazione svizzera si è rivelata efficace: i diversi gruppi della popolazione (comprese le minoranze interne) convivono insieme ed è stato possibile evitare una segregazione territoriale. Per mantenere invariata questa situazione sono stati messi in campo svariati provvedimenti, quattro dei quali vengono presentati qui di seguito a titolo esemplificativo (la politica d'integrazione della Confederazione nel suo insieme sarà trattata nel dettaglio nella terza parte, cap. 12):

---

<sup>65</sup> Häfelin, Ulrich/Walter Haller/Helen Keller, 2008, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7<sup>a</sup> edizione, Zurigo, n. 747 e 774-776a.

<sup>66</sup> Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel* vol. 2, Neuchâtel, 1967, n. 1742; Bernhard Pulver, *L'interdiction de la discrimination, Etude de l'article 8 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999*, lavoro di master, n. 228 segg.

<sup>67</sup> Cfr. Bernhard Pulver *ibid.*

- **programma *Progetti Urbani***: questo programma interdipartimentale<sup>68</sup> si basa sul rapporto del Consiglio federale sulle misure d'integrazione 2007 (del programma si è già parlato anche nella prima parte, cap. 3.4.2.)<sup>69</sup>. Esso offre alle città di piccole e medie dimensioni e ai Comuni di agglomerato un supporto tecnico e finanziario in sede di elaborazione di misure urbanistiche e sociali. Oltre a rientrare in un'ottica globale, tali misure devono godere del sostegno politico e, attraverso un processo partecipativo, permettere di coinvolgere soprattutto la popolazione migrante e gli altri gruppi della popolazione maggiormente a rischio di discriminazioni. Per il programma viene stanziato un budget annuo di 550 000 franchi. L'SLR, che sostiene questo programma nell'ambito dei suoi aiuti finanziari, provvede affinché i progetti finanziati affrontino tematiche connesse con la partecipazione, la discriminazione e il razzismo. Una panoramica dei progetti concreti è disponibile sui siti Internet degli uffici che partecipano al programma<sup>70</sup>;
- **programma *Periurban***: questo programma della Commissione federale della migrazione (CFM) è incentrato sulla coabitazione sociale nei piccoli centri di regioni periurbane. L'obiettivo è quello di aiutare i Comuni delle regioni coinvolte nel programma a mettere in atto su scala regionale sviluppi nell'ambito dell'integrazione e della coabitazione sociale, al fine di rafforzare la coesione sociale in seno alla popolazione locale. Per la seconda fase del programma (2012-2015) sono stati selezionati otto progetti in otto diverse regioni al fine di dar vita a processi di collaborazione, consolidare le reti e far leva nel lungo termine sugli approcci rivelatisi efficaci. Il programma comprende lo scambio di esperienze, che vengono rilevate sistematicamente, e lo sviluppo di buone pratiche, che vengono rese accessibili anche ad altre cerchie di interessati;
- **progetti *Citoyenneté***: nell'ambito di progetti modello, la Commissione federale della migrazione mira a promuovere nuove possibilità di partecipazione seguendo un approccio orientato al concetto della «*Citoyenneté*» (cittadinanza), che mette al centro la partecipazione di tutti gli abitanti del Paese alle decisioni e all'organizzazione della società, prescindendo dalla nazionalità. Oltre alla formazione dell'opinione e alla manifestazione della volontà, uno degli obiettivi chiave dei progetti è l'acquisizione di conoscenze sui principi democratici e sui diritti fondamentali. A essere sostenuti sono progetti che consentono a una fascia quanto più ampia possibile della popolazione di prendere parte ai dibattiti pubblici e ai processi decisionali;
- **coalizione internazionale delle città contro il razzismo**: per agire contro il razzismo, la discriminazione e la xenofobia sono necessari interventi concreti a livello locale: questa convinzione ha indotto già 104 città europee, tra cui figurano anche le città svizzere di *Winterthur*, *Ginevra*, *Losanna*, *Zurigo*, *Berna*, *Lucerna* e *Renens*, ad aderire alla «*Coalizione internazionale delle città contro il razzismo*», istituita dall'UNESCO nel 2004. L'adesione alla Coalizione avviene in due tappe: i Comuni firmano dapprima una *Dichiarazione d'intenti* e successivamente un *Atto di adesione* con il quale si impegnano

---

<sup>68</sup> Nel comitato di direzione siedono rappresentanti dell'*Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)*, responsabile del programma, dell'*Ufficio federale della migrazione (UFM)*, dell'*Ufficio federale delle abitazioni (UFAB)*, dell'*Ufficio federale dello sport (UFSP)*, del *Servizio per la lotta al razzismo (SLR)* e della *Commissione federale della migrazione (CFM)*.

<sup>69</sup> Ufficio federale della migrazione (UFM), 30 giugno 2007, Rapporto «Misure d'integrazione», Berna.

<sup>70</sup> Per maggiori informazioni: [www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=it](http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=it)

a realizzare un Piano d'azione in dieci punti e a stilare un rapporto ogni due anni. Il Piano d'azione contempla numerose proposte per progetti finalizzati a rafforzare la vigilanza sul razzismo, a fornire sostegno alle vittime e a garantire l'informazione e il coinvolgimento degli abitanti. Inoltre contiene numerosi spunti per la realizzazione di progetti tesi a promuovere la diversità culturale e di progetti nelle scuole. Questa campagna internazionale beneficia del sostegno della Confederazione: l'SLR si mette infatti a disposizione delle città interessate per l'avvio di progetti e può sostenere finanziariamente progetti concreti<sup>71</sup>.

## **4 Articolo 4: misure volte a punire determinati atti di discriminazione razziale**

### **4.1 Articolo 4 comma a: le disposizioni penali contenute negli articoli 261<sup>bis</sup> CP e 171c CPM**

133. Gli atti a sfondo razzista commessi in pubblico sono perseguibili e punibili in virtù della norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261<sup>bis</sup> CP e/o art. 171c CPM). Incaricata dal Consiglio federale di monitorare e analizzare l'applicazione di questa norma, la CFR pubblica dal 1995 sul suo sito Internet una raccolta documentata della giurisprudenza relativa all'articolo 261<sup>bis</sup> CP<sup>72</sup>, in cui sono riassunte in forma anonima tutte le sentenze pronunciate da un'autorità giudiziaria. Le persone interessate possono effettuare ricerche mirate di singoli casi oppure consultare gli elenchi dei casi per avere un quadro generale della giurisprudenza in materia di lotta contro il razzismo.

134. Dal 2010 viene pubblicata la Statistica criminale di polizia (SCP) in cui sono rilevate tutte le denunce per infrazioni al Codice penale registrate da tutti i Corpi di polizia dei Cantoni e delle Città secondo criteri unitari.

#### **4.1.1 Perseguimento penale e giurisprudenza dei tribunali**

135. Stando a quanto risulta dalla SCP, nel 2009 la Polizia ha registrato 230 denunce riguardanti casi di discriminazione razziale (art. 261<sup>bis</sup> CP)<sup>73</sup>, 159 delle quali sono sfociate in un procedimento giudiziario. Nello stesso anno sono stati pronunciati per episodi di discriminazione razziale 30 verdetti di colpevolezza con sentenza passata in giudicato. Il tasso di denunce ha registrato un lieve calo nel 2010 con un totale di 204 casi (156 dei quali sono stati risolti), per poi scendere ancora nel 2011 con un totale di 182 casi, dei quali è stato possibile risolverne 128. Per gli anni 2010-2011 non sono invece ancora disponibili statistiche sulle sentenze passate in giudicato. La maggior parte delle denunce riguardava esternazioni razziste, proferite oralmente o per iscritto, e la redazione e divulgazione di asserzioni razziste attraverso mezzi di comunicazione elettronica. Le vie di fatto con

---

<sup>71</sup> Sul sito internet del SLR sono elencati anche i link ai progetti promossi nelle diverse città: <http://www.edi.admin.ch/frb/00538/01066/02023/index.html?lang=it>.

<sup>72</sup><http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=it>

<sup>73</sup> Fonte: Ufficio federale di statistica (UST), 2010, Statistica criminale di polizia della Confederazione, Neuchâtel (rileva dal 2009 le denunce pervenute a livello nazionale).

motivazione razzista hanno riguardato un numero relativamente basso di casi, il che comunque dipende anche dal fatto che questa qualifica viene rilevata soltanto dal 2010 e non ancora sistematicamente in tutti in Cantoni.

136. Secondo le statistiche della CFR, dal 1995 al 2009 sono stati denunciati complessivamente 501 casi di discriminazione razziale<sup>74</sup>. Si è giunti a una sentenza per 273 di questi casi, mentre nei restanti 228 casi le autorità competenti hanno deciso di non entrare nel merito. Tra il 1995 e il 2009, gli imputati sono stati condannati in oltre l'84 per cento dei casi. Nella stragrande maggioranza dei casi, le denunce riguardavano aggressioni verbali o scritte contro ebrei, stranieri o persone di colore; in appena il 20 per cento dei casi venivano denunciati la diffusione di materiale razzista o casi di razzismo attraverso mezzi di comunicazione elettronica. Il rifiuto di fornire un servizio o le vie di fatto ricorrono invece piuttosto raramente (rispettivamente il 2,4% e il 3,1% di tutti i casi). Gli autori sono prevalentemente privati ed estremisti di destra. Un particolare degno di nota è l'aumento, negli ultimi anni, delle condanne per discriminazione razziale a carico di persone del mondo politico.

137. Per esempi dell'interpretazione consolidata nella prassi giuridica in merito ai singoli capoversi dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP, si rinvia in questa sede all'ultimo rapporto presentato (n. 101 segg.).

#### 4.1.2 Ulteriori riferimenti alla prassi

138. Capita di frequente che gli episodi di razzismo non vengano denunciati: questo perché le vittime hanno una conoscenza lacunosa della situazione giuridica, perché provano vergogna o perché danno per scontato di non disporre di prove sufficienti. Ecco perché le statistiche sui casi trattati nell'ambito dell'attività di consulenza o riguardanti gli episodi di razzismo forniscono informazioni più che mai preziose per completare il quadro riguardo all'entità e alla tipologia dei casi di razzismo.

- Dal 2008, il *sistema di documentazione e monitoraggio DoSyRa*, istituito sotto l'egida della CFR e in collaborazione con *humanrights.ch* e altri uffici, e sostenuto finanziariamente dall'*SLR*, raccoglie sistematicamente la documentazione riguardante i casi di discriminazione razziale. Sui 230 casi evasi nel 2010, 178 sono stati giudicati essere casi di discriminazione razziale anche dai consulenti. Nel 2009, invece, i consulenti hanno ravvisato un movente di stampo razzista in 127 dei 162 casi documentati. Si trattava prevalentemente di casi di xenofobia e di atteggiamenti ostili dovuti al colore della pelle o alla presunta appartenenza alla religione musulmana. Per lo più gli episodi si riferiscono a esternazioni verbali;
- la *Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo (GRA)* pubblica ogni anno una raccolta di episodi di razzismo e discriminazione, fornendo un'analisi della situazione generale. Come fonte vengono utilizzati i mezzi di comunicazione consultabili pubblicamente come

---

<sup>74</sup> <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00177/index.html?lang=it>



pure i casi notificati alla Fondazione stessa<sup>75</sup>. I casi rilevati sono stati complessivamente 96 nel 2008, 114 nel 2009 e 109 nel 2010. Le categorie più frequenti (con ponderazioni differenti in base all'anno di analisi) si sono rivelate in particolare il razzismo verbale e le manifestazioni di estrema destra, come pure minacce e scritte sui muri;

- la *Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI)* rileva gli episodi di antisemitismo segnalati o noti al pubblico nella Svizzera italiana e tedesca. I casi documentati dalla Fondazione nel 2010 sono stati in totale 34, contro i 28 casi del 2009 e i 21 casi del 2008;
- gli episodi di antisemitismo che si verificano nella Svizzera francese vengono invece registrati dal *Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (CICAD)*, che si occupa appunto di monitorare i casi di antisemitismo e fornire assistenza alle vittime nella Svizzera francese. Le cifre più recenti risalgono al 2010, anno in cui il CICAD ha registrato 104 casi di antisemitismo, contro i 153 casi del 2009 e i 96 casi del 2008. Si tratta di cifre relativamente elevate, in quanto il CICAD svolge attivamente ricerche sugli episodi di antisemitismo e sulle esternazioni antisemite, avvalendosi in misura particolare anche di Internet.

139. Mettendo a confronto le statistiche riguardanti le condanne con quelle relative ai casi trattati dai consultori, si evince che le vittime di antisemitismo si avvalgono in media meno frequentemente delle offerte di consulenza (o altrimenti usufruiscono di offerte specifiche di organizzazioni ebraiche) mentre tendono a sporgere denuncia con maggiore frequenza. Al contrario, i musulmani vittime di discriminazioni tendono a rivolgersi maggiormente ai consultori, mentre sono più restii a sporgere denuncia (solamente il 2,7% di tutte le denunce presentate tra il 1995 e il 2009).

## **4.2 Articolo 4 comma b: divieto delle organizzazioni e delle attività di propaganda che incitano alla discriminazione razziale**

140. In seguito a una mozione presentata nel 2005<sup>76</sup>, il Consiglio federale ha sottoposto a consultazione nel 2009 un progetto di legge concernente la punizione dell'impiego in pubblico di simboli che esaltano i movimenti estremisti, istigando alla violenza e alla discriminazione razziale. I pareri espressi sulla proposta del Consiglio federale hanno tuttavia messo in luce le notevoli difficoltà che si sarebbero venute a creare in sede di applicazione di una simile legge (impossibilità di praticare una distinzione netta tra comportamenti punibili e non punibili, impossibilità di dare una definizione chiara di simboli razzisti, una norma giuridica troppo imprecisa alla luce delle restrizioni che avrebbe posto alla libertà d'espressione). Si lamentava inoltre che tale legge non avrebbe portato ad alcun miglioramento per quanto riguarda le possibilità di intervento della polizia. In seguito a

---

<sup>75</sup> *Rassismus in der Schweiz. Chronologie und Einschätzungen der rassistischen Vorfälle in der Schweiz/Racisme en Suisse. Chronologie et commentaires des incidents à caractère raciste en Suisse*: <http://chronologie.gra.ch/> e <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=5>. Nel 2011, la Fondazione GRA e la Federazione svizzera delle comunità israelite (FSCI) hanno pubblicato per la prima volta un rapporto comune sull'antisemitismo, in cui sono stati registrati i casi di antisemitismo noti al pubblico o denunciati nel 2010 nella Svizzera tedesca e italiana.

<sup>76</sup> Mozione 04.3224 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale.

un'attenta ponderazione degli argomenti pro e contro il progetto, il Parlamento ha infine deciso di accogliere la richiesta del Consiglio federale<sup>77</sup> e di stralciare la mozione. L'utilizzazione di simboli razzisti continua a essere punibile nel caso in cui diffondano un'ideologia intesa a screditare o denigrare sistematicamente i membri di una razza, etnia o religione e siano oggetto di propaganda pubblica.

141. Il Parlamento ha respinto numerose iniziative volte ad abrogare o a rendere meno rigorosa la vigente norma penale contro il razzismo (art. 261<sup>bis</sup>CP). Un esempio è l'Iniziativa popolare federale «*Per la libertà d'espressione – niente museruola!*» promossa il 7 agosto 2007 dai Democratici Svizzeri, che mirava a eliminare tale norma dal Codice penale senza prevedere alcuna sostituzione. L'iniziativa non ha tuttavia avuto successo, essendo state raccolte entro l'apposito termine (7 febbraio 2009) a malapena 80 000 delle 100 000 firme necessarie<sup>78</sup>. Da allora la norma penale non è più stata oggetto di simili iniziative. In cambio, il Parlamento ha bocciato o non ha trattato diversi interventi parlamentari in cui si richiedeva un potenziamento della protezione dalla discriminazione razziale. Per esempio, nella primavera del 2012, il Parlamento ha deciso di non dare seguito a un'iniziativa parlamentare che richiedeva l'adozione di una legge contro la discriminazione razziale<sup>79</sup>.

## **5 Articolo 5: eliminazione della discriminazione razziale, segnatamente nel settore di determinati diritti umani**

### **5.1 Articolo 5 comma a: diritto a una parità di trattamento dinanzi ai tribunali e a ogni altro organo che amministri la giustizia**

142. Lo svolgimento dei procedimenti giudiziari e amministrativi è determinato essenzialmente dalle garanzie procedurali contemplate dalla Costituzione. Gli articoli 29-32 Cost. garantiscono uno standard minimo, che è completato dalle pertinenti disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II ONU). Le garanzie procedurali generali sancite dall'articolo 29 Cost. si applicano a tutti i procedimenti giudiziari e amministrativi<sup>80</sup>, mentre il campo di applicazione dell'articolo 30 Cost. è limitato ai procedimenti dinanzi a un tribunale. Il tribunale in questione deve essere previsto dalla legge, competente nel merito, indipendente e imparziale. Le garanzie procedurali non possono essere limitate in virtù dell'articolo 36 Cost., le cui disposizioni riguardano in effetti i diritti fondamentali e non sono state concepite per essere applicate alle garanzie procedurali. In nessuna circostanza le autorità devono avere la possibilità di sottrarre un procedimento a queste garanzie elementari fornite dallo Stato di diritto<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Rapporto del Consiglio federale sullo stralcio della mozione 04.3224 della CAG-N del 29 aprile 2004, FF 2010 4263.

<sup>78</sup> FF 2009 795.

<sup>79</sup> Iniziativa parlamentare Prelicz-Huber Katharina (Iv. pa. 10.523). La bocciatura dell'iniziativa è stata giustificata soprattutto facendo notare che il principio dell'*inversione dell'onere della prova* previsto nella stessa avrebbe finito per penalizzare le persone non provviste delle caratteristiche contemplate dalla proposta di legge (p.es. le persone non di origine straniera), oltre a indebolire troppo il principio della libertà contrattuale.

<sup>80</sup> FF 1997 I 169.

<sup>81</sup> FF 1997 I 182.

143. Il 12 marzo 2000 il popolo e i Cantoni hanno approvato una riforma giudiziaria di ampio respiro che intendeva mantenere intatta l'efficienza del Tribunale federale, migliorare la protezione giuridica e creare le basi per norme procedurali uniformi a livello svizzero. Nel frattempo tale riforma è stata pienamente attuata: dal 1° gennaio 2007 sono in vigore sia la garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) sia la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. Le conseguenti modifiche di legge concernono l'organizzazione e la procedura del Tribunale federale, l'istituzione di autorità giudiziarie inferiori nonché il nuovo disciplinamento dei rimedi giuridici che consentono di adire la Corte suprema. Il Consiglio federale ha commissionato una valutazione degli effetti di tali riforme, attualmente in corso. I primi risultati delle indagini condotte sono comunque positivi: la maggior parte degli obiettivi è stata raggiunta<sup>82</sup>.

144. Il 1° gennaio 2011, con l'entrata in vigore del Codice di diritto processuale penale svizzero e della legge federale di diritto processuale penale minorile del 20 marzo 2009 (PPMin; RS 312.1), si è posto fine alla precedente frammentazione del diritto procedurale. Ora chiunque commette un reato viene perseguito e giudicato in base alle medesime norme procedurali in qualsiasi parte del Paese: ad esempio, è stato concretizzato in tutti i Cantoni il diritto, per chiunque sia in stato di arresto provvisorio, di essere assistito dal cosiddetto «avvocato della prima ora», di avvisare un familiare e di essere visitato da un medico indipendente. Il Codice di procedura civile svizzero, che ha anch'esso sostituito i 26 Codici di procedura cantonali, prevede diverse tipologie di procedimenti a seconda della natura delle parti coinvolte e del tipo di contenzioso e attribuisce una grande importanza alla composizione extragiudiziarie delle controversie.

145. L'unificazione del diritto procedurale permette di garantire una migliore attuazione dei principi dell'uguaglianza giuridica e della certezza del diritto. L'organizzazione dei tribunali continua a essere di competenza dei Cantoni. La legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP; RS 173.71), anch'essa entrata in vigore il 1° gennaio 2011, deve assicurare l'adeguamento delle autorità penali della Confederazione in linea con il nuovo Codice di procedura penale. In virtù di tale legge è stata soppressa la figura del giudice istruttore federale, le cui risorse sono state attribuite al Ministero pubblico della Confederazione. Parallelamente, si è proceduto a riformare la regolamentazione concernente la vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, che viene adesso affidata a uno specifico organo eletto dal Parlamento.

## 5.2 **Articolo 5 comma b: diritto alla sicurezza personale e alla protezione dello Stato**<sup>83</sup>

146. In caso di maltrattamenti di rilevanza penale commessi da organi di polizia, le vittime possono sporgere denuncia. Questi atti sono perseguiti d'ufficio in concorso necessario con l'abuso d'autorità (art. 312 CP) e sono giudicati dalle autorità giudiziarie penali. La denuncia può essere presentata oralmente o per iscritto a una delle autorità del perseguimento penale

---

<sup>82</sup> Rapporto del Consiglio federale del 18 giugno 2010 sui risultati intermedi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale; FF **2010** 4251.

<sup>83</sup> In merito alla violenza della polizia si veda anche la terza parte, capitolo 11.

(o anche direttamente presso la Procura pubblica). Una sentenza di primo grado o una decisione di non entrata nel merito può essere impugnata dapprima a livello cantonale e in seguito davanti al Tribunale federale<sup>84</sup>.

147. Un comportamento colpevole della polizia può anche comportare misure disciplinari, le quali tuttavia non costituiscono propriamente una pena, bensì una sanzione amministrativa repressiva il cui scopo è tutelare la reputazione delle autorità e la fiducia in esse. Un simile procedimento teso a sanzionare una violazione dei doveri d'ufficio è generalmente svolto dall'autorità di vigilanza della polizia<sup>85</sup>. Per maggiori dettagli in merito e sulla situazione nei Cantoni si rimanda alla terza parte, capitolo 11.

148. La legge federale del 20 marzo 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Legge sulla coercizione, LCoe; RS 364), entrata in vigore il 1° gennaio 2009, definisce i requisiti per la costituzionalità dell'impiego della coercizione e delle misure di polizia, in particolare in occasione del rimpatrio di cittadini stranieri. Essa garantisce inoltre una formazione specifica degli organi incaricati. Il ricorso alla forza fisica, a mezzi ausiliari o ad armi deve essere adeguato alle circostanze e ridurre al minimo il pregiudizio all'integrità fisica delle persone interessate. Sono ammessi quali mezzi ausiliari le manette e altri mezzi d'immobilizzazione, nonché i cani di servizio, mentre sono vietati i mezzi che potrebbero ostruire le vie respiratorie o pregiudicare notevolmente la salute delle persone interessate. La legge sull'impiego della coercizione disciplina inoltre l'assistenza medica e l'impiego di medicinali. Questi ultimi possono essere somministrati unicamente a scopo medico e non possono essere impiegati in luogo e vece della coercizione di polizia (p.es. al fine di sedare o addormentare una persona). Inoltre, la legge impone alle autorità esecutive di affidare i compiti che possono implicare l'impiego della coercizione di polizia solo a persone espressamente formate a tal fine. Dal 1° gennaio 2012 è in vigore una guida, pubblicata dal DFGP, relativa al rimpatrio degli stranieri e dei richiedenti l'asilo. La guida si compone di due capitoli, uno rivolto alle autorità federali e uno alle autorità cantonali, che istruiscono sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia nel settore degli stranieri.

149. Il 30 novembre 2011 la *Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)* ha presentato al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e alla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) un rapporto sull'accompagnamento dei rinvii aerei coatti. Nel rapporto la Commissione raccomanda anzitutto un'applicazione caso per caso delle misure coercitive e formula una serie di raccomandazioni all'attenzione delle autorità esecutive. La *commissione «Ritorno ed esecuzione dell'allontanamento»* è stata incaricata dal DFGP e dalla CCDGP di esaminare queste raccomandazioni per poi inoltrare alla CNPT il proprio parere in merito.

150. Per quanto riguarda la procedura e le condizioni della carcerazione in vista di rinvio coatto, la direttiva UE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al

---

<sup>84</sup> Christoph A. Spenlé/Cédric W. Fumeaux, 2005, *Aspekte der polizeilichen Gewalt aus völker- und verfahrensrechtlicher Perspektive*, SJZ 101 (2005) n. 6, pag. 135.

<sup>85</sup> Spenlé/Fumeaux, pag. 136.

rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Direttiva 2008/115/CE) contiene una serie di norme riguardanti le decisioni in materia di ritorno, il termine per la partenza volontaria, la detenzione a scopo di preparazione del ritorno (in particolare per minorenni e famiglie) e la protezione giuridica. Le modifiche con cui la Svizzera ha adeguato la propria legislazione alla direttiva sono entrate in vigore il 1° gennaio 2011. I giudici verificano caso per caso se la detenzione è giustificata. Contrariamente alla direttiva europea, che non prevede un'età minima per l'incarcerazione di minori, la Svizzera ha fissato tale età a 15 anni. Gli allontanamenti vengono eseguiti in maniera trasparente e quelli condotti per via aerea sono soggetti a controllo da parte di terzi.

### **5.3 Articolo 5 comma c: diritti politici**

151. Si rimanda in merito alle informazioni, tuttora pertinenti, fornite a tal proposito nel quarto, quinto e sesto rapporto periodico della Svizzera (n. 126 segg.).

### **5.4 Articolo 5 comma d: altri diritti civili**

#### **5.4.1 Articolo 5 comma d sottocomma i: diritto di circolare liberamente e di scegliere il luogo di residenza all'interno dello Stato**

152. In generale, i cittadini stranieri hanno il diritto di scegliere liberamente il proprio domicilio all'interno del Cantone che ha concesso loro il relativo permesso. I permessi di soggiorno di breve durata, di dimora e di domicilio sono validi unicamente nel Cantone che li ha rilasciati. Il titolare di uno di questi permessi che intende cambiare Cantone deve ricevere dapprima il permesso dal nuovo Cantone. Il titolare di un permesso di dimora o di domicilio ha diritto di cambiare Cantone solo se soddisfa determinate condizioni (art. 37 LStr).

#### **5.4.2 Articolo 5 comma d sottocomma ii: diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, e di tornare nel proprio Paese**

153. Si vedano in merito le informazioni, tuttora pertinenti, fornite nel secondo e terzo rapporto (n. 156 e 157).

#### **5.4.3 Articolo 5 comma d sottocomma iii: diritto alla nazionalità**

154. Si vedano in merito le informazioni fornite nella terza parte, capitolo 12.

#### **5.4.4 Articolo 5 comma d sottocomma iv: diritto a contrarre matrimonio e alla scelta del proprio coniuge**

##### **a) Diritto al matrimonio**

155. Il *diritto al matrimonio* garantito dall'articolo 14 Cost. implica la libertà di sposarsi e di fondare una famiglia senza dover sottostare a restrizioni statali né di polizia. Nei *requisiti del matrimonio* che figurano all'articolo 94 CC non viene fatta alcuna distinzione relativamente

alla cittadinanza dei coniugi. Tuttavia, conformemente all'articolo 97a CC entrato in vigore il 1° gennaio 2008, l'ufficiale dello stato civile si rifiuta di procedere se il fidanzato o la fidanzata manifestamente non intende creare l'unione coniugale bensì eludere le disposizioni relative all'ammissione e al soggiorno degli stranieri. L'articolo 98 capoverso 4 CC, entrato in vigore il 1° gennaio 2011, stabilisce che i fidanzati che non hanno la cittadinanza svizzera devono provare la legalità del loro soggiorno in Svizzera durante la procedura preparatoria<sup>86</sup>. In linea con il diritto fondamentale di contrarre matrimonio e con il principio di proporzionalità, queste due disposizioni vengono entrambe interpretate in modo restrittivo: qualora sussista un semplice sospetto riguardo alla legittimità del matrimonio, quest'ultimo viene comunque celebrato. Se i fidanzati non risiedono regolarmente in Svizzera, le autorità di polizia degli stranieri rilasciano loro un permesso di dimora per far sì che il matrimonio possa essere celebrato nel nostro Paese.

156. La *vita comune dei coniugi* è protetta essenzialmente dall'articolo 13 Cost. e dall'articolo 8 CEDU. Un diritto al ricongiungimento familiare può essere dedotto dalla CEDU o dalla Costituzione federale unicamente per le persone che hanno un diritto di presenza in Svizzera consolidato. Oltre alla cittadinanza svizzera e a un permesso di domicilio, è considerato un diritto di presenza consolidato anche un semplice permesso di dimora, a condizione comunque che il titolare abbia un diritto consolidato a ottenerlo. Il Tribunale federale, ad esempio, ha riconosciuto questo diritto a un uomo serbomontenegrino residente in Svizzera da vent'anni, sposato da dieci anni e padre di due figlie. Nonostante l'indebitamento e l'instabilità professionale di questa persona, il Tribunale federale ha ritenuto che i suoi legami con la Svizzera fossero sufficienti per riconoscergli un diritto di presenza in Svizzera fondato sulle garanzie della vita privata e familiare<sup>87</sup>.

157. L'Allegato I all'Accordo sulla libera circolazione delle persone sottoscritto con gli Stati dell'UE e dell'AELS contiene disposizioni relative al ricongiungimento familiare. Indipendentemente dalla loro nazionalità, i membri della famiglia del lavoratore straniero ottengono il medesimo permesso di dimora di quest'ultimo. Essi ottengono anche il diritto di esercitare un'attività lucrativa e i figli accedono liberamente agli istituti scolastici.

## **b) Diritto alla libera scelta del coniuge**

158. Nel solco della crescente multiculturalità della società svizzera, il *matrimonio forzato* è un tema sempre più spesso al centro di dibattiti e polemiche nel nostro Paese. Sono già in vigore disposizioni che permettono di punire questa lesione della libertà di scegliere il proprio coniuge<sup>88</sup>. Secondo il codice civile svizzero, il fatto che una persona abbia contratto matrimonio sotto la minaccia di grave e imminente pericolo per la vita, la salute o l'onore propri o di una persona a essa strettamente legata, è causa di nullità (art. 107, n. 4 CC). Se accertato, tale atto può ricadere di norma sotto la fattispecie penale della coazione (art. 181 CP), essere perseguito d'ufficio ed essere punito con al massimo tre anni di detenzione o

---

<sup>86</sup> Cfr. in merito anche le informazioni fornite nella terza parte, capitolo 8.

<sup>87</sup> DTF 130 II 281 segg.

<sup>88</sup> Cfr. lo studio più recente commissionato dalla Confederazione: «Matrimoni forzati» in Svizzera: cause, forme e entità, Anna Neubauer e Janine Dahinden, FSM, Neuchâtel, 2012 (in tedesco e francese).

con una multa. In aggiunta, il 23 febbraio 2011 il Consiglio federale ha approvato un messaggio all'attenzione del Parlamento nel quale si prevede l'introduzione nel codice penale e civile, come pure nel diritto privato internazionale, di una serie di misure atte a contrastare con più efficacia i matrimoni forzati<sup>89</sup>. In particolare, questi ultimi saranno impugnati d'ufficio e non saranno più tollerati matrimoni conclusi con minorenni. In una fase successiva il Consiglio federale intende elaborare un concetto globale teso a rafforzare la prevenzione dei matrimoni forzati e la protezione da tale pratica. Il progetto è stato adottato dal Parlamento il 15 giugno 2012. Contrariamente a quanto proposto dal Consiglio federale, il progetto di legge prevede ora che i matrimoni contratti senza la libera volontà di uno dei coniugi dovranno essere sciolti anche nel caso in cui i coniugi stessi non lo desiderino.

159. Nella *Città di Zurigo*, l'ufficio competente per la parità dei sessi ha realizzato un progetto incentrato sul tema dei matrimoni forzati che prevede provvedimenti soprattutto a livello di formazione, coordinamento e prevenzione<sup>90</sup>. Iniziative analoghe sono state intraprese anche in altre Città e Cantoni (tra cui i *Cantoni di Giura* e di *Friburgo*).

#### **5.4.5 Articolo 5 comma d sottocomma v: diritto alla proprietà**

160. Si rimanda in merito al secondo e terzo rapporto (n. 170 e 171).

#### **5.4.6 Articolo 5 comma d sottocomma vi: diritto all'eredità**

161. Si rimanda in merito alle spiegazioni fornite nel primo rapporto (n. 119).

#### **5.4.7 Articolo 5 comma d sottocomma vii: diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione**

##### **a) Diritto a esprimere e a praticare le proprie convinzioni religiose**

162. Per quanto riguarda il riconoscimento delle comunità religiose ai sensi del diritto pubblico, si rimanda all'ultimo rapporto periodico (n. 144 segg.) nonché al capitolo 3.2.2 della prima parte.

163. Nel mese di marzo del 2012, il Parlamento ha respinto un ampio divieto di portare il velo nei luoghi pubblici, il quale implicitamente avrebbe interessato soprattutto le forme di velo indossato dalle donne musulmane<sup>91</sup>.

##### **b) Scuole pubbliche neutrali dal profilo confessionale**

164. Cfr. in merito quanto riportato nella prima parte, capitolo 3.2.2.

---

<sup>89</sup> Messaggio del 23 febbraio 2011 concernente la legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati.

<sup>90</sup> <http://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/gleichstellung/themen/zwangsheirat.html> (in tedesco)

<sup>91</sup> Mozione 10.3173 «Giù la maschera!» (Oskar Freysinger).

#### **5.4.8 Articolo 5 comma d sottocomma vii: diritto alla libertà di opinione e di espressione**

165. Il diritto alla libertà d'opinione e di espressione è garantito non solo dalla Costituzione federale (art. 16), dalla CEDU (art. 10) e dal Patto II dell'ONU (art. 19), ma anche da tutte le Costituzioni cantonali. Sono ammesse restrizioni unicamente se previste dalla legge, se sono nell'interesse pubblico e se sono proporzionate.

#### **5.4.9 Articolo 5 comma d sottocomma ix: libertà di riunione e di pacifica associazione**

166. In Svizzera la libertà di manifestazione pubblica è tutelata attraverso la libertà di espressione e la libertà di riunione, entrambe garantite non solo dalla Costituzione federale (artt. 22 e 35 Cost.) ma anche da tutte le Costituzioni cantonali. Poiché tuttavia le manifestazioni implicano un'utilizzazione del suolo pubblico che esula dall'uso comune, i Cantoni possono assoggettarle ad autorizzazione. Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale riconosce l'esistenza di un diritto condizionato all'uso del suolo pubblico per l'organizzazione di manifestazioni<sup>92</sup>. Per tale ragione, le manifestazioni possono essere oggetto di restrizioni di polizia supplementari, in particolare se si temono scontri fra gruppi rivali<sup>93</sup>. Un aspetto sul quale vengono espresse critiche nella dottrina giuridica è che, per porre restrizioni alla libertà di riunione, non si rendono necessari indizi concreti circa la possibilità che vengano violati beni giuridici fondamentali: come risulta dalla giurisprudenza del Tribunale federale, il mero sospetto che possano essere commessi atti di violenza è ritenuto sufficiente per rifiutare l'autorizzazione a manifestare<sup>94</sup>.

167. L'11 marzo 2012, gli elettori del *Cantone di Ginevra* hanno approvato, con il 53,9 per cento di voti a favore, un adeguamento della legge cantonale concernente le manifestazioni su suolo pubblico (*Loi cantonale sur les manifestations sur le domaine public, LMDPu*; RSG F 3 10), in virtù del quale sarà d'ora in poi necessario richiedere in anticipo un'autorizzazione per organizzare manifestazioni nel Cantone. Per di più, gli organizzatori delle stesse saranno soggetti a pene severe in caso di violenze, anche qualora non sia imputabile loro alcuna responsabilità in merito. Secondo gli oppositori di tale modifica legislativa, queste disposizioni rischierebbero di avere un effetto dissuasivo, oltre a porsi in contrasto con i diritti fondamentali della libertà di espressione e di riunione<sup>95</sup>. Il 1° maggio 2012 è stato presentato presso il Tribunale federale un ricorso per violazione del diritto fondamentale di manifestare.

168. Il 24 febbraio 2008, gli elettori del *Cantone di Sciaffusa* hanno votato a favore dell'introduzione del divieto di indossare un passamontagna durante le manifestazioni (il divieto è entrato in vigore il 1° aprile 2008). Le misure accompagnatorie adottate in concomitanza prevedono la possibilità di confiscare le armi e altri oggetti pericolosi alle

---

<sup>92</sup> Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurigo 2008, n. 471.

<sup>93</sup> Cfr. Jörg Paul Müller/Markus Schefer, *Grundrechte in der Schweiz, im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, 4ª ediz., Berna, 2008.

<sup>94</sup> Cfr. Müller/Schefer, *ibid.*, pag. 584 seg. con rimando alla DTF 127 I 164.

<sup>95</sup> Si veda in merito anche la risposta della Svizzera alla lettera congiunta dei tre relatori speciali del Consiglio dei diritti umani concernente la legge approvata tramite votazione popolare nel Cantone di Ginevra che modifica la legge cantonale sulle manifestazioni su suolo pubblico (comunicazione del 5 marzo 2012).



persone potenzialmente violente e di disporre, per le persone che hanno con sé simili oggetti, un fermo preventivo di polizia per tutta la durata della manifestazione. In aggiunta è stata creata una base legale che consente di effettuare registrazioni video qualora vi siano chiari indizi circa la possibilità di reati. Le registrazioni devono essere esaminate nell'immediato per poi essere distrutte.

169. La libertà d'associazione è garantita dall'articolo 23 della Costituzione. Questo diritto può essere invocato sia dagli stranieri sia dalle persone giuridiche (dunque anche dalle associazioni)<sup>96</sup>. Le associazioni illegali o che rappresentano una minaccia per lo Stato non sono tuttavia tutelate da questa disposizione<sup>97</sup>.

## 5.5 Articolo 5 comma e: diritti economici, sociali e culturali

170. Per un'informazione completa e dettagliata sui diritti economici, sociali e culturali, invitiamo a consultare il secondo e terzo rapporto della Svizzera sull'attuazione del *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali dell'aprile 2008* (Patto I dell'ONU)<sup>98</sup>. Per il resto si rimanda a quanto esposto nell'ambito dell'ultimo rapporto (n. 159 segg.).

### 5.5.1 Articolo 5 comma e sottocomma i: diritto al lavoro

#### a) Diritto al lavoro

171. Per quanto concerne l'effetto nei confronti di terzi del divieto di discriminazione, rinviamo al secondo e terzo rapporto (n. 86 segg.). A complemento dei rapporti precedenti e delle informazioni fornite nel capitolo 8.1. della terza parte del presente rapporto, rileviamo quanto segue.

- Diritto di esercitare un'attività lucrativa<sup>99</sup>: in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) e della Convenzione AELS, i cittadini di uno Stato dell'UE o dell'AELS e i rispettivi familiari hanno il diritto di entrare e soggiornare in Svizzera e, qualora non dispongano già di un contratto di lavoro, di cercarvi un'occupazione (il che tuttavia non include un diritto al lavoro di per sé). Dal 1° maggio 2011, per i cittadini degli Stati dell'UE-25 e dell'AELS vige sostanzialmente la libertà totale di circolazione delle persone<sup>100</sup>. L'ALC e la Convenzione AELS accordano ai lavoratori dipendenti e autonomi di uno Stato aderente il diritto legale di ottenere dalle competenti autorità cantonali un permesso di soggiorno di breve durata (L) o un permesso di dimora (B). Tali permessi di soggiorno valgono contemporaneamente come permessi di lavoro e danno accesso al

---

<sup>96</sup> FF 1997 I 163.

<sup>97</sup> Cfr. in merito il primo Rapporto, n. 146.

<sup>98</sup> Consultabile all'indirizzo: <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/human/humri/humtr/humrep.html>.

<sup>99</sup> Cfr. le Istruzioni concernenti l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone (II.4.4.2.1).

<sup>100</sup> Invocando la cosiddetta clausola di salvaguardia (art. 10 cpv. 4a ALC), il Consiglio federale ha ripristinato a decorrere dal 1° maggio 2012 i contingenti nei confronti dei cittadini provenienti dagli otto nuovi Stati membri dell'UE, ovvero gli Stati che hanno aderito all'Unione nel 2004.

mercato del lavoro svizzero senza alcuna discriminazione. Tali diritti non possono essere limitati se non per ragioni di ordine pubblico, sicurezza e salute<sup>101</sup>;

- attività lucrativa dei richiedenti l'asilo: come disposto dall'articolo 43 capoverso 1 LAsi, durante i primi tre mesi dopo l'inoltro della domanda d'asilo i richiedenti non hanno il diritto di esercitare un'attività lucrativa. Questo obbligo d'attesa non vale tuttavia per i richiedenti che partecipano a programmi d'occupazione di pubblica utilità (art. 43 cpv. 4 LAsi), Passati tre mesi, il richiedente l'asilo può essere autorizzato a esercitare un'attività lucrativa se la situazione dell'economia e del mercato del lavoro lo consente, se vi è la domanda di un datore di lavoro e se sono rispettate le condizioni di salario e di lavoro e la priorità (art. 52 cpv. 1 OASA). La possibilità per i richiedenti l'asilo di esercitare un'attività lucrativa e inserirsi nel mercato del lavoro svizzero non viene tuttavia considerata un obiettivo prioritario del loro soggiorno fintanto che non si ha l'esito definitivo della procedura che li riguarda. L'autorizzazione a esercitare un'attività lucrativa non deve infatti impedire l'esecuzione dell'allontanamento in caso di rifiuto dell'asilo. Tuttavia, se la situazione dell'economia e del mercato del lavoro lo consente, il richiedente può essere autorizzato a esercitare temporaneamente un'attività lucrativa: ciò facilita infatti l'inserimento del richiedente l'asilo nel mercato del lavoro svizzero nel caso in cui gli venga successivamente concesso l'asilo mentre, in caso di decisione negativa, ne migliora le competenze sociali e professionali e, di conseguenza, l'attitudine al ritorno nel suo Paese d'origine;
- attività lucrativa delle persone ammesse provvisoriamente in Svizzera: conformemente all'articolo 61 LAsi, le persone che sono state ammesse provvisoriamente sono autorizzate a esercitare un'attività lucrativa e a cambiare posto di lavoro. Poiché, nella maggior parte dei casi, si tratta di persone che si trattengono a lungo in Svizzera, conviene infatti incentivarne l'inserimento nel mercato del lavoro. Queste persone possono dunque essere autorizzate a esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente a prescindere dalla situazione del mercato del lavoro e dalla situazione economica e senza attenersi al principio della priorità dei lavoratori indigeni (art. 85 cpv. 6 LStr e art. 53 OASA). Le persone ammesse provvisoriamente possono partecipare a programmi d'occupazione se soddisfano le condizioni poste nel programma in questione.

### **c) Diritto alla libera scelta dell'impiego**

- Cambiamento d'impiego nel quadro della legge sugli stranieri: lo straniero titolare di un permesso di dimora ammesso in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa non necessita in linea di principio di un'autorizzazione per cambiare impiego (art. 38 cpv. 2 LStr). Il titolare di un permesso di soggiorno di breve durata, invece, può essere autorizzato a cambiare impiego solo in presenza di motivi gravi (art. 32 cpv. 3 LStr e art. 55 OASA). L'attività lucrativa del titolare di un permesso di domicilio C – il quale, ai sensi dell'articolo 34 cpv. 1 LStr, è di durata illimitata e non è vincolato a condizioni – non è sottoposta ad alcuna restrizione né secondo il diritto in materia di stranieri né in

---

<sup>101</sup> Nei confronti dei cittadini rumeni e bulgari (UE-2) troveranno invece applicazione ancora fino al 31 maggio 2016 le disposizioni transitorie speciali contenute nell'ALC (contingenti separati per i permessi di soggiorno di breve durata e i permessi di dimora e la verifica preventiva della priorità degli indigeni nonché delle condizioni salariali e lavorative; i contingenti vengono fissati nell'art. 10 ALC e liberati su base trimestrale).

considerazione della situazione del mercato del lavoro. Sono fatte salve tuttavia le eventuali prescrizioni generali di polizia del commercio o di polizia sanitaria;

- cambiamento d'impiego nel quadro dell'ALC: in virtù degli articoli 8 e 14 dell'Allegato I ALC, i lavoratori in possesso di un permesso di dimora B hanno diritto alla mobilità professionale, ovvero a cambiare liberamente impiego e professione nonché a passare da un'attività dipendente a un'attività autonoma. Tale diritto alla mobilità professionale vale sia per i cittadini dell'UE-25/AELS sia per i cittadini dell'UE-2 (Bulgaria e Romania), sempre che questi ultimi dispongano di un permesso di soggiorno nell'UE/AELS. I titolari di un permesso di soggiorno di breve durata L sono tenuti a notificare il passaggio da un'attività lucrativa dipendente a un'attività autonoma. Questa regolamentazione si applica sia ai cittadini dell'UE-25/AELS sia ai cittadini dell'UE-2;
- i cittadini di uno Stato dell'UE-25/AELS che esercitano un'attività lucrativa autonoma in Svizzera possono passare liberamente a un'attività lucrativa dipendente. Lo stesso vale, seppure a determinate condizioni, anche per i cittadini dell'UE-2. I lavoratori frontalieri originari di uno Stato dell'UE-25/AELS che dimorano sul territorio di uno Stato dell'UE/AELS sono autorizzati a esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente in qualsiasi località della Svizzera. I frontalieri provenienti dai Paesi dell'UE-25/AELS beneficiano di una piena mobilità professionale.

#### **d) Diritto a condizioni di lavoro eque e soddisfacenti**

172. Oltre al principio generale della non discriminazione a causa della nazionalità (art. 2 ALC), l'Accordo sulla libera circolazione delle persone disciplina, nell'articolo 7 lettera a, nonché nel suo allegato I (art. 9), il diritto alla parità di trattamento rispetto agli indigeni per quanto concerne l'accesso a un'attività economica e il suo esercizio, nonché le condizioni di vita, di impiego e di lavoro. Il divieto di qualsiasi discriminazione esplica un effetto diretto nei confronti dei terzi dal momento che l'articolo 9 paragrafo 4 ALC (Allegato I) dichiara nulla qualsiasi clausola di convenzione collettiva o individuale inerente l'accesso all'impiego, la remunerazione e le altre condizioni di lavoro e di licenziamento che preveda o autorizzi condizioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori provenienti dalle Parti contraenti. Al fine di scongiurare la minaccia del dumping sociale e salariale, è stata adottata la *legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali* (RS 823.20).

173. Nel 2010 diversi uffici federali<sup>102</sup> hanno incaricato il *Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (FSM)* dell'Università di Neuchâtel di esaminare possibili misure di lotta contro le disparità di trattamento nel mondo del lavoro. La relativa pubblicazione fornisce una panoramica di strumenti e procedure atti a prevenire discriminazioni in fase di accesso al mercato del lavoro. Essa analizza l'efficacia delle diverse misure, formula raccomandazioni riguardo alla loro possibile applicazione e fornisce

---

<sup>102</sup> Gli uffici coinvolti sono l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD), la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e il Servizio per la lotta al razzismo (SLR).

spunti e idee su come garantire che l'accesso al mondo del lavoro avvenga in condizioni di pari opportunità<sup>103</sup>.

174. Nell'ottica del *mainstreaming*, l'SFM si adopera per ricercare forme di collaborazione con le parti sociali e/o le relative associazioni al fine di promuovere il tema della protezione dalle discriminazioni nel mondo del lavoro. Il Forum accorda inoltre aiuti finanziari a progetti concreti di attuazione.

175. Nel 2005 e nel 2009 sono stati tolti di ruolo, poiché pendenti da oltre due anni, due interventi parlamentari concernenti misure di lotta contro la discriminazione nel mondo del lavoro<sup>104</sup>. Nella sua risposta a questi interventi, il Consiglio federale ha spiegato che, sebbene la discriminazione basata su fattori quali il sesso, l'orientamento sessuale, l'origine o la disabilità costituisca una realtà comprovata nel mondo del lavoro che può avere pesanti ripercussioni non solo sulle persone discriminate ma su tutta la società nel suo complesso, a suo parere la legislazione in vigore consente già di adottare svariate misure di lotta contro le discriminazioni razziali. Inoltre gli strumenti sviluppati dalle parti sociali sulla base di una libera concertazione costituiscono una base solida per l'adozione di misure specifiche di prevenzione e lotta contro la discriminazione razziale e sono preferibili all'adozione di altre disposizioni legali di tipo cogente. Il 5 settembre 2012, in risposta a un intervento parlamentare, il Consiglio federale si è tuttavia dichiarato disposto a riesaminare il diritto vigente in materia di protezione dalla discriminazione al fine di valutarne l'efficacia<sup>105</sup>. L'intervento in questione non è ancora stato trattato dal Parlamento.

176. Alla fine del 2007 il Consiglio federale è stato invitato in una mozione ad avviare una campagna volta a eliminare i pregiudizi nell'ambito della ricerca di un posto di lavoro e di tirocinio<sup>106</sup> e a sensibilizzare le autorità decisionali interessate a offrire a tutti i candidati le stesse possibilità, indipendentemente dalla loro provenienza. Le richieste avanzate nella mozione sono state tenute in considerazione nell'ambito della campagna *formazione professionale plus* (campagna di sensibilizzazione a favore dei giovani di origine straniera, nella quale testi e fotografie sono stati scelti in modo da non descrivere i giovani stranieri come casi problematici, bensì come giovani professionisti ben integrati)<sup>107</sup>. Di conseguenza il Consiglio federale ha proposto di procedere allo stralcio della mozione.

177. Il *Cantone di Neuchâtel* collabora dal 2005 con le aziende interessate dell'industria orologiera con l'obiettivo di formare i quadri di livello medio e superiore così come i responsabili del personale in materia di integrazione, interculturalità e protezione dalla discriminazione. Su richiesta, simili formazioni vengono tenute anche per altre imprese o gruppi professionali.

---

<sup>103</sup> Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (FSM), 2011, *Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebern in der Schweiz/Lutte contre les discriminations à l'embauche. Les mesures volontaires mises en oeuvre par les employeurs en Suisse*, Berna: [www.edi.admin.ch/shop/00019/00212/index.html?lang=it](http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00212/index.html?lang=it).

<sup>104</sup> Mozione 04.3791 «Legge contro la discriminazione razziale nel mondo del lavoro» (Cécile Bühlmann) e interpellanza 03.3372 «Discriminazione razziale nel mondo del lavoro» (Cécile Bühlmann).

<sup>105</sup> Risposta al postulato (12.3543) Naef «Rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione».

<sup>106</sup> Mozione 07.3879 «Campagna contro la discriminazione» (Ida Glanzmann-Müller).

<sup>107</sup> <http://www.berufsbildungplus.ch/Massnahmen.65.0.html?&L=2>

**e) Diritto a uno stesso salario per uno stesso lavoro nonché a una remunerazione equa e soddisfacente**

178. A tal proposito rinviamo sostanzialmente al primo rapporto (n. 157).

179. Stando all'ultima *rilevazione della struttura dei salari RSS* dell'Ufficio federale di statistica, nel 2010 soltanto il 38,9 per cento dei lavoratori stranieri (contro il 51,5 per cento circa dei lavoratori di cittadinanza svizzera) ha percepito un salario mensile superiore a quello medio nazionale lordo di 5979 franchi. Benché ciò possa essere dovuto in parte a differenze in termini di formazione, anni di servizio, struttura d'età e ramo di appartenenza dei lavoratori, questo scarto è anche determinato dal fatto che i lavoratori stranieri tendono a occupare con maggiore frequenza posti caratterizzati da compiti semplici e ripetitivi in settori economici meno remunerati, mentre sono meno rappresentati nelle attività destinate a lavoratori altamente qualificati nei settori con salari più elevati. Tuttavia, a fronte di un stesso livello di esigenze, si constatano a volte in alcuni rami economici disparità salariali importanti fra lavoratori svizzeri e stranieri, a vantaggio a volte degli uni a volte degli altri. Sarà pertanto opportuno vigilare sui futuri sviluppi in questo ambito.

180. Conformemente all'articolo 360a CO, l'autorità competente può stabilire un contratto normale di lavoro che preveda salari minimi qualora in un ramo o in una professione vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo e non sussista un contratto collettivo di lavoro con disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita obbligatorietà generale. Sulla base di questo articolo, il 1° gennaio 2011 è entrata in vigore l'ordinanza del 20 ottobre 2010 sul contratto normale di lavoro per il personale domestico (CNL personale domestico; RS 221.215.329.4).

**f) Diritto alla protezione contro la disoccupazione**

181. In linea di massima, le persone che esercitano un'attività lucrativa dipendente in Svizzera sono assicurate obbligatoriamente contro la disoccupazione. L'obbligo contributivo, disciplinato dalla legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10), si applica a tutte le persone con attività lucrativa: esso inizia il 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui compiono 17 anni e termina al raggiungimento dell'età pensionabile, pari attualmente a 65 anni per gli uomini e 64 anni per le donne. Non sono invece tenute a pagare i contributi le persone che, per motivi di formazione, malattia, infortunio, detenzione ecc., non hanno un rapporto di lavoro.

182. L'assicurato che soddisfa i requisiti posti nella legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (LADI; RS 837.0) ha diritto all'indennità di disoccupazione se:

- a. è disoccupato totalmente o parzialmente;
- b. ha subito una perdita di lavoro di almeno due giorni lavorativi consecutivi con una conseguente perdita di guadagno;
- c. risiede in Svizzera;

- d. ha compiuto il periodo di contribuzione (dodici mesi nei due anni che precedono l'inizio della disoccupazione) o è liberato dall'obbligo di compiere il periodo di contribuzione;
- e. è idoneo al collocamento;
- f. soddisfa le prescrizioni sul controllo.

183. Ne consegue che tutti i cittadini possono beneficiare delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione alle medesime condizioni, indipendentemente dalla loro provenienza. In tale ottica assume un ruolo determinante il criterio dell'idoneità al collocamento. Una persona è idonea al collocamento se è disposta, capace e autorizzata ad accettare un'occupazione adeguata. Ai fini dell'autorizzazione è necessario essere in possesso di un permesso di lavoro.

### **5.5.2 Articolo 5 comma e sottocomma ii: diritti sindacali**

184. Rinviamo a questo proposito alle informazioni, tuttora valide, fornite in materia nel primo rapporto (n. 160 e 161) nonché nel secondo e terzo rapporto (n. 201 segg.).

### **5.5.3 Articolo 5 comma e sottocomma iii: diritto all'alloggio**

185. In occasione del censimento 2000, l'Ufficio federale di statistica ha raccolto i dati sulle condizioni abitative in Svizzera. Se il 64 per cento degli Svizzeri è locatario, tale percentuale raggiunge addirittura il 91 per cento nella popolazione straniera. Meno del 40 per cento dei nuclei familiari svizzeri vive in un immobile con almeno tre unità abitative, mentre per le famiglie straniere questo tasso sale all'80 per cento. Enormi disparità si registrano tra la maggioranza dei migranti e una minoranza di «espatriati» benestanti i quali, disponendo di un maggiore potere d'acquisto, non subiscono discriminazioni sul mercato dell'alloggio.

186. Tra il 1990 e il 2000, la quota delle persone proprietarie del proprio alloggio è passata dal 31,3 per cento al 34,6 per cento<sup>108</sup>. Il fatto che soltanto il 10 per cento degli stranieri è proprietario del proprio alloggio in Svizzera indica, fra l'altro, il desiderio dello straniero di rientrare prima o poi nel proprio Paese oppure la precarietà del suo statuto in Svizzera.

187. In linea di principio le vittime di discriminazione razziale sul mercato dell'alloggio possono ricorrere agli strumenti generali del diritto civile e penale per difendersi. Come già evidenziato nel primo rapporto (n. 162 e 163), in particolare la conclusione dei contratti di locazione avviene tuttavia in un regime di autonomia contrattuale e viene quindi lasciata alla discrezione dei privati fintanto che non sussiste una lesione della personalità. Lo Stato ha pertanto ben poche possibilità di intervenire in questo campo.

188. A livello individuale, con lo sviluppo della consulenza professionale si intende contribuire a far sì che le vittime di discriminazione razziale possano difendersi

---

<sup>108</sup> Nonostante il probabile aumento registrato nel frattempo, questa percentuale dovrebbe tuttora attestarsi ben al di sotto del 40 per cento. Tuttavia non si dispone di dati precisi in merito, né sulla situazione specifica dei nuclei familiari stranieri.

efficacemente anche nel settore immobiliare. A livello della collettività, oltre alle attività generali di informazione e sensibilizzazione, si ricorre soprattutto a progetti (p.es. i *Progetti Urbani*) tesi a evitare la formazione di ghetti e a migliorare la qualità della vita nei quartieri in cui si riscontrano condizioni particolarmente precarie (cfr. prima parte, cap. 3.4.2 o seconda parte, cap. 3). Molti Cantoni e città hanno promosso progetti propri per promuovere la partecipazione.

189. Nel 2010 l'*Ufficio federale delle abitazioni (UFAB)* ha pubblicato un rapporto sul tema dell'integrazione nel settore degli alloggi<sup>109</sup>, nel quale si evidenzia che i locatori sono i primi a essere poco sensibilizzati sulle tematiche dell'integrazione e della discriminazione e che un'attività di sensibilizzazione in materia dovrebbe essere messa in atto dalle associazioni attive in questo ambito, eventualmente in collaborazione con reti pubbliche o private di supporto a chi ricerca un alloggio. Nel quadro del suo programma di ricerca 2008-2011, l'UFAB ha sostenuto tra l'altro tre progetti sulla promozione della convivenza interculturale a Zurigo (sviluppo dei quartieri, risoluzione di conflitti interculturali).

190. L'*Associazione Svizzera Inquilini (ASI)* si adopera attivamente per sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema delle discriminazioni. Sul giornale dell'associazione è stato per esempio pubblicato nel 2009 un articolo in materia, con un rinvio per maggiori informazioni al sito Internet della CFR<sup>110</sup>.

191. Con il progetto *Nachbar?Machbar!* (gioco di parole intraducibile in italiano, che significa letteralmente: «Vicini di casa? Fattibile!»), il *Cantone di Basilea-Città* contribuisce in maniera significativa alla promozione della convivenza fra vicini e alla prevenzione dei conflitti. In particolare, un volantino pieghevole fornisce ai locatori, ai locatari o alle amministrazioni gli indirizzi di interlocutori che intervengono in maniera mirata con servizi di mediazione, traduzione interculturale e competenze transculturali in caso di divergenze in ambito abitativo, tra vicini oppure tra locatari e locatori.

192. Il *Cantone di Vaud* sostiene alcuni progetti urbani tesi a promuovere la mescolanza sociale, intesa come convivenza tra i diversi gruppi della popolazione così come tra le diverse generazioni, una tematica alla quale il Cantone intende dedicare un'attenzione maggiore in futuro. Il Cantone ha dotato il *Centre social d'intégration des réfugiés* (Centro sociale d'integrazione dei rifugiati - CSIR) di un'unità specializzata incaricata di prestare assistenza ai rifugiati nelle questioni riguardanti l'alloggio.

193. Nel *Cantone di Zurigo* vari interventi politici, sia a livello cantonale che comunale, hanno chiesto il mantenimento e la creazione di alloggi destinati alle economie domestiche a basso reddito. A livello cantonale è possibile citare l'iniziativa parlamentare riguardante alloggi a prezzi accessibili per le famiglie e il ceto medio (*Parlamentarische Initiative betreffend günstigem Wohnraum für Familien und Mittelstand*) nonché l'iniziativa popolare a favore di un aumento del numero di alloggi a prezzi abbordabili (*Für mehr bezahlbaren*

---

<sup>109</sup> Daniela Gloor/Hanna Meier, *Immobilienwirtschaft und Integration*, UFAB: Berna 2010.

<sup>110</sup> *Wer –ic heisst, hat es bei der Wohnungssuche schwer*, ASI, *Mieten und Wohnen* 06/09.

*Wohnraum*). A questi interventi non sono ancora seguite tuttavia misure concrete per la relativa attuazione a livello normativo.

194. Uno studio realizzato all'attenzione dei *Cantoni della Svizzera centrale* in vista della definizione di programmi di integrazione cantonali ha messo in evidenza la necessità d'intervento nel settore degli alloggi<sup>111</sup>. Pur riconoscendo tale necessità, le autorità non hanno tuttavia ancora provveduto a definire misure concrete.

195. In occasione della *Fête des voisins* (Festa del vicinato), la Città di Losanna ha pubblicato una guida per il buon vicinato, intitolata *I Love mes voisins. Le guide du bon voisinage*, nella quale vengono menzionate alcune semplici regole volte a facilitare la convivenza fra vicini, oltre a una serie di consigli su come risolvere i conflitti e prevenire episodi di discriminazione.

196. Da oltre dieci anni, la città di *Yverdon-les-Bains* assegna gli appartamenti sovvenzionati sul territorio comunale tenendo conto del principio della mescolanza culturale. Nel 2011, grazie alle sovvenzioni del Comune di Yverdon-les-Bains, è stata istituita una fondazione che promuove la costruzione di alloggi a prezzi moderati. Nell'ambito del programma *Progetti urbani*, la città si è impegnata a perseguire una politica orientata alla comunità e finalizzata a migliorare la qualità della vita. L'obiettivo è quello di consolidare i legami sociali, privilegiando le relazioni tra vicini nonché promuovendo e sostenendo iniziative e incontri di abitanti che consentano di valorizzare i quartieri. Due volte all'anno vengono organizzati forum nei quali la popolazione si riunisce per discutere collettivamente tematiche inerenti alla convivenza e alla tolleranza e si tengono «passeggiate» nell'ambito delle quali si rilevano i problemi esistenti e si cercano insieme soluzioni.

197. Con il programma per gli alloggi *Wohnen*, nel mese di luglio 2012 l'esecutivo della *Città di Zurigo* ha definito numerosi obiettivi e provvedimenti volti ad assicurare che gli alloggi di pubblica utilità siano messi a disposizione di quelle fasce della popolazione che hanno maggiori difficoltà a trovare un alloggio sul libero mercato. La città di Zurigo gestisce e/o sostiene inoltre uffici di riferimento e offerte di assistenza per locatari e locatori, che vengono anche sensibilizzati in materia di discriminazione. Attraverso svariate offerte ben articolate (p.es. istituzioni socioculturali o coordinamento di quartieri) come pure misure edili e urbanistiche, la città di adopera per mettere in atto uno sviluppo dei quartieri sostenibile anche sul piano sociale. La fondazione *Domicil* offre servizi quali assistenza nella ricerca di un alloggio, consulenza per questioni riguardanti il diritto della locazione, intermediazione fra locatari e locatori finalizzata a preservare rapporti di locazione a rischio, ricerca di alloggi di fortuna, locazione di alloggi temporanei e assistenza su misura in ambito abitativo.

198. Nel 2012, il *Forum dei migranti* organizzato dalla *Città di Berna* è stato dedicato al tema dell'accesso al mercato dell'alloggio. Per la popolazione migrante della città, questo forum costituisce una piattaforma di partecipazione in cui formulare le proprie preoccupazioni ed esigenze in materia di politica d'integrazione. Inoltre, i dibattiti avviati in occasione del

---

<sup>111</sup> *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz*, (guida per la protezione contro la discriminazione nella Svizzera centrale) FSM, Neuchâtel, 2011.



forum servono a fornire informazioni sulle esperienze avute dai migranti durante la ricerca di un alloggio a Berna. Lo scopo è anche quello di discutere possibili soluzioni per garantire ai migranti pari opportunità di accesso ad alloggi adeguati rispetto al resto della popolazione. La Città di Berna ha previsto anche diverse misure nel piano d'azione contro il razzismo per sensibilizzare in via prioritaria i proprietari di alloggi in locazione. Le misure sono tuttora in fase di pianificazione.

199. Nel 2011 la *Città di Winterthur* ha commissionato all'*Università di Scienze applicate di Zurigo* uno studio sulla situazione di chi ricerca un alloggio a Winterthur disponendo di risorse finanziarie ridotte (*Wohnungssuchende in Winterthur – eine Analyse der Situation von Wohnungssuchenden mit geringen finanziellen Mitteln*). Vale inoltre la pena di ricordare l'offerta della *Wohnhilfe Winterthur*, che persegue obiettivi analoghi a quelli della fondazione *Domicil* a Zurigo, già menzionata in precedenza nel rapporto.

#### **5.5.4 Articolo 5 comma e sottocomma iv: diritto alle cure mediche pubbliche e alla previdenza sociale**

##### **a) Diritto alle cure mediche pubbliche e all'assistenza medica**

200. Fra gli obiettivi sociali sanciti dall'articolo 41 della Costituzione federale, il capoverso 1 lettera b prevede che la Confederazione e i Cantoni si adoperino affinché ognuno fruisca delle cure necessarie alla sua salute. Il *diritto all'aiuto in situazioni di bisogno* (art. 12 Cost.) implica, fra l'altro, un diritto di accedere alle cure mediche di base che sia uguale per tutti, senza alcuna discriminazione<sup>112</sup>.

201. Secondo la legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10), l'assicurazione di base deve garantire prestazioni sanitarie a tutti coloro che ne hanno bisogno sul territorio nazionale. Essa è obbligatoria per tutti i domiciliati in Svizzera, ovvero anche per i richiedenti l'asilo, per le persone ammesse provvisoriamente e per le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora. Una cassa malati non ha il diritto di rifiutare l'assicurazione di base a qualcuno né di disdire la sua polizza fintanto che sono soddisfatte le condizioni d'ammissione. I beneficiari del soccorso d'emergenza sono assicurati obbligatoriamente contro le malattie fino al momento della loro effettiva partenza dalla Svizzera e hanno accesso a tutte le prestazioni obbligatorie previste dalla legge sull'assicurazione malattie. Le compagnie di assicurazione contro le malattie hanno l'obbligo di assicurare anche le persone senza documenti (*sans-papiers*)<sup>113</sup>. In alcuni Cantoni esistono offerte specifiche per le persone senza documenti o per le persone che non usufruiscono di una copertura assicurativa (sufficiente), allo scopo di agevolare il loro accesso alle cure mediche e al sistema sanitario (p.es. il servizio di consulenza sanitaria *Fri-Santé* nel *Cantone di Friburgo*).

202. Il nuovo articolo 92d dell'ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie (OAMal; RS 832.102), entrato in vigore il 1° agosto 2011, disciplina con una

---

<sup>112</sup> Häfelin/Haller/Keller, *ibid.*, n. 914 segg.

<sup>113</sup> Circolare 02/10 del 19 dicembre 2002, UFAS.

regolamentazione speciale il versamento dei premi da parte dei beneficiari del soccorso d'emergenza (richiedenti l'asilo oggetto di una decisione d'allontanamento o di una decisione di non entrata nel merito passata in giudicato). In virtù di questo articolo, i Cantoni possono ora sospendere il versamento dei premi dei beneficiari del soccorso d'emergenza. Non appena tuttavia viene presentata all'assicuratore una domanda di rimborso di una prestazione e il Cantone non se ne assume esso stesso i costi, i premi sono dovuti con effetto retroattivo fino al momento della sospensione. Se i premi vengono versati, l'assicuratore assume i costi di tutte le prestazioni fornite durante il periodo della sospensione. Questa regolamentazione permette di tenere conto della situazione particolare in cui versano i beneficiari del soccorso d'emergenza, in quanto permette loro di mantenere la propria copertura assicurativa e di accedere alle cure mediche ai sensi della LAMal e dell'articolo 82a LAsi.

203. Come risulta dal *Secondo Monitoraggio della salute della popolazione migrante*<sup>114</sup>, si registrano enormi disparità tra la popolazione indigenza e la popolazione migrante in Svizzera, in particolare per quanto concerne lo stato di salute, sia fisica sia psichica (ma non per quanto riguarda il ricorso ai servizi medici). Far sì che tali disparità si riducano è uno dei compiti di una politica d'integrazione efficace. Il Consiglio federale ha pertanto istituito il *Programma nazionale «Migrazione e salute»*, nel quale vengono realizzate sotto l'egida dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) apposite strategie e misure (cfr. in merito la prima parte, cap. 3.4.2.).

204. Nel *centro ospedaliero universitario del Cantone di Vaud (CHUV)*, il diritto di accesso ai luoghi e ai servizi pubblici è oggetto di misure particolari. Dal 2010, il CHUV è uno dei cinque ospedali svizzeri coinvolti nel progetto *Migrant Friendly Hospitals (MFH)* che si sviluppa sui seguenti assi: interpretariato, formazione, assistenza medica, salute mentale e gestione.

205. I *Cantoni di Friburgo, Neuchâtel e Vaud* partecipano a un'analisi, finanziata dall'UFSP, delle esigenze della popolazione migrante negli ambiti della promozione e prevenzione della salute, la quale affronta anche la questione delle discriminazioni nel settore sanitario.

#### **g) Diritto alla previdenza sociale e ai servizi sociali**

206. La previdenza sociale rappresenta lo strumento più importante nella lotta contro la povertà e per la prevenzione delle situazioni di bisogno. Il sistema previdenziale svizzero si articola su tre livelli:

- le assicurazioni sociali (ovvero l'assicurazione per la vecchiaia, per i superstiti e per l'invalidità disciplinate dal diritto federale; si vedano in merito le informazioni, tuttora attuali, fornite nel secondo e terzo rapporto periodico della Svizzera, n. 209 seg.);

---

<sup>114</sup> Comunità di lavoro BASS, ZHAW, ISPM, M.I.S TREND, 2010, *Secondo Monitoraggio della salute della popolazione migrante (GMM II)*, Berna: Ufficio federale della sanità pubblica.

- l'aiuto sociale e le altre forme di assistenza cantonale o comunale (disciplinate rispettivamente dal diritto cantonale e comunale);
- il soccorso d'emergenza, riservato in particolare alle persone con un titolo di soggiorno provvisorio in Svizzera, tra cui innanzitutto i richiedenti l'asilo che sono stati oggetto di una decisione di non entrata nel merito o di una decisione negativa sull'asilo (anche in questo caso disciplinato dal diritto cantonale o comunale)<sup>115</sup>.

207. L'aiuto sociale o il soccorso d'emergenza per tutti coloro che ne hanno bisogno in Svizzera sono dunque di competenza dei Cantoni o delle Città e dei Comuni, che provvedono a definire le modalità e l'entità delle prestazioni. Essi devono tuttavia assicurare in ogni caso le prestazioni minime non limitabili sancite dall'articolo 12 Cost., le quali garantiscono a chiunque si trovi in una situazione di bisogno i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa. Quasi tutti i Cantoni e i Comuni si ispirano a tal proposito alle norme della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS)<sup>116</sup>.

208. Nel quadro del soccorso d'emergenza, anche le persone che devono lasciare la Svizzera hanno diritto a cibo, vestiti e a un ricovero in una misura che garantisca loro un'esistenza dignitosa. Inoltre i beneficiari del soccorso d'emergenza sono assicurati obbligatoriamente contro le malattie fino al momento della loro effettiva partenza dalla Svizzera e hanno accesso a tutte le prestazioni obbligatorie previste dalla legge sull'assicurazione malattie.

209. In sede di concessione di prestazioni ai sensi dell'articolo 12 Cost. deve in ogni caso essere rispettato il principio dell'individualizzazione: in altre parole, si può e si deve tenere conto delle particolari esigenze delle persone vulnerabili.

210. In base al principio della divisione dei poteri, il rispetto di tutte le norme giuridiche in materia di aiuto sociale e soccorso d'emergenza è sottoposto all'esclusiva sorveglianza dei tribunali. Il rifiuto di una domanda di aiuto sociale o soccorso d'emergenza da parte di autorità cantonali o comunali può essere impugnato in tribunale, fino al Tribunale federale. In questo ambito, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale non dispongono di alcun diritto di sorveglianza sull'operato dei Cantoni e dei Comuni.

211. Le autorità esecutive dell'aiuto sociale sono confrontate quotidianamente con il tema della discriminazione. Nel 2010, la quota di stranieri beneficiari di aiuto sociale ammontava al 45 per cento<sup>117</sup>. Questo valore così elevato ha portato negli ultimi anni i migranti a ricadere sempre più fra i principali sospettati di casi di abuso tra la popolazione. A tal proposito il *Cantone di San Gallo* fa notare che la sfida consiste nel contrastare questa immagine negativa e portare avanti una corrispondente attività di informazione e sensibilizzazione.

---

<sup>115</sup> Per una descrizione dettagliata del sistema di previdenza sociale si rimanda ai numeri 232 segg. del secondo e terzo rapporto della Svizzera sull'attuazione del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (in merito all'art. 9).

<sup>116</sup> <http://www.skos.ch/it/?page=richtlinien/>

<sup>117</sup> La statistica dell'aiuto sociale in Svizzera 2010. Risultati scelti. Ufficio federale di statistica, Neuchâtel 2012.

### 5.5.5 Articolo 5 comma e sottocomma v: diritto all'educazione e alla formazione

212. Tutti i fanciulli che vivono in Svizzera hanno diritto all'insegnamento di base gratuito garantito dalla Costituzione federale (art. 19), dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (art. 28) e dal Patto II dell'ONU (art. 13). In virtù dell'articolo 62 capoverso 2 Cost., i Cantoni sono tenuti a provvedere a un insegnamento di base sufficiente, aperto a tutti i bambini senza discriminazione alcuna. Nelle sue «Raccomandazioni concernenti la scolarizzazione dei fanciulli di lingua straniera» del 24 ottobre 1991, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) aveva sancito il principio secondo cui tutti i bambini di lingua straniera che vivono in Svizzera devono essere integrati nella scuola pubblica a prescindere dalla regolarità del proprio soggiorno<sup>118</sup>. Ne consegue che anche i figli delle persone senza documenti hanno il diritto di frequentare la scuola. Il problema insorge tuttavia al momento dell'accesso di tali bambini e/o giovani a un tirocinio che prevede una parte di formazione professionale, in quanto quest'ultima presuppone un permesso di lavoro e, di conseguenza, un permesso di soggiorno.

213. Alla luce di tali premesse, il 2 ottobre 2008 il Consigliere nazionale Luc Barthassat ha depositato una mozione che incaricava il Consiglio federale di consentire ai giovani in situazione irregolare che hanno frequentato la scuola dell'obbligo in Svizzera di svolgere un apprendistato. La mozione era motivata dal fatto che tali giovani possono continuare gli studi fino a un livello superiore praticamente senza problemi, mentre rimane loro precluso, essendo privi di un permesso di dimora, il sistema duale. Ne risulta, a seconda della formazione scelta, una disparità di trattamento che, oltre a penalizzare una popolazione solidamente integrata, priva l'economia svizzera di potenziali competenze e know-how e spreca il denaro pubblico investito nella formazione obbligatoria di questi giovani. Nel 2010, seppur con una maggioranza risicata, il Parlamento ha accolto la mozione.

214. Il 2 marzo 2012, il Consiglio federale ha sottoposto a consultazione la sua proposta di attuazione, nella quale prevede di completare le disposizioni vigenti dell'*ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa* (OASA; RS 142.201) che disciplinano il trattamento dei casi di rigore con l'introduzione di un nuovo articolo che definisca le condizioni specifiche per la regolarizzazione del soggiorno dei minorenni senza status legale per la durata dell'apprendistato (con possibilità di proroga del permesso al termine della formazione). Nell'esaminare una domanda in tal senso, viene contemplata la situazione dell'intera famiglia. Nei casi di rigore, i genitori e i fratelli e/o sorelle minorenni della persona interessata possono ottenere un permesso di dimora. La proposta non prevede tuttavia alcun diritto a ottenere il rilascio di un permesso, pur istruendo l'autorità competente sui criteri cui attenersi per esercitare il proprio potere discrezionale. Ciò consente ai richiedenti di poter valutare con maggiore certezza le probabilità che la propria domanda venga accolta.

215. Particolarmente difficile è la scolarizzazione dei bambini assistiti nel quadro di un cosiddetto regime di soccorso di emergenza, ovvero dei figli delle persone che non hanno

---

<sup>118</sup> <http://www.edk.ch/dyn/11984.php>

ricevuto asilo in Svizzera e che, avendo l'obbligo di lasciare il Paese, sono escluse dall'aiuto sociale. Queste famiglie possono usufruire unicamente del soccorso d'emergenza. Dal punto di vista giuridico, i bambini che si trovano in una simile situazione hanno diritto a frequentare la scuola proprio come i figli degli altri *sans-papiers*. Se le loro famiglie vengono accolte nelle strutture d'asilo, anche questi bambini trovano condizioni favorevoli al proprio benessere e all'apprendimento scolastico; possono invece insorgere difficoltà nei casi in cui debbano vivere in un alloggio messo a disposizione nell'ambito del soccorso d'emergenza.

216. Negli ultimi anni è stata attribuita una crescente importanza al sostegno precoce. Ne è riprova, ad esempio, il progetto modello concernente la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia promosso congiuntamente dall'Ufficio federale della migrazione e dalla Commissione federale della migrazione con l'obiettivo di aumentare l'accessibilità delle offerte destinate ai genitori e ai bambini con un passato migratorio, di migliorare le competenze interculturali delle persone incaricate dell'assistenza nonché di accelerare, segnatamente a livello comunale, i corrispondenti lavori concettuali. Dal 2009 al 2011 sono stati sostenuti finanziariamente nell'ambito di un bando di concorso, con i contributi previsti dal credito federale per la promozione dell'integrazione, 56 progetti innovativi<sup>119</sup>.

217. Sono numerosi i Cantoni e i Comuni (tra cui i *Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, Friburgo, Giura, Sciaffusa e Soletta* o le Città di *Berna, Losanna, Renens, Winterthur e Zurigo*) che considerano ormai il sostegno precoce un aspetto di sviluppo prioritario e si sono dunque attivati tra l'altro per garantire l'accesso alle offerte in questo settore (p.es. assistenza in fase di presentazione delle richieste nella *Città di Lucerna*) e la collaborazione con i genitori (partenariati di formazione). Nel 2012 e nel 2013 in tutti i Comuni del *Cantone di Obvaldo* gli animatori di giochi per l'infanzia seguiranno corsi di perfezionamento in materia di integrazione e promozione linguistica. Nel settore del sostegno precoce, il *Cantone di San Gallo* persegue esplicitamente il principio fondamentale delle pari opportunità per tutti i bambini, a prescindere dalla loro religione e provenienza. Si orienta per esempio a questo principio una strategia globale per la promozione della prima infanzia attualmente in fase di elaborazione nel Cantone.

218. L'*Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT)* ha destinato a favore di progetti di integrazione di giovani con deficit sociali e scolastici contributi annui per un ammontare di 6 milioni di franchi (2008), 10 milioni di franchi (2009) e 11 milioni di franchi (2011). Pur non essendo i destinatari esclusivi di tali progetti, i giovani di origine straniera ne beneficiano frequentemente. Inoltre le manifestazioni di orientamento professionale beneficiano di finanziamenti supplementari se si prodigano per l'integrazione di giovani con difficoltà in ambito scolastico, sociale o linguistico.

219. Di seguito viene riportata, a titolo di esempio, una carrellata di misure intraprese a livello cantonale e comunale.

---

<sup>119</sup> Una panoramica dei diversi progetti di ricerca e provvedimenti intrapresi è consultabile all'indirizzo: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/themen/integration/themen/fruehfoerderung.html>.

- Nel 2011 il *Cantone di Friburgo* ha dato il via a un progetto pilota riguardante l'introduzione di un buono di formazione per le persone meno qualificate. L'obiettivo è quello di incoraggiare tali categorie di persone a sfruttare le offerte di perfezionamento disponibili (buono del valore massimo di 800 franchi per finanziare interamente o in parte un corso di perfezionamento). I destinatari del progetto sono le persone che non hanno seguito una formazione di livello secondario II;
- gli uffici di orientamento scolastico e professionale del *Cantone di San Gallo* offrono sostegno ai giovani nel passaggio dalla scuola dell'obbligo al livello secondario II. Tra le varie offerte vi è ad esempio il programma di *mentoring*, nell'ambito del quale una persona di provata esperienza e con buoni contatti con il mondo del lavoro accompagna e assiste giovani alla ricerca di un posto di formazione;
- il programma QUIMS («Qualità nelle scuole multiculturali») del *Cantone di Zurigo* ha visto la partecipazione, alla fine del periodo preso in esame dal presente rapporto, di 96 istituti scolastici con 30 000 studenti (il 23% di tutti gli allievi della scuola dell'obbligo di Zurigo) e oltre 3000 docenti. Le scuole mettono in campo progetti di sviluppo e offerte volte a promuovere l'integrazione sociale, i risultati scolastici e l'apprendimento delle lingue. Il programma, che ha ispirato misure analoghe anche in altri Cantoni, riceve una buona accoglienza in campo scolastico;
- con il progetto *Migration=Chance* (migrazione=opportunità), la città di Zurigo ha adottato un approccio innovativo per accrescere le pari opportunità nel settore della formazione. Nell'ambito di questo progetto il Consiglio degli stranieri (*Ausländerbeirat*), istituito dal municipio di Zurigo nel 2005, ha individuato presso imprenditori con un passato migratorio nuove opzioni professionali finora non sfruttate (dal periodo di pratica di breve durata fino ai posti di tirocinio regolari) rivolte ai giovani, con l'obiettivo di rendere visibili e impiegabili le risorse insite nella provenienza da un contesto di immigrazione<sup>120</sup>. Il progetto viene adesso portato avanti sotto il nuovo nome di *Gemeinsam ausbilden* (Formare insieme). Per il resto, nei contratti che il Dipartimento delle opere sociali della Città di Zurigo sottoscrive con gli asili nido vengono sanciti il principio della parità di trattamento e della neutralità confessionale nei confronti sia dei collaboratori sia dei bambini;
- nella città di *Yverdon-les-Bains* la politica comunale dell'infanzia e della gioventù concretizza l'approccio deciso dal municipio nel 2008, orientando il lavoro degli operatori sociali di strada e degli animatori socioculturali verso l'obiettivo di una società aperta (legame sociale, generazioni solidali, diversità e integrazione). Le scuole apportano il proprio contributo attraverso progetti su tematiche quali la violenza, il rispetto degli altri e delle regole e la tolleranza, finanziati integralmente o in parte dal Comune;
- dal 2007 è in atto nella *Città di Berna* il progetto pilota *primano*, con il quale si intende migliorare l'accesso alle offerte per la promozione della prima infanzia attraverso la creazione di reti all'interno del quartiere, rafforzare gradualmente la competenza dei genitori nell'educare i figli attraverso il programma di visite a domicilio e ottimizzare la qualità pedagogica di preasili e strutture di custodia collettiva diurna mediante

---

<sup>120</sup> Cfr. [www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/auslaenderbeirat.html](http://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/auslaenderbeirat.html) (in tedesco).

l'organizzazione di appositi moduli di promozione in queste istituzioni. Il programma di visite a domicilio si rivolge in maniera specifica ai bambini provenienti da famiglie (sia indigene sia immigrate) socialmente ed economicamente svantaggiate e che come tali possono non offrire un ambiente ottimale per lo sviluppo di tali bambini. Dal 2011, le attività aperte a tutti i bambini e i giovani sono essenzialmente regolamentate nel quadro dell'ordinanza cantonale sull'integrazione sociale, nella quale figurano come obiettivi fondamentali un accesso all'educazione e un sostegno educativo senza discriminazioni.

### **5.5.6 Articolo 5 comma e sottocomma vi: diritto a partecipare ad attività culturali**

220. Gran parte delle misure illustrate nel presente rapporto mira a garantire a tutte le persone residenti in Svizzera pari opportunità nell'accesso a prestazioni e attività anche in ambito culturale. Per motivi di spazio si rinuncia pertanto a elencare nuovamente in questa sede provvedimenti o progetti specifici.

221. A titolo di esempio per le misure intraprese a livello cantonale nel settore artistico-culturale si possono citare gli opuscoli multilingue realizzati dal *Cantone del Vallese* per far conoscere quanto più ampiamente possibile a tutti i gruppi della popolazione le offerte e le possibilità disponibili in tale ambito.

## **5.6 Articolo 5 comma f: diritto di accesso a tutti i luoghi e servizi a uso pubblico**

222. L'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 5 CP dichiara punibili le violazioni del diritto di accesso a prestazioni destinate al pubblico: «chiunque rifiuta ad una persona o a un gruppo di persone, per la loro razza, etnia o religione, un servizio da lui offerto e destinato al pubblico, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria».

223. Tra il 1995 e il 2009, solo il 2,4 per cento di tutte le denunce sperte in virtù dell'articolo 261<sup>bis</sup> si richiamava al quinto capoverso dell'articolo<sup>121</sup>. Una spiegazione può consistere nell'estrema difficoltà di dimostrare le motivazioni razziste di un simile rifiuto: spesso, infatti, il rifiuto viene opposto oralmente e chi rifiuta il servizio può facilmente addurre altre motivazioni, non razziste, a giustificazione del suo comportamento.

224. Quasi tutti i Cantoni e i Comuni aiutano i nuovi arrivati di lingua straniera ad apprendere la lingua nazionale (con offerte o finanziariamente). Per assicurare l'accesso ai servizi e alle prestazioni vengono messi a disposizione servizi di traduzione, i quali non si limitano a offrire una semplice traduzione linguistica, ma contemplano anche attività di traduzione interculturale.

225. Fin dalla sua istituzione, il servizio del *Cantone di San Gallo* incaricato di promuovere l'integrazione si adopera per rimuovere gli ostacoli presenti in quest'ambito e per garantire a

---

<sup>121</sup> Per la prassi dei tribunali si rimanda a quanto riportato nella seconda parte, capitolo 4.1.

tutti, indipendentemente dalla propria origine, l'accesso ai servizi. Tra le misure messe in atto figurano ad esempio il sostegno fornito ai processi di sviluppo di organizzazioni per permettere loro di raggiungere meglio i rispettivi gruppi target oppure le attività di perfezionamento del personale amministrativo. Nell'ambito di un progetto pilota, l'interlocutore cantonale per le questioni inerenti all'integrazione ha messo a disposizione degli uffici sociali e degli uffici regionali di collocamento dei buoni di traduzione, la cui riscossione è vincolata alla partecipazione a uno studio di accompagnamento sull'utilità delle traduzioni per gli uffici. Il risultato chiave dello studio è stato l'aver dimostrato il chiaro vantaggio di una traduzione svolta da professionisti per i consulenti. Questi ultimi, in ogni caso, giudicano l'utilità della traduzione superiore rispetto all'onere iniziale che essa comporta sul piano organizzativo<sup>122</sup>. Al momento, alla luce delle indagini svolte in diversi uffici pubblici, devono essere vagliate le esigenze di innovazione legate all'adempimento dei vari compiti in un contesto dalla clientela eterogenea ed essere parimenti definite opportune raccomandazioni in vista dell'elaborazione di misure concrete.

226. Nel 2009 la *Città di Berna (Polizeiinspektorat, polizia del commercio)* ha pubblicato congiuntamente con la Commissione federale contro il razzismo e il consultorio contro la violenza e il razzismo *gggfon* un promemoria e una lista di controllo sui divieti d'entrata a bar, discoteche e club. Entrambi i documenti sono stati e continuano a essere distribuiti ai gestori di tali locali. Poiché tuttavia capita tuttora che l'entrata venga negata in maniera discriminatoria, è necessario insistere nella ricerca di soluzioni adeguate.

227. Le nuove linee guida della città di Winterthur in materia di politica d'integrazione «*Dare forma alla varietà – ancorare l'integrazione nella quotidianità*» attribuiscono un grande peso all'accessibilità dei servizi cittadini per tutti i gruppi della popolazione. La città si impegna a garantire condizioni quadro favorevoli all'integrazione, promuovendo le pari opportunità e rimuovendo gli ostacoli all'integrazione. Attraverso offerte di perfezionamento ad hoc viene incentivata una gestione professionale della diversità nei settori amministrativo, scolastico e sociale. Nel suo ruolo di datore di lavoro, la città di Winterthur provvede affinché la diversità della popolazione sia adeguatamente rappresentata anche nell'amministrazione cittadina.

## **6 Articolo 6: garanzia di un rimedio giuridico efficace**

228. Per una presentazione dettagliata della situazione giuridica si rimanda alle informazioni fornite nel secondo e terzo rapporto (n. 215 segg.) nonché nel quarto, quinto e sesto rapporto (n. 192 segg.).

229. Dell'evoluzione quantitativa della giurisprudenza riguardante la norma penale contro la discriminazione razziale nel periodo in rassegna nel presente rapporto si è già parlato nella seconda parte (cap. 4). Anche nei procedimenti penali avviati in virtù dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP, la giurisprudenza svizzera riconosce alla persona che ha subito la violazione del divieto

---

<sup>122</sup> Per maggiori dettagli si veda: <http://www.integration.sg.ch/home/dolmetscherdienste.html> (in tedesco).



generale di discriminazione sancito dall'articolo 8 Cost. il diritto di ricorrere, nonché la qualità di vittima conformemente alla *legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati* (LAV; RS 312.5)<sup>123</sup>. L'aiuto alle vittime concesso nel quadro della LAV può assumere tre diverse forme: i) consulenza e aiuto forniti dai consultori; ii) indennizzo e riparazione morale; iii) protezione della personalità e diritti speciali nei procedimenti penali.

230. Oltre alla norma penale contro la discriminazione razziale (art. 261<sup>bis</sup> CP), anche altri reati possono essere associati a un episodio di razzismo (p.es. il delitto contro l'onore di cui all'art. 177 CP, la calunnia di cui all'art. 174 CP, la diffamazione di cui all'art. 173 CP, il danneggiamento di cui all'art. 144 CP, le vie di fatto di cui all'art. 126 CP e le lesioni personali, sia gravi che semplici, di cui agli artt. 122 e 123 CP). La Statistica criminale di polizia (SCP) dell'Ufficio federale di statistica, a cui si è già fatto riferimento, rileva tali reati a sfondo razzista dal 2009. La statistica è tuttavia ancora nella sua fase introduttiva, ragion per cui sarà necessario ancora del tempo prima che possa fornire dati veramente significativi.

231. Le vittime di episodi di discriminazione razziale possono tutelarsi anche richiamandosi alle disposizioni di diritto civile, in particolare all'articolo 28 CC (protezione della personalità), all'articolo 41 CO (atto illecito) e alle disposizioni contenute nel diritto della locazione e del lavoro (p.es. la protezione dalle disdette abusive di cui all'art. 271 CO, le disposizioni concernenti la sublocazione di cui all'art. 262 CO o la protezione della personalità del lavoratore di cui all'art. 328 CO).

232. La legge federale sulla parità dei sessi offre in aggiunta tutela dalle discriminazioni a causa del sesso nei rapporti di lavoro sia privati che pubblici.

233. Nella legge sugli stranieri viene sancito il principio delle pari opportunità per la popolazione straniera, in particolare per quanto concerne l'apprendimento della lingua, l'avanzamento professionale, la previdenza per la salute e, in generale, la partecipazione alla vita economica, sociale e culturale della società (artt. 4 e 53 LStr).

234. Per far conoscere a un vasto pubblico i rimedi giuridici contro la discriminazione razziale, nel 2009 il Servizio per la lotta al razzismo ha pubblicato la «*Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale*»<sup>124</sup>, nella quale viene fornita una panoramica (regolarmente aggiornata in Internet) degli uffici di riferimento a cui rivolgersi e vengono illustrate le possibilità di tutela giuridica contro la discriminazione razziale. L'SLR organizza inoltre corsi di perfezionamento per istituti e singole persone (fino alla fine del 2011 sono

---

<sup>123</sup> In una sua decisione (DTF 128 I 218), il Tribunale federale ha ritenuto che, secondo le circostanze, la qualità di vittima può essere riconosciuta se l'aggressione di stampo razzista e discriminatorio è accompagnata da vie di fatto. Se ciò non avviene e se l'aggressione non soddisfa gli elementi costitutivi di altri reati, quali le lesioni personali, l'incendio intenzionale, ecc., il riconoscimento della qualità di vittima può entrare in considerazione solamente in casi particolarmente gravi. Si è in presenza di uno di questi casi quando il ricorrente ha subito un pregiudizio grave alla sua integrità psichica. Ciò vale sia per l'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 4 prima frase sia per l'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 5. Per quanto concerne la negazione del genocidio o di altri crimini contro l'umanità ai sensi dell'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 4 seconda frase, il Tribunale federale ha deciso che esso costituisce un reato contro la pace pubblica e, come tale, un simile atto può danneggiare l'integrità psichica di un individuo al limite in maniera indiretta. In questo caso, l'applicabilità della LAV è pertanto esclusa.

<sup>124</sup> Naguib, Tarek, 2009, *Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale*, ed. SLR, Berna.  
<http://www.edi.admin.ch/frb/02047/02051/index.html?lang=it>.

stati tenuti oltre 30 corsi in tutta la Svizzera) e nel 2010 ha organizzato un corso per formatori (*Teach the Teachers*) di più giorni per abilitare altri specialisti all'insegnamento.

## **7 Articolo 7: provvedimenti nei settori dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione**

### **7.1 Provvedimenti nell'ambito dell'insegnamento e dell'educazione**

235. I settori dell'educazione e della formazione rientrano prevalentemente nella sfera di competenza dei Cantoni. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) è consapevole del fatto che la convivenza fra persone provenienti da Paesi e culture differenti rappresenta una sfida per il settore della formazione. La CDPE si oppone con forza alla separazione dei bambini figli di immigrati dai bambini indigeni. Essa ha affermato che tutti i bambini hanno diritto all'istruzione e hanno l'obbligo di frequentare la scuola a prescindere dal proprio statuto di soggiorno. Questo principio vale anche per i figli delle persone senza documenti.

236. Nel 2010, la Confederazione ha emanato una legge e un'ordinanza sulle lingue che prevedono misure atte a promuovere la conoscenza della loro prima lingua da parte degli allodotti<sup>125</sup>. Questa legge ha portato alla realizzazione, in diversi Cantoni, di progetti volti a sviluppare ulteriormente le lezioni di lingua e cultura d'origine, integrandole maggiormente nella scuola dell'obbligo. Ad esempio, il programma-quadro del *Cantone di Zurigo* per l'insegnamento della lingua e cultura d'origine è stato tradotto in varie lingue così da poter essere utilizzato in maniera più efficace dalle istituzioni responsabili di tali lezioni. Inoltre presso la *Pädagogische Hochschule Zürich* (Alta scuola pedagogica di Zurigo) sono stati organizzati corsi di perfezionamento, cofinanziati dalla Confederazione, per gli insegnanti di lingua e cultura d'origine.

237. Dall'avvio, nel 2001, del *programma contro il razzismo e a favore dei diritti umani*, il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) sostiene finanziariamente progetti nel settore scolastico, per i quali dal 2006 ha stanziato ogni anno circa 300 000 franchi. La *Fondazione Educazione e Sviluppo (FES)*, finanziata dalla Confederazione e dalla CDPE, valuta e segue da vicino i progetti su incarico dell'SLR<sup>126</sup>. Fino al mese di febbraio 2012 sono stati presentati in totale 547 progetti, che concernevano tutti i livelli scolastici e tutte le regioni linguistiche della Svizzera. Di questi, hanno beneficiato di aiuti finanziari 408 progetti, che spaziavano dai laboratori di classe di breve durata ai progetti pluriennali condotti per tutto l'istituto scolastico, tra cui laboratori di teatro e musica, esposizioni itineranti, eventi nelle aree adibite alla ricreazione e progetti di scambio interculturale. Secondo la CDPE, questi progetti hanno un effetto tangibile e duraturo.

---

<sup>125</sup> Legge federale del 5 ottobre 2007 sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (Legge sulle lingue, LLing; RS 441.1), in particolare gli articoli 16 e 17.

<sup>126</sup> Articolo 9 dell'ordinanza sui progetti in favore dei diritti umani e contro il razzismo (RS 151.21).

238. Per condividere con un pubblico più vasto le esperienze raccolte, la FES ha creato nel 2004 un sito Internet con le descrizioni dei progetti sostenuti<sup>127</sup>. Nel sito, che si rivolge soprattutto agli insegnanti e ai responsabili del settore della formazione, è possibile trovare indirizzi utili e link, suggerimenti per il materiale pedagogico nonché consigli concreti e idee per l'attuazione di propri progetti.

239. Una ricerca condotta nel 2011 ha messo in luce l'importanza attribuita a temi quali la prevenzione del razzismo e i diritti dell'uomo, anche se nell'attuale contesto scolastico essi si trovano in concorrenza con svariate altre tematiche di carattere sociale. Ciononostante gli interpellati hanno giudicato in modo nettamente positivo i progetti attuati, attribuendo loro una notevole efficacia. Rendere permanenti questi effetti ed estenderli ad altre scuole rimane tuttavia una sfida di proporzioni rilevanti.

240. Nell'insegnamento della cultura generale offerto nel quadro della formazione professionale di base (aspetto «Identità e socializzazione»), uno degli obiettivi della formazione trasmesso a tutti gli allievi consiste nell'«*individuare altri stili di vita e accettarli*». Per tale obiettivo vige il seguente programma d'insegnamento: «le persone in formazione riconoscono altre realtà culturali in un ambiente in cui ciascuno deve tenere conto del diritto alla diversità e del rispetto dei diritti fondamentali; ne ammettono l'esistenza e le valutano con apertura e tolleranza, in funzione del proprio stile di vita»<sup>128</sup>.

241. L'educazione ai diritti dell'uomo è presente, sotto diverse forme, a tutti i livelli dell'insegnamento scolastico. Nel processo di coordinamento, attualmente in corso di realizzazione, dei piani di studio cantonali, l'educazione ai diritti umani ha già trovato spazio nel *Plan d'Etudes Romand* dei Cantoni della Svizzera francese, non solo come conoscenza teorica ma anche sul piano pratico. L'analogo *Lehrplan 21*, il piano di studio dei Cantoni della Svizzera tedesca, si trova ancora in fase di elaborazione, ma vi è prevista l'integrazione dei diritti dell'uomo come argomento interdisciplinare (ambito tematico «Politica, democrazia e diritti umani» con un collegamento esplicito all'educazione di carattere politico)<sup>129</sup>.

242. Nel 2009, in occasione dell'Anno internazionale dell'apprendimento dei diritti umani, il Consiglio federale ha stanziato fino al 2011 risorse aggiuntive per la promozione di progetti in questo settore.

243. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) accorda dal 2007 contributi finanziari per la realizzazione di materiale didattico sui diritti del fanciullo. L'UFAS guida in aggiunta, in stretta collaborazione con i Cantoni, le Città e i Comuni, il *programma nazionale di prevenzione «Giovani e violenza» 2011-2015*, per il quale è stato stanziato un budget di 5,65 milioni di franchi<sup>130</sup>. L'obiettivo del programma è rendere più efficaci le misure di prevenzione della violenza in Svizzera nonché promuovere scambi, reti e collaborazione tra gli attori competenti del settore. Le misure di prevenzione di ogni forma di aggressione e

---

<sup>127</sup> [www.projetscontreleracisme.ch](http://www.projetscontreleracisme.ch)

<sup>128</sup> Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT, 27 aprile 2006, Formazione professionale: Programma-quadro per l'insegnamento della cultura generale, pag. 17.

<sup>129</sup> Rapporto sullo stralcio della mozione 04.3224 del 29 aprile 2004, pag. 11.

<sup>130</sup> [http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder\\_jugend\\_alter/00071/03021/index.html?lang=it](http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03021/index.html?lang=it).

violenza contribuiscono anche a prevenire l'insorgere di atteggiamenti xenofobi e atti violenti tra i giovani.

## 7.2 Media

244. Nel settore dei media, diverse istituzioni hanno fissato codici comportamentali al fine di garantire il rispetto della dignità umana e del divieto di qualsiasi forma di discriminazione nell'ambito di un'attività giornalistica critica e indipendente.

### 7.2.1 Consiglio svizzero della stampa

245. Il *Consiglio svizzero della stampa*, istituito nel 1977 dall'Associazione della STAMPA SVIZZERA, è a disposizione del pubblico e dei giornalisti quale autorità di ricorso per le questioni che rientrano nel campo dell'etica dei media. Esso viene finanziato da editori, giornalisti, redattori e sindacati. Dall'ultimo rapporto meritano di essere menzionati soprattutto i seguenti sviluppi:

- alla fine di novembre del 2011 è uscito il nuovo Prontuario del Consiglio svizzero della stampa, la cui versione italiana è intitolata *Le buone regole del giornalista corretto*<sup>131</sup>. Gli autori trattano i temi principali (dalle modalità di ricerca all'indipendenza del giornalista) e alle singole domande offrono risposte secondo i principi e le regole del codice professionale. Con molti esempi, una lista di controllo e il rinvio a problemi analoghi, il Prontuario (disponibile sia in versione cartacea che elettronica) offre un accesso facile alla «giurisprudenza» del Consiglio della stampa<sup>132</sup>;
- il 1° luglio 2011 è entrato in vigore il nuovo testo della *Direttiva 8.2.: Non-discriminazione*, che si presenta più semplice e pratico del precedente. Ecco il nuovo testo: «la menzione dell'appartenenza etnica o nazionale, dell'origine, della religione, dell'orientamento sessuale, oppure del colore della pelle, può avere un effetto discriminatorio, soprattutto quando generalizza giudizi di valore negativi e di conseguenza rafforza determinati pregiudizi contro le minoranze. Il giornalista sarà perciò attento al rischio di discriminazione contenuto nella notizia e ne misura la proporzionalità»;
- di recente si è registrato un notevole aumento dei reclami relativi alla cifra 8 della *Dichiarazione dei doveri e dei diritti del giornalista* concernenti tematiche quali la dignità umana e la discriminazione (2011: 23 delle 72 prese di posizione totali; 2010: 9 delle 65 prese di posizione totali; 2009: 8 delle 72 prese di posizione totali; 2008: 9 delle 66 prese di posizione totali). Tali reclami, tuttavia, sfociano solo di rado in una censura. Nella Presa di posizione 22/2011, il Consiglio della stampa ricorda la propria prassi in materia di divieto di discriminazione, in base alla quale è considerata discriminatoria una descrizione generalizzante e inveritiera tale da compromettere la reputazione di un gruppo protetto e/o da discreditarlo collettivamente. Nella Presa di posizione 21/2001, il Consiglio della stampa ha raccomandato di valutare criticamente, in simili casi, se a

---

<sup>131</sup> Studer, Peter/Martin Künzi, 2011, *Le buone regole del giornalista corretto*, Consiglio svizzero della stampa: Berna.

<sup>132</sup> Sul sito HYPERLINK "[http://ratgeber.presserat.ch/index.php?it\\_home](http://ratgeber.presserat.ch/index.php?it_home)" \t "\_blank" [ratgeber.presserat.ch](http://ratgeber.presserat.ch) oppure come App per [iPhone](#) o [Android](#).

venire screditato è un modo di essere ereditato o culturalmente acquisito, se si tratti cioè di un'indebita generalizzazione, oppure si sia semplicemente in presenza della critica a un'azione precisa, per la quale la responsabilità sia evidente, oppure ancora se si tratti di un'indebita generalizzazione di una critica giustificata;

- nelle sue prese di posizione concernenti il divieto di discriminazione e la dignità umana (cfr. le prese di posizione 38/2000, 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 e 21/2008), il Consiglio della stampa ha richiamato costantemente l'attenzione sul fatto che l'asserzione da giudicare, espressa a danno di un gruppo o di un individuo, deve essere di una certa gravità per poter essere considerata denigratoria o discriminatoria. Secondo il parere del Consiglio della stampa, l'indicazione dell'appartenenza etnica, nazionale o religiosa non costituisce sempre e comunque una violazione della cifra 8 della «Dichiarazione», in quanto il divieto di generalizzazioni discriminatorie non deve essere interpretato in senso lato come obbligo di garantire il «politicamente corretto». Il riferimento all'appartenenza etnica, nazionale o religiosa rappresenta una discriminazione solo se associato a un giudizio di valore fortemente negativo. Inoltre il divieto di discriminazione non vieta di criticare singoli individui, bensì mira a evitare che si facciano indebite generalizzazioni. Sulla base di tale prassi, il Consiglio della stampa ha accolto un reclamo giudicando che la pubblicazione della foto di un giovane di colore (diverso dalla persona di cui si parlava nell'articolo) reso irriconoscibile con una barra sugli occhi in associazione alla didascalia dell'immagine (citazione della vittima, che descrive una grave aggressione a sfondo sessuale) costituiva una violazione dell'articolo 8 della Dichiarazione.

## 7.2.2 Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva AIRR

246. Essendo dotata di una struttura pressoché giudiziaria, l'AIRR decide sui ricorsi relativi alle emissioni radiotelevisive trasmesse da emittenti svizzere<sup>133</sup>, basando le sue decisioni sulla *legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione* (LRTV; RS 784.40). Dall'ultimo rapporto, l'AIRR ha fatto delle precisazioni in merito alla sua giurisprudenza sul principio della pluralità (art. 4 cpv. 4 LRTV) e ha ribadito quella riguardante la protezione della dignità umana e il divieto di discriminazione (art. 4 cpv. 1 LRTV). Nel suo rapporto annuale, l'AIRR sottolinea come, in relazione a osservazioni di per sé razziste, occorra tenere presente al momento del giudizio anche il contesto e il messaggio che viene trasmesso al pubblico<sup>134</sup>.

247. Nel periodo in rassegna, l'AIRR ha preso in particolare due decisioni attinenti al tema della dignità umana e del divieto di discriminazione<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> L'attività dell'AIRR si fonda sull'articolo 93 capoverso 5 della Costituzione federale (RS 101) e sugli articoli 58 segg. della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40); [www.ubi.admin.ch](http://www.ubi.admin.ch). Nell'esercizio del suo mandato, l'AIRR non è vincolata ad alcuna istruzione emanata dal Parlamento, dal Governo o dall'Amministrazione federale.

<sup>134</sup> Estratto del rapporto annuale 2010 dell'AIRR, pag. 13. Nei rapporti annuali vengono pubblicate anche le decisioni dell'AIRR.

<sup>135</sup> Decisione b.592 del 5 dicembre 2008; decisione b.612 del 23 aprile 2010.

### **7.2.3 Radio e televisione svizzera**

248. La protezione dalla discriminazione, il rispetto della persona e della sua dignità, nonché l'obbligo a garantire la pluralità interculturale e la solidarietà sono tutti principi sanciti in diversi documenti delle società di radio e televisione della Svizzera tedesca, francese, italiana e romancia (linee direttive, linee guida, codice di deontologia, direttive pubblicitarie ecc.). La sorveglianza del rispetto del divieto di discriminazione ricade negli ambiti di competenza dell'AIRR e del Consiglio della stampa.

249. Con un progetto che affronta la *rappresentazione dell'islam nei media*, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) intende contrastare l'immagine parziale o del tutto distorta dell'islam trasmessa dai media svizzeri. A tale scopo vengono ad esempio organizzati workshop comuni che vedono la partecipazione di giornalisti provenienti da Paesi islamici e dalla Svizzera.

### **7.3 Studi, pubblicazioni e conferenze sul tema razzismo**

250. Per una panoramica dettagliata degli studi, delle pubblicazioni e delle conferenze dei diversi uffici della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, si rimanda all'Allegato 2 al presente rapporto.

## **Terza parte: presa di posizione sulle Osservazioni conclusive del Comitato del 14 agosto 2008**

### **1 In generale**

251. Di seguito sono riportate le risposte alle Osservazioni conclusive commentate adottate dal Comitato in occasione della sua 1999<sup>a</sup> riunione del 14 agosto 2008 (CERD/C/SR. 1999) e alle domande supplementari di cui al paragrafo 26 di tale documento in merito alle osservazioni 9, 10, 14 e 18. Viene fatto riferimento esclusivamente ai numeri delle Osservazioni conclusive in cui il Comitato invita la Svizzera a una migliore attuazione della Convenzione.

### **2 Persistenza di atteggiamenti ostili nei confronti di determinate minoranze (n. 7 delle Osservazioni conclusive)**

252. *Il Comitato constata con rammarico che lo Stato membro non ha ottenuto progressi sostanziali nella lotta contro i comportamenti razzisti e xenofobi a danno di determinate minoranze, quali i neri, i musulmani, i nomadi, gli immigrati e i richiedenti l'asilo. Esprime preoccupazione in particolare per l'ostilità risultante da un'intolleranza verso gli stranieri e alcune minoranze dimostrata da una parte della popolazione, la quale ha trovato espressione in iniziative popolari che rimettono in discussione il principio della non-discriminazione. Il Comitato deplora il fatto che, durante il periodo coperto dal rapporto, il divieto della discriminazione razziale abbia dovuto essere difeso contro i ripetuti attacchi di talune cerchie politiche, che in parte rivendicavano anche la sua abolizione o restrizione (art.7). Il Comitato raccomanda allo Stato membro di intensificare ulteriormente i suoi sforzi, mediante campagne educative e informative, al fine di sfatare i pregiudizi contro le minoranze etniche e di promuovere il dialogo interetnico e la tolleranza in seno alla società, in particolare a livello cantonale e comunale. Lo Stato membro è invitato a considerare l'attuazione delle raccomandazioni espresse dal relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, sulla discriminazione a sfondo razzista, sulla xenofobia e l'intolleranza in occasione della sua visita in Svizzera nel 2006, come pure delle raccomandazioni elaborate dal gruppo di lavoro incaricato di svolgere il riesame periodico universale nel 2008.*

253. Il Consiglio federale rimanda innanzitutto alla descrizione contenuta nel presente rapporto degli innumerevoli sforzi intrapresi a tutti i livelli a favore della lotta contro atteggiamenti razzisti e xenofobi nei confronti di minoranze in Svizzera. Le autorità svizzere ritengono che all'interno di una società multiculturale le derive razziste non possano essere contrastate unicamente attraverso l'applicazione della legge; è altrettanto importante favorire un avvicinamento tra le culture e le religioni attraverso una generale eliminazione dei pregiudizi. Segnatamente il successo dell'iniziativa popolare *Contro l'edificazione di minareti* del novembre 2009, considerata problematica nell'ottica del diritto internazionale, e della

cosiddetta *Iniziativa espulsione* del novembre 2010 ha messo chiaramente in luce la necessità di intervenire in tal senso.

254. Il *programma nazionale di ricerca Estremismo di destra – Cause e contromisure (PNR 40+)*, commissionato dal Consiglio federale nel 2003 e concluso nel 2009, ha preso in esame diversi aspetti dell'estremismo e del populismo di destra in Svizzera. I tredici progetti di ricerca hanno fornito nuovi punti di vista sulle condizioni che hanno favorito la comparsa di attività e di atteggiamenti di estrema destra in Svizzera, sulle forme da essi assunte come pure sulla propagazione e sulle conseguenze di tali fenomeni. Hanno inoltre elaborato i principi di base per le strategie future volte alla lotta contro l'estremismo di destra a livello comunale, cantonale e nazionale e hanno garantito l'accesso della Svizzera alla ricerca internazionale sull'estremismo di destra<sup>136</sup>. L'SLR ha partecipato attivamente ai lavori e ha pubblicato tre opuscoli sul tema destinati a un vasto pubblico<sup>137</sup>. Il *Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito* era già stato istituito in seguito a un intervento parlamentare (cfr. prima parte, cap. 3.4.2).

255. Oltre alle misure già menzionate, l'SLR sostiene progetti volti a promuovere la tolleranza nei confronti degli stranieri, per esempio i progetti previsti in occasione dell'annuale Settimana d'azione contro il razzismo, i progetti scolastici in concomitanza con la Giornata della memoria dell'Olocausto del 27 gennaio, i progetti per la Giornata mondiale del rifugiato e il contributo al giornale della migrazione MIX.

256. I Cantoni e i Comuni si adoperano con grande impegno nella promozione della tolleranza e della comprensione reciproca in seno alla popolazione. L'assunzione della protezione dalla discriminazione a pilastro della politica d'integrazione (già menzionata più volte) si concretizza nei principi giuridici e amministrativi cantonali e comunali e viene attuata attraverso misure e progetti trasversali a tutti i settori della vita.

257. La CFR ha manifestato preoccupazione sul clima che si è venuto a creare attorno alle due iniziative popolari *Contro l'edificazione di minareti* e *Iniziativa per l'espulsione degli stranieri che commettono reati* e ha preso posizione in merito. Ha altresì dedicato la 25ª edizione del suo bollettino TANGRAM al tema dell'*Ostilità verso i musulmani*, la 26ª edizione al tema *Sicurezza - Sicurezze* e la 27ª al *Dibattito politico*. Nel 2011, anno delle elezioni in Svizzera, la CFR ha inoltre proposto nel suo bollettino spunti di riflessione sulla problematica delle esternazioni razziste nei dibattiti politici (TANGRAM, n. 27, giugno 2011).

258. Con la campagna *Fairplay in campagna elettorale* le organizzazioni non governative, le comunità religiose, i sindacati e la CFR hanno invitato la popolazione a levare la propria

---

<sup>136</sup> È disponibile in merito una sintesi comparativa finale in lingua inglese: Marcel Alexander Niggli (ed.), 2009, *Right-wing Extremism in Switzerland. National and international Perspectives*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

<sup>137</sup> Skenderovic, Damir, 2010, *Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz/Stratégies contre l'extrémisme de droite en Suisse*, ed. SLR: Berna. Mäder, Ueli/Wassilis Kassis/Marco Storni/Thomas Gabriel, 2008, *Jugendliche und Rechtsextremismus. Opfer, Täter, Aussteiger/Les jeunes et l'extrémisme de droite: victimes, acteurs ou repentis*, ed. SLR: Berna. Eser Davolio, Miryam/Matthias Drilling/Christian Hirschi/Thomas Widmer, 2007, *Rechtsextremismus bekämpfen. Wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für die Gemeinden/Combattre l'extrémisme de droite: mesures efficaces et instruments de travail à l'intention des communes*, ed. SLR: Berna.



voce contro la discriminazione e il razzismo in campagna elettorale: «È giusto che in una democrazia si discutano anche temi controversi. Ma una campagna elettorale discriminatoria e velatamente razzista, che stigmatizza o criminalizza persone in ragione della loro origine, madrelingua o religione, può innescare conflitti e non contribuisce a un sano dibattito politico. Dare prova di fair play in campagna elettorale significa quindi discutere in modo oggettivo, e non discriminatorio e lesivo della dignità altrui, anche temi controversi». L'appello, lanciato in vista delle elezioni parlamentari dell'ottobre 2011, fu sottoscritto da oltre 4500 persone.

### 3 Federalismo (n. 8 delle Osservazioni conclusive)

259. *Sebbene lo Stato membro assicuri che il suo sistema federalista non costituisce un ostacolo all'attuazione della Convenzione sull'insieme del suo territorio e che il sistema svizzero offre sufficienti meccanismi a tale scopo, il Comitato permane preoccupato per le incoerenze a livello di attuazione della Convenzione, nonché per il fatto che le leggi, le politiche e le decisioni cantonali e comunali potrebbero essere in contraddizione con gli obblighi assunti dallo Stato membro in forza della Convenzione. **Il Comitato sottolinea nuovamente la responsabilità della Confederazione per quanto concerne l'attuazione della Convenzione. Lo Stato membro è invitato ad adoperarsi attivamente affinché le autorità cantonali e comunali attuino la Convenzione in tutti i suoi punti conformemente all'articolo 54 (1) della Costituzione federale. Si chiede alla Confederazione di utilizzare e migliorare tutti i meccanismi esistenti atti a monitorare l'osservanza delle disposizioni della Convenzione, per esempio formulando principi chiari in materia di diritti umani a destinazione dei Cantoni e dei Comuni.***

260. In virtù dell'organizzazione federalista della Svizzera, la Confederazione può assumere un ruolo attivo solo nei settori in cui dispone delle rispettive competenze. La ripartizione delle competenze spetta al Parlamento federale, ma spesso nel sistema svizzero di democrazia diretta è oggetto di votazioni popolari (referendum o iniziativa).

261. Anche nell'attuazione di convenzioni internazionali la Confederazione deve rispettare la ripartizione delle competenze e il principio di sussidiarietà. I Cantoni e i Comuni si assumono autonomamente la responsabilità per l'attuazione degli obblighi internazionali della Svizzera nella propria sfera di competenza (modello monistico). La Confederazione non può attuare misure che rientrano nella competenza cantonale, ma può tutt'al più proporre a titolo sussidiario nuove regole di attuazione che, nella maggior parte dei casi, sono tuttavia soggette a referendum (si veda anche terza parte, cap. 8.3.).

262. Le peculiarità del federalismo svizzero e della democrazia diretta sono costantemente oggetto di discussione in Svizzera<sup>138</sup>; se da un lato ostacolano una gestione centralizzata in molti settori di rilievo per la lotta contro la discriminazione, dall'altro

---

<sup>138</sup> La Commissione federale della migrazione CFM ha messo per esempio in evidenza i vantaggi e gli svantaggi del modello federalista nel settore della migrazione: *Gestaltungsräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen/Les marges de manoeuvre au sein du fédéralisme: La politique de migration dans les cantons*, CFM, 2011.

consentono lo sviluppo di approcci innovativi che tengono in maggiore considerazione le diverse realtà dei tre livelli statali e coinvolgono le organizzazioni della società civile. Ciò esige una cooperazione orizzontale e verticale molto avanzata. Ed è per questo che il *Centro svizzero di competenza per i diritti umani*, istituito nel 2011, dovrà contribuire a migliorare le informazioni disponibili e l'elaborazione dei rapporti a livello cantonale e comunale. Si ambisce inoltre alla creazione di un'«*unité de doctrine*», in particolare negli ambiti di attuazione che non rientrano nelle competenze della Confederazione (si vedano anche le informazioni di cui alla terza parte, cap. 5).

#### **4 Legislazione antidiscriminazione esaustiva e assenza di un piano d'azione nazionale (n. 9 delle Osservazioni conclusive)**

263. *Il Comitato, pur osservando che la Convenzione è parte integrante dell'ordinamento giuridico svizzero e che alcune sue disposizioni possono essere fatte valere direttamente dinanzi ai tribunali svizzeri, esprime preoccupazione per la mancanza di una legislazione civile e amministrativa esaustiva e di politiche atte a prevenire e a combattere la discriminazione razziale in tutti i settori, nonché per il fatto che soltanto 10 Cantoni su 26 hanno approvato leggi contro la discriminazione razziale (art. 2 (1) (d)). Il Comitato invita lo Stato membro ad adottare un piano nazionale e una legislazione a tutti i livelli governativi contro la discriminazione razziale, la xenofobia e altre forme di intolleranza. Lo Stato membro dovrebbe investire risorse finanziarie adeguate nell'attuazione della Convenzione e assicurare che il piano sia integrato in altri meccanismi per la realizzazione dei diritti umani in Svizzera.*

264. Se da un lato è vero che la Svizzera non dispone di una legislazione generale sulla lotta contro le discriminazioni a livello federale, dall'altro questa mancanza non è tanto espressione di una lacuna sostanziale quanto il segnale di una peculiarità dell'ordinamento giuridico svizzero. Come menzionato nel paragrafo precedente, l'ordinamento svizzero è caratterizzato dalla tradizione del monismo e da una rigorosa ripartizione federalista delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Fin dalla ratifica della Convenzione, il Tribunale federale vi fa riferimento nella sua giurisprudenza. Il riconoscimento della procedura di comunicazione individuale ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione contribuisce ad assicurare un rispetto ancora più rigoroso delle disposizioni della Convenzione.

265. All'interno di un sistema statale come quello svizzero, caratterizzato dal federalismo e dal principio di sussidiarietà, anche le questioni di centrale importanza per la società sono raramente oggetto di programmi di azione nazionali; è necessario piuttosto mettere gradualmente a punto procedure specifiche in ogni ambito d'attività e consolidarle a livello politico, in collaborazione con i diversi livelli statali e le numerose istituzioni e attori coinvolti. Questa procedura, ormai consolidata in Svizzera, rappresenta l'approccio ideale per un tema trasversale come quello della lotta contro la discriminazione. La Svizzera non si è pertanto dotata di un piano d'azione nazionale esaustivo come richiesto dal relatore speciale

dell'ONU, ma punta su una strategia a lungo termine sostenuta congiuntamente dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni e la cui formulazione e il cui coordinamento spettano all'SLR.

266. Attualmente manca la volontà politica per attuare a livello nazionale una legislazione esaustiva nella lotta contro la discriminazione, come richiesto dalla CFR e da numerose ONG. Nel 2007 il consigliere nazionale Paul Rechsteiner ha presentato un'iniziativa parlamentare per la creazione di una legge generale sulla parità di trattamento<sup>139</sup> volta a impedire o rimuovere qualsiasi forma di discriminazione con gli strumenti giuridici adeguati. Il suo obiettivo consisteva principalmente nell'uniformare e completare la tutela giuridica contro la discriminazione in Svizzera. Il 4 maggio 2009 l'iniziativa è stata respinta dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale. Nello stesso anno, altre due mozioni simili sono state stralciate dal ruolo senza essere state trattate. Il Consiglio federale e il Parlamento avevano allora ritenuto che gli strumenti a disposizione fossero sufficienti.

267. Il Parlamento ha respinto anche diversi interventi volti al potenziamento della specifica protezione dalla discriminazione razziale. Al momento della stesura del rapporto era ancora in sospenso un'iniziativa parlamentare finalizzata all'introduzione di una legge sulla lotta contro la discriminazione razziale<sup>140</sup>.

268. La Costituzione federale vieta qualsiasi tipo di discriminazione e tutela la libertà di pensiero, di coscienza e di lingua. Tutti i servizi amministrativi sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali e a contribuire alla loro attuazione. Oltre alla norma penale antirazzista (art. 261bis CP), esistono numerose disposizioni di diritto costituzionale, privato, penale e amministrativo che consentono la protezione dalla discriminazione. Il Governo svizzero riconosce tuttavia che sono pochi i processi intentati contro la discriminazione razziale e che la normativa vigente deve essere applicata in modo più sistematico. Probabilmente per alcuni interessati le vie legali rappresentano la soluzione meno attraente (a causa dei costi elevati rispetto ai relativi vantaggi in caso di vittoria davanti al tribunale e di insicurezze e timori di fronte ai rischi legati a un processo). La legislazione in vigore potrebbe essere applicata più frequentemente se sia le potenziali vittime di discriminazione sia la società beneficiassero in generale di una migliore informazione. Le autorità federali e cantonali hanno pertanto adottato una serie di misure volte a migliorare l'informazione della popolazione sulle questioni giuridiche e a semplificare l'accesso alla giustizia:

- pubblicazione di una guida giuridica da parte del Servizio per la lotta al razzismo in giugno 2009. La guida fornisce consigli pratici su come gestire la lotta contro la discriminazione razziale in tutti gli ambiti della vita quotidiana mostrando quando e come applicare gli opportuni strumenti giuridici. Il Servizio per la lotta al razzismo offre inoltre corsi di perfezionamento sull'utilizzo della guida, volti a semplificarne l'attuazione nella pratica. Dalla fine di dicembre 2009 circa 500 persone hanno partecipato a 35 corsi tenuti da amministrazioni cantonali e comunali, organi di mediazione, servizi specializzati in materia di integrazione, associazioni sindacali e organizzazioni non governative;

---

<sup>139</sup> Iniziativa parlamentare di Rechsteiner Paul (Iv. Pa. 07.422)

<sup>140</sup> Iniziativa parlamentare Prelicz-Huber Katharina (Iv. Pa. 10.523). Il 13 ottobre 2011, in qualità di Camera prioritaria, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale richiese di respingere l'iniziativa.

- potenziamento della lotta contro la discriminazione nell'ambito della politica d'integrazione: lo Stato promuove l'integrazione e si impegna per l'eliminazione di deficit e discriminazioni in ambito linguistico, formativo e informativo; il tema dell'integrazione e della lotta contro la discriminazione viene affrontato con un approccio globale e integrato (per informazioni dettagliate si rimanda alla terza parte, cap. 8.11);
- centri di consulenza per le vittime della discriminazione: a livello cantonale e comunale esistono numerosi servizi specializzati in materia di integrazione che offrono consulenza sulla tutela giuridica contro la discriminazione e sulla procedura da seguire (o, se del caso, indirizzano le persone al servizio di competenza). Questi servizi promuovono inoltre la creazione di meccanismi di composizione delle controversie cooperativi e facilmente accessibili. La loro attività consiste per gran parte nell'individuare e rimuovere, in collaborazione con le strutture ordinarie, i processi che producono un effetto indirettamente discriminatorio;
- in collaborazione con il Servizio per la lotta al razzismo, con l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità e con il Dipartimento federale degli affari esteri, l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo e l'Ufficio federale di giustizia hanno incaricato il Centro svizzero di competenza per i diritti umani di condurre un'indagine per una migliore valutazione dei meccanismi che, in caso di problemi di discriminazione, possono semplificare o complicare l'accesso alla giustizia. L'inizio dei lavori è stato fissato nel 2012;
- con l'adesione alla Coalizione delle città contro il razzismo, le città interessate hanno gettato le basi per una lotta coordinata e sistematica contro la discriminazione razziale, elaborando gli opportuni piani d'azione. Le esperienze di queste città nell'attuazione di simili piani d'azione saranno utili anche ad altre città, Comuni nonché ai Cantoni e alla Confederazione.

## 5 Assenza di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti dell'uomo (n. 10 delle Osservazioni conclusive)

269. *Il Comitato esprime rammarico per la mancata istituzione, in Svizzera, di un organismo nazionale indipendente per i diritti umani, conformemente ai principi di Parigi (risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 20 dicembre 1993), apprezzando tuttavia l'impegno formulato dallo Stato membro dinanzi al Consiglio dei diritti dell'uomo di continuare a considerare l'istituzione di un siffatto organismo. Il Comitato constata che la Commissione federale contro il razzismo (CFR), incaricata di prevenire la discriminazione razziale e di promuovere il dialogo interetnico, non è stata dotata di mezzi sufficienti. **Il Comitato invita nuovamente lo Stato membro a istituire un organismo indipendente per i diritti umani, dotato di sufficienti risorse finanziarie e umane, ai sensi dei principi di Parigi (Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 20 dicembre 1993). Il Comitato ribadisce la sua raccomandazione di potenziare la Commissione federale contro il razzismo e suggerisce di intrattenere un dialogo più intenso con quest'ultima.***

270. Nell'autunno del 2010 il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) hanno affidato ad un consorzio di quattro università il mandato per la creazione del *Centro svizzero di competenza per i diritti umani CSDU*. Al progetto partecipano le *Università di Berna, Neuchâtel, Friburgo e Zurigo* nonché, a titolo di istituti partner, *l'Istituto universitario Kurt Bösch*, il *Centro per l'educazione sui diritti umani dell'alta scuola pedagogica della Svizzera centrale Lucerna* e l'associazione *humanrights.ch/MERS*. Il personale del CSDU è diretto dal Prof. Walter Kälin dell'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Berna.

271. Il CSDU è un centro di servizi che elabora le richieste delle amministrazioni pubbliche, della società civile e dell'economia ed è incaricato di promuovere e semplificare il processo di attuazione degli obblighi internazionali della Svizzera in materia di diritti umani a tutti i livelli del sistema politico. Il CSDU ha provate competenze nel campo dei diritti umani, soprattutto nei settori tematici: migrazione, polizia e giustizia, politica di genere, politica dell'infanzia e della gioventù, questioni istituzionali ed economia. Attraverso studi, congressi, campagne d'informazione e attività formative contribuisce concretamente al potenziamento delle capacità delle autorità, della società civile e dell'economia nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti umani in Svizzera e promuove il dibattito pubblico sui diritti umani.

272. Il CSDU si occupa principalmente di stabilire quali misure giuridiche, istituzionali e organizzative sono necessarie per far sì che i vari attori possano rispettare ed attuare gli obblighi della Svizzera nel campo dei diritti umani. Questo approccio completa in modo efficace il controllo esercitato dalle autorità giudiziarie sui casi di violazione individuali.

273. La Confederazione eroga al CSDU un contributo di base integrativo alle risorse stanziare dalle università che costituiscono il centro. Il lavoro pratico viene finanziato inoltre da fondi ricevuti per i mandati che le istituzioni pubbliche, organizzazioni non-statali e il settore privato affidano al CSDU.

274. Il centro è operativo dal 1° aprile 2011 e sarà condotto come progetto pilota fino alla fine del 2015. Dopodiché il lavoro del CSDU sarà oggetto di una valutazione che determinerà se il centro sarà convertito in un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani conforme ai *Principi di Parigi* validi a livello internazionale.

## **6 Mancanza di una definizione esaustiva di discriminazione razziale diretta e indiretta (n. 11 delle Osservazioni conclusive)**

275. *Il Comitato prende atto del fatto che l'articolo 8 della Costituzione federale contiene un divieto esplicito per quanto concerne la discriminazione e che diverse norme giuridiche nazionali trovano applicazione in caso di discriminazione razziale, ma nota con preoccupazione che la legislazione nazionale dello Stato membro non contiene tuttora una definizione di discriminazione razziale sul modello della definizione di cui all'articolo 1 della*

*Convenzione. Il Comitato raccomanda allo Stato membro di considerare l'adozione di una chiara ed esaustiva definizione di discriminazione razziale, diretta e indiretta che, in linea con l'articolo 1 paragrafo 1 della Convenzione, copra tutti i settori del diritto e della vita pubblica.*

276. Nel 2008, in risposta a un'interpellanza parlamentare, il Consiglio federale ha verificato la definizione di diritto penale di discriminazione razziale attualmente vigente<sup>141</sup> giungendo alla conclusione che, dal punto di vista del diritto penale, la legislazione svizzera soddisfa i requisiti del CERD anche in assenza di una definizione esaustiva di discriminazione razziale. La disposizione penale di cui all'art. 261<sup>bis</sup> CP va addirittura oltre gli obblighi sanciti dalla Convenzione e fornisce una definizione più ampia dei gruppi/tratti identitari protetti (cpv. 1) rispetto a quanto prescritto dalla Convenzione stessa. Dichiarano punibili la negazione di un genocidio o di crimini contro l'umanità (seconda metà del cpv. 4) e il rifiuto di fornire un servizio (cpv. 5) e stabilisce che questi reati sono perseguiti d'ufficio (cpv. 6).

277. Per ulteriori informazioni sulle basi giuridiche nell'ambito del divieto di discriminazione si veda la seconda parte, capitolo 6; per le questioni concernenti la punizione dell'utilizzo di simboli razzisti si rimanda alla seconda parte, capitolo 4.2.

## **7 Informazioni sulle misure adottate dai Cantoni (n. 12 delle Osservazioni conclusive)**

278. *Il Comitato accoglie con favore le informazioni fornite dal Cantone di Vaud sui propri sforzi ai fini dell'attuazione della Convenzione, ma rimane sprovvisto di informazioni sulle attività di altri Cantoni nella lotta contro il razzismo e la discriminazione (art.2). Nel suo prossimo rapporto, lo Stato membro è invitato a fornire al Comitato informazioni dettagliate e aggiornate sulle attività e le misure messe in atto dai Cantoni nel settore della discriminazione razziale.*

279. Per la redazione del presente rapporto, in un primo tempo, è stata invitata a esprimere la propria posizione in merito la Conferenza dei Governi cantonali (e indirettamente anche le conferenze specialistiche intercantonali); in un secondo momento, nell'estate 2012, tutti i Cantoni, le conferenze specialistiche intercantonali coinvolte e l'Unione delle città svizzere sono stati invitati a una consultazione tecnica (si veda questionario all'allegato 4). Hanno preso parte alla consultazione 25 Cantoni su 26; l'Unione delle città ha formulato la sua opinione sulle informazioni provenienti da Berna, Winterthur e Zurigo.

---

<sup>141</sup> Risposta del Consiglio federale del 12 novembre 2008 a un'interrogazione parlamentare (Rispondere alle raccomandazioni del CERD. Misure del Consiglio federale) Interrogazione parlamentare U. Leuenberger 08.1078 del 17 settembre 2008.

280. Nel rapporto, le informazioni sulla situazione a livello cantonale, comunale e cittadino vengono illustrate in corrispondenza della tematica specifica.

## 8 Riserva all'articolo 2 della Convenzione (n. 13 delle Osservazioni conclusive)

281. *Il Comitato prende atto del fatto che la Svizzera intende mantenere la sua riserva in merito all'articolo 2 della Convenzione. Il Comitato constata inoltre con preoccupazione l'inadeguata protezione del diritto di contrarre matrimonio e fondare una famiglia per quanto concerne i cittadini stranieri extracomunitari. Il Comitato invita lo Stato membro a esaminare la possibilità di ritirare la sua riserva all'articolo 2 paragrafo 1 lettera a della Convenzione e ad assicurare che le sue politiche e leggi in materia di immigrazione non comportino – intenzionalmente o meno – discriminazioni.*

282. La Svizzera ha aderito alla maggior parte delle principali convenzioni sui diritti umani atte a proteggere gli individui dalle forme di discriminazione. Il Consiglio federale verifica regolarmente se sussistono le condizioni quadro giuridiche e politiche per ratificare ulteriori strumenti internazionali di protezione dei diritti umani o per ritirare le attuali riserve. Al momento della ratifica, la riserva della Svizzera in merito all'accesso al mercato del lavoro era una misura appropriata. La distinzione tra cittadini UE/AELS e cittadini di Stati terzi operata dal sistema binario di ammissione poggia su contratti bilaterali con i Paesi coinvolti ed è considerata legittima dalla Corte di giustizia europea<sup>142</sup>. Per conservare anche in futuro un certo margine di manovra, la Svizzera ritiene opportuno mantenere la riserva.

283. A titolo integrativo ricordiamo i seguenti dati di fatto concernenti la riserva.

### 8.1 Osservazioni generali sull'ammissione e il soggiorno

284. La Svizzera applica un sistema binario di ammissione per i lavoratori stranieri. L'ammissione di lavoratori provenienti da Paesi UE e AELS è disciplinata dalle disposizioni dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. Di conseguenza, oltre la metà dei cittadini stranieri che vivono in Svizzera gode in larga misura degli stessi diritti dei cittadini svizzeri, fatta eccezione per i diritti politici.

285. Dirigenti, specialisti/e e lavoratori qualificati provenienti da altri Paesi (i cosiddetti Stati terzi) vengono ammessi in misura limitata (sistema di contingenti) ovvero in caso di mancanza, in Svizzera o all'interno di Paesi UE o AELS, di persone con pari qualifiche. Si tratta, in questo caso, soprattutto di persone in possesso di un diploma universitario ed esperienza professionale pluriennale. L'ammissione si estende anche a coloro che sono in possesso di una formazione o di un'esperienza pluriennale in determinati settori professionali o specialistici. Il rilascio di un permesso di dimora non dipende solo dalle qualifiche professionali, ma anche dalla capacità di integrazione. Esso viene infatti concesso se sono

---

<sup>142</sup> Si veda per esempio la sentenza della Corte EDU *Moustaquim c. Belgio* del 18 febbraio 1991.

soddisfatti i presupposti per un'integrazione duratura nel mercato del lavoro e nel tessuto sociale svizzero ovvero la capacità di adeguamento professionale e sociale, le competenze linguistiche e l'età. Fatti salvi il ricongiungimento familiare e i soggiorni di studio, attualmente i cittadini di Stati terzi senza una qualifica professionale specifica non possono praticamente più ricevere un permesso.

286. L'ammissione e il soggiorno di cittadini provenienti da Stati terzi sono disciplinati dalle disposizioni generali della legge sugli stranieri. Fanno eccezione i cittadini di Stati terzi coniugati con cittadini di Paesi UE/AELS, che possono in quanto tali beneficiare dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. I permessi di dimora vengono rilasciati dai Cantoni in ottemperanza alla legge sugli stranieri. I permessi di tipo B vengono concessi per un periodo di tempo determinato per uno scopo specifico (p.es. la durata di un contratto di lavoro). Il permesso di soggiorno di breve durata (permesso L) ha validità inferiore a un anno. Il permesso di domicilio (permesso C) ha validità illimitata e viene rilasciato agli stranieri che vivono in Svizzera da almeno dieci anni ininterrottamente; i cittadini UE/AELS possono richiedere il permesso C già dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni in Svizzera. Occorre menzionare infine il permesso per frontalieri (permesso G), che possono esercitare in qualsiasi luogo della Svizzera un'attività lucrativa dipendente o autonoma, purché la propria residenza principale si trovi in uno Stato membro UE o AELS.

## **8.2 Ricongiungimento familiare e diritto di soggiorno**

287. I coniugi stranieri e i figli stranieri, non coniugati e minori di 18 anni, di cittadini svizzeri hanno diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora se coabitano con loro. Il coniuge straniero di un cittadino svizzero ha diritto al rilascio di un permesso di domicilio dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni (art. 42 LStr). Ai sensi dell'articolo 43 LStr., il coniuge straniero e i figli stranieri, non coniugati e minori di 18 anni, di uno straniero titolare del permesso di domicilio hanno diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora se coabitano con lui. Inoltre, al coniuge straniero e ai figli stranieri, non coniugati e minori di 18 anni, di uno straniero titolare del permesso di dimora può essere rilasciato un permesso di dimora se coabitano con lui, vi è a disposizione un'abitazione conforme ai loro bisogni e non dipendono dall'aiuto sociale (art. 44 LStr). I familiari ricongiunti possono esercitare un'attività lucrativa ai sensi degli articoli 42-44 LStr. Infine, anche al coniuge straniero e ai figli stranieri, non coniugati e minori di 18 anni, di uno straniero titolare del permesso di soggiorno di breve durata può essere rilasciato un permesso di soggiorno di breve durata a determinate condizioni (art. 45 LStr).

288. Dato che il numero di mogli ricongiunte in Svizzera è superiore a quello dei mariti, risulta che vi siano più donne che uomini a beneficiare di un permesso di dimora dipendente dalla convivenza con il coniuge.

289. La revisione della legge sugli stranieri entrata in vigore nel 2008 ha migliorato in modo considerevole la situazione delle persone ricongiunte. Dopo lo scioglimento del matrimonio o della comunità familiare, il coniuge e i figli hanno diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora di cui agli articoli 42 e 43 LStr, se l'unione familiare è durata almeno



tre anni e l'integrazione è avvenuta con successo o se gravi motivi personali rendono necessario il proseguo del soggiorno in Svizzera (art. 50 cpv. 1 LStr).

290. Ai sensi della legge, sussistono motivi personali importanti quando il coniuge è stato vittima di violenza nel matrimonio e la reintegrazione sociale nel Paese d'origine risulta fortemente compromessa (art. 50 cpv. 2 LStr). Sulla base di una sentenza del Tribunale federale l'Ufficio federale della migrazione UFM ha dovuto modificare la propria direttiva sul ricongiungimento familiare: non è più necessario soddisfare entrambi i criteri contemporaneamente, ma ognuno di essi può costituire singolarmente – in funzione delle circostanze e della gravità – un motivo personale grave<sup>143</sup>.

291. Le ragioni che possono giustificare il prosieguo del soggiorno in Svizzera, inoltre, non sono elencate in modo esaustivo, il che lascia alle autorità un certo margine di manovra. Un prolungamento del soggiorno in Svizzera può eventualmente rendersi necessario anche in caso di decesso del coniuge residente in Svizzera o qualora la reintegrazione familiare e sociale nel Paese d'origine risulti fortemente ostacolata dal fallimento del matrimonio. Un altro esempio si ha nel caso in cui i figli nati dall'unione siano molto legati a entrambi i genitori e ben integrati in Svizzera. Occorre tuttavia tenere sempre in considerazione anche le circostanze che hanno condotto allo scioglimento della comunità familiare.

## 9 *Racial profiling* (n. 14 delle Osservazioni conclusive)

292. *Il Comitato è preoccupato per l'impiego del «racial profiling» (discriminazione di profilo), specie negli aeroporti e per la mancanza di statistiche riguardanti il «racial profiling» a livello cantonale (art. 2). Il Comitato raccomanda allo Stato membro di riesaminare le misure vigenti di tutela della sicurezza nazionale e di assicurare che nessuno sia preso di mira in ragione della propria razza o appartenenza etnica. A questo proposito invita lo Stato membro a tener conto della sua raccomandazione generale n. 31 (2005) sulla prevenzione della discriminazione razziale nell'amministrazione e nell'esercizio della giustizia penale. Il Comitato chiede altresì allo Stato membro di stilare un rapporto sul «racial profiling» a livello cantonale.*

293. Quale particolare forma di discriminazione, il *racial profiling* o *profiling discriminatorio* rientra nel divieto generale di discriminazione sancito all'articolo 8, capoverso 2 Cost. che deve essere rispettato a tutti i livelli statali. È inoltre vietato al corpo di polizia, alle guardie di confine e al personale penitenziario discriminare persone in ragione del sesso, della razza, della provenienza etnica, della religione o del credo, di una disabilità, dell'età o dell'orientamento sessuale.

294. Finora la Svizzera non ha condotto alcun rilevamento statistico sul fenomeno e sulla frequenza del *profiling* discriminatorio. Ciò non significa che il problema non venga riconosciuto, ma piuttosto che questa forma discriminatoria si manifesta in particolare

---

<sup>143</sup> Direttiva dell'Ufficio federale della migrazione sul ricongiungimento familiare, luglio 2011, cifra 6.14.3.

nell'ambito dei controlli di routine e dell'azione persecutoria durante procedure d'inchiesta ovvero negli ambiti d'intervento che rientrano nella sovranità cantonale.

295. L'organo di mediazione della città di Zurigo ha dedicato un punto chiave del suo rapporto annuale 2010 al *racial profiling*, constatando che il *profiling* discriminatorio viene praticato nonostante le basi giuridiche contrarie e le istruzioni in vigore. Un anno dopo, l'organo di mediazione ha segnalato nel suo rapporto annuale 2011 una significativa riduzione dei casi riconducibili al *racial o ethnic profiling*. Secondo l'organo di mediazione questa evoluzione positiva può essere dovuta alle discussioni e alle formazioni svolte (cfr. terza parte cap. 11.3). Aggiornato annualmente, il *Piano strategico del dipartimento di polizia per gli anni 2012-2016* contiene per la prima volta, nel capitolo relativo ai punti chiave sulla polizia municipale di Zurigo, un paragrafo sul comportamento nei confronti dei gruppi della popolazione, nel quale si stabilisce che i collaboratori della polizia municipale si comportano nei confronti di tutti i gruppi della popolazione (persone di tutte le nazionalità, religioni, etnie, colori della pelle e orientamento sessuale) in modo esemplare e con correttezza evitando ogni tipo di discriminazione (come ad es. *racial profiling*).

296. Nel suo rapporto sull'attuazione delle prescrizioni in merito ai diritti dell'uomo, il *Centro svizzero di competenza per i diritti umani* indica che la creazione di una definizione giuridica e di una nuova fattispecie non porterebbe necessariamente a un miglioramento tangibile e potrebbe, al contrario, addirittura indebolire il divieto generale di discriminazione<sup>144</sup>. Anche nell'ottica del Consiglio federale, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono in primo luogo mirare a promuovere nel lungo termine competenze interculturali e specifiche sui diritti dell'uomo all'interno del corpo di polizia. Le rispettive misure sono riportate nella terza parte al capitolo 11.3.

## 10 Riserva all'articolo 4 della Convenzione (n. 15 delle Osservazioni conclusive)

297. Il Comitato prende atto con preoccupazione delle ragioni addotte dallo Stato membro per mantenere la sua riserva all'articolo 4 della Convenzione concernente il divieto di pronunciare discorsi che incitano all'odio razziale. Il Comitato ricorda che la libertà di espressione e di riunione, alla quale la Costituzione federale svizzera accorda un'elevata importanza, non ha una valenza assoluta e che occorre vietare l'istituzione e le attività di organizzazioni che promuovono il razzismo e la discriminazione razziale o incitano ad esercitarli. A tal proposito, il Comitato è particolarmente allarmato in merito al ruolo svolto da alcune associazioni e partiti politici nel fomentare il razzismo e la xenofobia in Svizzera (art. 4). **In considerazione del carattere vincolante dell'articolo 4 della Convenzione, il**

---

<sup>144</sup> Centro svizzero di competenza per i diritti umani (settore tematico Polizia e Giustizia), 18 gennaio 2012, *Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in den Bereichen Freiheitsentzug, Polizei und Justiz in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane*. (L'attuazione degli obblighi in materia di diritti umani nei settori della privazione della libertà, della polizia e della giustizia in Svizzera. Un'analisi delle raccomandazioni degli organi di sorveglianza sui diritti dell'uomo), Berna, pag. 40 (disponibile solo in tedesco).

**Comitato invita lo Stato membro a considerare il ritiro della sua riserva all'articolo 4 e raccomanda allo stesso di promulgare norme giuridiche che dichiarano illegale e vietano ogni organizzazione che promuove il razzismo e la discriminazione razziale o incitano a esercitarli. A tal proposito il Comitato attira l'attenzione dello Stato membro sulla sua raccomandazione generale n. 15 (1993) in merito all'articolo 4 della Convenzione.**

298. A riguardo la Svizzera si è espressa già nell'ambito del suo rapporto per il secondo ciclo della UPR nell'autunno 2012, in risposta alla raccomandazione n. 57.15 (Cuba)<sup>145</sup>.

299. La Svizzera ha varato una norma penale che vieta la discriminazione razziale e in particolare l'incitazione all'odio razziale e la propagazione di ideologie razziste (art. 261<sup>bis</sup> CP), indipendentemente dall'eventualità che la persona interessata abbia agito da sola o nel quadro di un'organizzazione (cfr. seconda parte, cap. 4.1).

300. Inoltre, ogni associazione che persegue un simile obiettivo viene considerata un'associazione dal fine illecito. Ai sensi dell'art. 78 del Codice civile, quando il fine di un'associazione è illecito, il Tribunale ne pronuncia lo scioglimento ad istanza dell'autorità competente o di un interessato.

301. La riserva sull'articolo 4 CERD riguarda in primo luogo la partecipazione semplice di una persona a un'organizzazione di questo tipo. La Svizzera ritiene che tale riserva resti giustificata in considerazione anche di altri diritti dell'uomo, come la libertà di espressione e di riunione. Ai sensi dell'articolo 23 Cost., la punibilità della semplice adesione a una simile associazione rappresenterebbe una violazione del diritto fondamentale della libertà d'associazione.

## **11 Violenza da parte della polizia (n. 16 delle Osservazioni conclusive)**

302. *Il Comitato constata con preoccupazione l'aumento dei rapporti che rendono conto di un uso eccessivo della violenza da parte delle forze di polizia sul territorio dello Stato membro, in particolare contro persone di colore (art. 4 (a) e (c)). Il Comitato invita lo Stato membro a prendere misure severe atte a sradicare ogni forma di pratica discriminatoria e l'uso sproporzionato della forza da parte di agenti di polizia, in particolare: a) istituendo un organo indipendente per la trattazione di ricorsi concernenti i comportamenti dei membri delle forze dell'ordine; b) avviando procedimenti disciplinari e penali contro i presunti autori, garantendo che le sanzioni imposte siano proporzionate alla gravità del reato e assicurando che la vittima abbia diritto ai rimedi giuridici; c) proseguendo gli sforzi nell'ambito della formazione per agenti di polizia, in collaborazione tra gli altri con la Commissione federale contro il*

---

<sup>145</sup> Si veda anche il messaggio del Consiglio federale (MCF 1992 III 217, pagg. 246-247) e Secondo e terzo rapporto periodico (par. 116).

**razzismo; d) considerando la possibilità di reclutare membri di minoranze nelle forze di polizia; e) considerando di ratificare il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura.**

### **11.1 Istituzione di organi di ricorso indipendenti**

303. In virtù della struttura federalista dello Stato svizzero la gestione dei ricorsi nei confronti della polizia spetta ai Cantoni. Nella loro sfera di competenza i Cantoni hanno la facoltà di definire liberamente la procedura che ritengono più idonea (a condizione che tale procedura sia compatibile con il diritto federale e internazionale). Il Tribunale federale ha rinunciato a prendere una decisione di principio sulla necessità di meccanismi di ricorso speciali per i casi di violenza perpetrata dalla polizia<sup>146</sup>.

304. In Svizzera la giustizia è indipendente a tutti i livelli; pertanto molti Cantoni ritengono che non occorra alcun meccanismo speciale per verificare i ricorsi presentati contro la polizia. In questi Cantoni gli atti penalmente perseguibili perpetrati dai membri del corpo di polizia vengono trattati dal pubblico ministero. Denunce relative alla condotta della polizia vengono esaminate dall'autorità di sorveglianza nell'ambito di una procedura amministrativa.

305. Alcuni Cantoni prevedono anche la possibilità di rivolgersi a un organo di mediazione:

- dal 2003 nel *Cantone di Zugo* esiste un mediatore cantonale che interviene in situazioni conflittuali (*Vermittler in Konfliktsituationen*);
- nel *Cantone di Zurigo*, nei processi concernenti i funzionari, le indagini vengono condotte da un'unità speciale della polizia cantonale. Processi penali contro i membri della polizia implicano di norma anche un'indagine amministrativa che può condurre a una sanzione disciplinare per la persona coinvolta, offrendo altresì l'opportunità di individuare eventuali lacune organizzative. In conformità con la legge sul personale del Cantone di Zurigo, vengono condotte delle indagini interne. La legge prevede come sanzioni il richiamo, la minaccia di licenziamento e il licenziamento stesso. Anche il Cantone di Zurigo dispone di un organo di mediazione generale;
- nel *Cantone di Ginevra* esiste invece un meccanismo specifico e indipendente dalla polizia, incaricato di indagare su denunce di maltrattamenti sporte contro la polizia. Si tratta di un servizio deontologico composto dal responsabile del servizio e da due sostituti, nominati dal Consiglio di Stato al di fuori dell'amministrazione. Il servizio dispone di una segreteria. Ogni mese lo Stato maggiore della polizia stila un elenco di tutte le situazioni e le circostanze che richiedono l'applicazione di misure coercitive e il servizio esamina questi rapporti accertandosi che sia stato rispettato il principio di proporzionalità. In caso di denunce di maltrattamenti avvia un'indagine amministrativa. Ha altresì il compito di formulare direttive per la polizia;
- nel *Cantone di Friburgo* è stata introdotta una speciale procedura di ricorso che consente di stabilire quale ricorso rientri nelle competenze del Tribunale cantonale e del Tribunale federale;

---

<sup>146</sup> Si veda p.es. TF 1B\_471/2011 del 24 novembre 2011.

- dopo la scoperta di una serie di presunti casi di abuso da parte della polizia municipale, la *Città di Zurigo* aveva istituito un servizio di contatto e di ricorso indipendente in materia di polizia. Tuttavia non furono individuati indizi di abusi sistematici sotto forma di aggressione perpetrati da parte della polizia municipale. Il responsabile del servizio propose una serie di misure volte a minimizzare il ricorso alla violenza. A metà del 2003 questo servizio venne accorpato all'*organo di mediazione della città di Zurigo*;
- organi di mediazione con competenze generiche sono presenti nei *Cantoni di Basilea-Città e di Basilea-Campagna* come pure nelle città di *Winterthur, Berna e San Gallo*, dove è possibile denunciare discriminazioni o abusi a sfondo razzista da parte delle autorità.

306. In tutti i Cantoni le indagini per presunte violazioni del divieto di discriminazione vengono condotte dal pubblico ministero. Nell'applicazione del diritto i procuratori pubblici sono indipendenti e sottostanno soltanto al diritto (art. 4 CPP). Vengono eletti dalla popolazione o dal Parlamento e sono autorizzati a intervenire nelle questioni di diritto penale. Per altri tipi di reati (relativi p.es. all'etica professionale) intervengono il Comandante della polizia e l'autorità politica di competenza.

## 11.2 Procedura disciplinare e penale contro gli abusi da parte della polizia

307. La polizia è tenuta a rispettare in qualsiasi momento il quadro normativo generale e il principio di proporzionalità. Qualora gli atti commessi dalla polizia non costituiscano un ricorso alla violenza penalmente rilevante, si configura in linea di principio un abuso di autorità ai sensi dell'articolo 312 CP. Vi è pertanto una forma di concorrenza tra l'articolo 312 CP e le violazioni che costituiscono atti di violenza. Un'eventuale sentenza fa pertanto riferimento a entrambe le violazioni che, anche da un punto di vista statistico, saranno registrate sotto all'articolo 312 CP. In tale ottica è possibile stabilire soltanto di caso in caso (p.es. sulla base della data del reato o di altre indicazioni) se un abuso di autorità costituisce anche un'ulteriore violazione. Stando alla statistica criminale di polizia, nel 2010 si sono registrati 57 casi di questo tipo corrispondenti a 62 reati penali<sup>147</sup>.

308. Secondo i dati diffusi dal sistema di documentazione e monitoraggio (*DoSyRa*) della *Rete di consulenza per le vittime del razzismo*, i casi di violenza a sfondo razzista perpetrati dalla polizia sono aumentati (2010: 23 casi segnalati; 2009: 16 casi segnalati; 2008: 9 casi segnalati). La variazione dei risultati dipende anche dal fatto che i centri di consulenza hanno aderito alla rete consentendo la registrazione di più casi<sup>148</sup>.

309. Il numero di condanne penali di forze di sicurezza fondate sulla norma penale antirazzismo (art. 261<sup>bis</sup> CP) è relativamente esiguo<sup>149</sup>, e numerosi sono i possibili motivi avanzati. Alcuni Cantoni riconoscono la difficoltà di trovare prove oggettive che vadano oltre

---

<sup>147</sup> Ufficio federale di statistica UFS, Statistica criminale di polizia 2012 SCP: [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/02/key/02/02.Document.148236.xls](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/02/key/02/02.Document.148236.xls)

<sup>148</sup> DoSyRa, Rapporto 2010 sugli episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza, Berna.

<sup>149</sup> CFR: raccolta di casi giuridici. Quadro statistico dei gruppi di autori, stato 2010. <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00178/index.html?lang=it>

il semplice confronto tra le dichiarazioni della persona che sporge denuncia e quelle della polizia. Altri Cantoni affermano che in alcuni casi gli interessati sporgono denuncia semplicemente per protestare contro l'apertura della procedura, nell'auspicio di un trattamento più vantaggioso o per destare dubbi sulla credibilità degli inquirenti. Esistono inoltre «querelle ritorsive» in cui gli attori dichiarano espressamente di essere disposti a ritirare la propria querela in caso di interruzione della procedura avviata a loro carico. Alcuni interventi di polizia, infine, si producono in situazioni che coinvolgono persone in condizioni psichiche difficili.

310. Prima ancora che nella creazione di nuove basi giuridiche, procedure o strutture, la Svizzera ritiene che la priorità risieda piuttosto nel migliorare l'accesso alle vie legali per le persone coinvolte attraverso l'informazione, la consulenza e l'assistenza. L'SLR sostiene finanziariamente il miglioramento quantitativo e qualitativo dell'offerta di consulenza. A questo proposito si richiama ancora una volta allo studio condotto dalla Confederazione sull'accesso al diritto (*accès à la justice*) volto a fornire delle basi approfondite per l'ulteriore pianificazione delle misure (cfr. prima parte, cap. 3.4.2. e terza parte, capitolo 4). Di fondamentale importanza è anche la formazione adeguata dei membri dei corpi di polizia.

311. Per ulteriori informazioni anche sulla situazione nei singoli Cantoni si rimanda inoltre alla risposta del Consiglio federale al rapporto del *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* formulato sulla base della visita in Svizzera del 10-20 ottobre 2011<sup>150</sup>.

### **11.3 Miglioramento della formazione degli agenti di polizia**

312. Negli ultimi anni le attività di polizia sono notevolmente cambiate, soprattutto in conseguenza di fattori esterni quali la crescita della criminalità internazionale, la lotta contro il terrorismo e la crescente aggressività contro le forze di polizia. Le questioni relative al razzismo e al rispetto dei diritti umani rientrano nell'attività quotidiana della polizia, dai tratti sempre più multiculturali. Per far fronte alle nuove esigenze occorre necessariamente provvedere a una chiara definizione delle aspettative dei servizi superiori e, in caso di violazioni, all'applicazione delle rispettive sanzioni. Inoltre, il personale deve essere istruito sulla gestione della diversità e sulle questioni relative alla discriminazione e al razzismo che emergono durante l'attività lavorativa quotidiana.

313. In sede di esame al termine della formazione di base degli agenti di polizia, i candidati vengono valutati sia sulla base di questioni etiche come l'immagine dell'uomo, la dignità, la parità di trattamento e la neutralità sia sulla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e sul Codice di condotta dell'ONU per gli agenti di polizia. I poliziotti esercitano pertanto la propria attività nel rispetto della dignità dell'uomo e dei diritti di ogni singolo individuo, nei termini sanciti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea sui diritti

---

<sup>150</sup> La presa di posizione del Consiglio federale è disponibile alla pagina web del DFGP: [http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/staat\\_und\\_buerger/menschenrechte2/europaeische\\_antifolterkonvention.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/europaeische_antifolterkonvention.html)

dell'uomo e dalle leggi<sup>151</sup>. Il materiale didattico sui diritti dell'uomo e sull'etica professionale è stato rielaborato recentemente in collaborazione con il Centro svizzero di competenza per i diritti umani e dall'autunno 2012 viene impiegato nelle scuole di polizia della Svizzera tedesca.

314. Lo Stato è tenuto a garantire che queste tematiche siano approfondite anche dopo la formazione di base. Da anni l'SLR coadiuva lo sviluppo e lo svolgimento di corsi di perfezionamento destinati ai corpi e alle scuole di polizia cantonali e comunali. Di seguito una breve visione d'insieme.

- Nel 2011 la *polizia cantonale di Zurigo* ha introdotto un modulo formativo sulla competenza interculturale a titolo sperimentale nel quadro della formazione degli assistenti di sicurezza presso l'aeroporto di Zurigo e del personale carcerario. Dal 2012 i moduli vengono integrati definitivamente nel piano formativo.
- Con il supporto del difensore civico della città di Zurigo, la *polizia municipale di Zurigo* ha organizzato dei corsi di formazione sul *racial profiling* rivolti a giovani agenti di polizia nonché eventi di perfezionamento per collaboratori esperti.
- La *polizia municipale di Winterthur* ha concluso il progetto sulle competenze interculturali nel servizio per la gioventù. In futuro saranno attivati nel portale dell'*e-learning* vari argomenti di rilievo per la polizia nell'ambito delle competenze interculturali onde consentire ai nuovi collaboratori del servizio giovanile e ai membri degli altri servizi della polizia municipale di familiarizzare con la tematica.
- La *polizia di Lucerna* organizza da tre anni una giornata per il perfezionamento degli agenti di polizia che hanno portato a termine la formazione di base. Il corso viene svolto dal Comandante stesso con l'intervento di specialisti esterni. Nel 2011 è stata condotta inoltre una campagna di sensibilizzazione rivolta a tutti i collaboratori del corpo di polizia sul tema del *racial ed ethnic profiling*.
- La *polizia municipale di Coira* ha organizzato un evento interno con la partecipazione di tutti i collaboratori per discutere della tematica.
- Da tre anni l'*Istituto svizzero di polizia ISP* offre ai quadri inferiori di tutti i corpi un corso della durata di tre giorni. Il tema è stato ripreso anche in una sequenza della durata di due ore in occasione del corso biennale sulla *presa d'ostaggi*. Sono previsti corsi di perfezionamento sulle competenze interculturali per tutti gli agenti generalisti dei vari corpi di polizia sotto la guida della Commissione per il perfezionamento dell'ISP.
- Il modulo sulle *competenze interculturali* è ormai parte integrante del piano formativo della *scuola di polizia della Svizzera orientale* ed è già stato svolto quattro volte; nel 2011 è stato presentato per la prima volta in una forma ampliata e fortemente orientata alle esperienze degli stessi membri del corpo di polizia. Durante l'apprendistato gli aspiranti devono preparare una relazione su un caso realmente vissuto e consegnarla alla scuola; il materiale viene poi analizzato durante una seduta di mezza giornata.

---

<sup>151</sup> Cfr. Regolamento per l'esame professionale di agente di polizia del 18 giugno 2012 e Programma quadro d'insegnamento per agente di polizia del 15 aprile 2010:  
[http://www.institut-police.ch/d2wfiles/document/4349/4003/0/23R.05.i\\_plan20d'etude20cadre\\_PEC.pdf](http://www.institut-police.ch/d2wfiles/document/4349/4003/0/23R.05.i_plan20d'etude20cadre_PEC.pdf)

- Corsi di perfezionamento mirati vengono effettuati anche nel *Cantone di Neuchâtel*. Si tengono dei colloqui preliminari con il corpo di un altro Cantone e con quello di due ulteriori Comuni per definire le misure di perfezionamento.

315. Non esiste ancora uno studio completo sull'efficacia di queste offerte formative, in quanto di norma l'effetto didattico dei corsi di perfezionamento viene chiesto direttamente ai partecipanti. I progetti finora attuati hanno tuttavia consentito alla polizia di acquisire maggiore consapevolezza sulla difficoltà di delegare a terzi il trattamento di tematiche quali il razzismo e la violenza. Di conseguenza, molti di questi corsi sono stati integrati nell'offerta standard del corpo di polizia.

316. A dicembre 2010 la CFR ha dedicato un'edizione della sua rivista TANGRAM alle misure per la lotta contro il razzismo all'interno dei corpi di polizia e di sicurezza, con la partecipazione dei quadri superiori delle guardie di confine svizzere e di un ex presidente della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera. La pubblicazione è stata recapitata a tutti i 26 direttori di polizia cantonali.

317. Anche la società civile ha lanciato progetti innovativi per la sensibilizzazione (reciproca) dei membri delle forze di sicurezza e della popolazione. L'*Association Face à Face* di Ginevra organizza ad esempio giochi di ruolo tra membri delle guardie di confine e giovani per promuovere la comprensione reciproca sulle rispettive sfide e difficoltà.

## **11.4 Reclutamento dei membri di minoranze nel corpo di polizia**

318. Nel settore della sicurezza la competenza della Confederazione si limita al reclutamento delle guardie di confine e dell'Ufficio federale di polizia. In tale contesto la discriminazione è vietata e non viene fatta alcuna distinzione tra le minoranze linguistiche (tedesco, francese, italiano, altre lingue).

319. Le condizioni di ammissione degli altri funzionari di sicurezza vengono invece definite esclusivamente dai Cantoni. In linea di principio, anche in questo caso viene applicato il divieto di discriminazione sancito nei diritti fondamentali e l'obbligo di consentire a tutti i candidati l'accesso ai posti vacanti, nella misura in cui soddisfino i requisiti necessari.

320. Per quanto riguarda l'assunzione di un cittadino straniero, la maggioranza dei Cantoni ritiene che la polizia detenga il monopolio dello Stato sull'impiego delle forze armate e che l'assunzione in qualità di agenti di polizia debba pertanto essere riservata esclusivamente ai cittadini svizzeri. Altri Cantoni invece sono più inclini ad assumere persone straniere. A tal proposito i Cantoni si suddividono in tre gruppi:

1. sei Cantoni ammettono attualmente cittadini stranieri nel corpo di polizia (*Appenzello Rodano inferiore, Basilea-Città, Giura, Neuchâtel, Svitto, Sciaffusa*). Soprattutto il *Cantone di Basilea-Città* garantisce la rappresentanza delle minoranze nel servizio di polizia; all'interno del corpo di polizia operano infatti agenti di diverse nazionalità. La legge del *Cantone di Zugo* consente, in casi eccezionali, di prescindere dal requisito di cittadinanza svizzera mentre nel *Cantone di Friburgo* è ammesso l'impiego di persone



straniere solo nella funzione di collaboratori civili della polizia cantonale. Nel *Cantone di Appenzello Rodano inferiore* è possibile assumere un collaboratore straniero eccezionalmente in qualità di specialista del corpo di polizia. In altri Cantoni invece questa tematica è attualmente in fase di discussione, soprattutto in seguito a interventi parlamentari.

2. In cinque Cantoni i titolari di un permesso di domicilio possono accedere alla scuola di polizia, tuttavia, per poter esercitare la professione, devono aver acquisito la cittadinanza entro la fine della formazione (*Appenzello Esterno, Friburgo, Ginevra, Nidvaldo, Vaud*). Nel *Cantone di Ginevra* la percentuale di stranieri che hanno intrapreso una formazione di polizia negli ultimi due anni si attesta mediamente tra l'8 e il 20 per cento. A Friburgo sono state presentate varie candidature, ma finora nessuno ha superato tutti gli esami.
3. Nei restanti Cantoni gli stranieri non possono diventare agenti di polizia. Il postulato presentato nel *Cantone di Zurigo* per abolire il requisito della nazionalità svizzera è stato respinto dal Governo cantonale (motivazione: coloro che soddisfano le restanti condizioni di ammissione, in particolare le buone conoscenze linguistiche e del Paese, normalmente hanno la possibilità di acquisire la cittadinanza pur conservando la propria nazionalità). A Zurigo, come in molti altri Cantoni, sono molti gli agenti di polizia di nazionalità svizzera appartenenti alla seconda o alla terza generazione di immigrati.

321. Per quanto riguarda il reclutamento per le forze di polizia di cittadini svizzeri appartenenti a una minoranza o con un passato migratorio, il *Cantone di Basilea-Campagna* ha dichiarato di non basare le assunzioni sul sistema delle quote bensì sulle qualifiche. Anche nei Cantoni di *Appenzello Esterno, Turgovia, Vallese e Vaud* gli agenti di polizia vengono assunti in base alla qualità delle loro candidature, e il *Cantone di Turgovia* presta particolare attenzione ai candidati delle minoranze in possesso di buone qualifiche. Il *Cantone di Argovia* garantisce invece un'adeguata rappresentanza dei cittadini svizzeri con un passato migratorio e dei membri di altre minoranze. Il *Cantone dei Grigioni*, così come il *Cantone di Zurigo*, ritiene che chi soddisfa i requisiti per diventare agente di polizia (in particolare un buon livello di integrazione e buone conoscenze della Svizzera), soddisfa automaticamente anche i requisiti per ottenere la cittadinanza; per questo motivo è auspicabile che i candidati acquisissero la cittadinanza prima di accedere alla scuola di polizia. Il *Cantone di Sciaffusa* ha dichiarato che negli ultimi anni la polizia cantonale ha assunto diversi cittadini svizzeri appartenenti a minoranze. Il *Cantone di Soletta* ha precisato che nella polizia cantonale sono impiegati molti agenti di nazionalità svizzera con un passato migratorio. Il corpo di polizia del *Cantone di San Gallo* dispone un numero adeguato di rappresentanti delle minoranze.

322. Le misure di perfezionamento e di sensibilizzazione sostenute dalla Confederazione nei Cantoni mirano nel lungo termine anche a creare la consapevolezza che un corpo di polizia composto in modo rappresentativo viene accettato meglio dalla popolazione e riesce pertanto a lavorare con maggior efficienza rispetto a un corpo non rappresentativo.

## 11.5 Ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU contro la tortura

323. Il 20 marzo 2009 il Parlamento svizzero ha adottato il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo facoltativo alla *Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*<sup>152</sup>, varando al contempo la legge federale sulla commissione per la prevenzione della tortura a titolo di misura preventiva, entrata in vigore il 1° gennaio 2010<sup>153</sup>.

324. Il 21 ottobre 2009 il Consiglio federale ha nominato i dodici membri di questa commissione per un mandato quadriennale con decorrenza dal 1° gennaio 2010. Nella scelta dei membri si è tenuto conto dell'indipendenza e della composizione interdisciplinare della commissione ai sensi degli articoli 4 e 5 di suddetta legge. La commissione è composta di esperti del settore medico, giuridico e penale, dell'esecuzione delle pene e di polizia. Essi operano a titolo personale e non esercitano alcuna attività professionale che possa comportare conflitti d'interesse. Il primo presidente di questa commissione è anche membro del *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*. La commissione dispone di una segreteria permanente e i suoi membri ricevono un'indennità ai sensi della legislazione federale. La Confederazione stanza ogni anno un budget pari a 360 000 franchi a copertura dei costi di esercizio.

325. La commissione ha accesso illimitato a tutti gli istituti in cui soggiornano le persone private della propria libertà; formula le raccomandazioni per le autorità di competenza e sottopone osservazioni e proposte in merito a prescrizioni vigenti o a progetti legislativi. Ad oggi la commissione ha visitato all'incirca venti istituti di privazione della libertà e pubblicato i relativi rapporti. La commissione ha altresì il compito di monitorare l'esecuzione delle misure di allontanamento nel rispetto della legge sugli stranieri. A questo scopo intende istituire un pool di osservatori indipendenti che accompagnino i voli speciali. I rapporti delle visite vengono pubblicati sulla pagina web della CNPT<sup>154</sup>.

## 12 Legislazione sugli stranieri e sull'asilo (n. 17 delle Osservazioni conclusive)

326. *Il Comitato nota con preoccupazione che la legislazione sugli stranieri e sui richiedenti l'asilo dello Stato membro potrebbe non garantire a queste persone pari diritti dinanzi alla legge conformemente a quanto prevede la Convenzione. Per esempio, secondo la legge sull'asilo entrata in vigore il 1° gennaio 2008, i richiedenti l'asilo, la cui domanda è stata respinta, sono esclusi dall'assistenza sociale, quindi a rischio di marginalizzazione e vulnerabilità (art.5 (b)). Il Comitato invita lo Stato membro a prendere misure efficaci e adeguate al fine di garantire ai cittadini stranieri e ai richiedenti l'asilo i diritti sanciti nella Convenzione. Chiede allo Stato membro di armonizzare la propria legislazione sugli stranieri e sull'asilo con la Convenzione, nonché di tener conto delle*

---

<sup>152</sup> FF 2009 1767.

<sup>153</sup> RS 0.105.1.

<sup>154</sup> [http://www.nkvf.admin.ch/content/nkvf/it/home/die\\_oe.html](http://www.nkvf.admin.ch/content/nkvf/it/home/die_oe.html).

***raccomandazioni espresse da diversi enti e organizzazioni attive nel settore delle discriminazioni razziali.***

327. La presenza di un'elevata percentuale di cittadini stranieri in Svizzera, oltre il 22,4 per cento, non ha generato alcun fenomeno di ghettizzazione; la popolazione è rimasta pertanto preservata dalla formazione di società parallele e dai conflitti da esse derivanti.

328. L'integrazione ha fatto il suo ingresso nel diritto svizzero con l'articolo 4 della *legge federale sugli stranieri*. Per realizzare le pari opportunità e la partecipazione della popolazione straniera alla vita economica, sociale e culturale e lottare contro ogni forma di discriminazione<sup>155</sup>, dal 2009 l'Ufficio federale della migrazione UFM stanziava 16 milioni di franchi all'anno per i progetti d'integrazione. I Cantoni ricevono indennità forfetarie pari a 30-40 milioni di franchi all'anno per promuovere l'integrazione sociale e professionale dei rifugiati e delle persone ammesse a titolo provvisorio.

329. Nel *rapporto esplicativo per la consultazione relativa alla modifica della legge sugli stranieri (integrazione) del 23 novembre 2011* si dichiara espressamente che la promozione dell'integrazione deve necessariamente andare di pari passo con la lotta contro la discriminazione. Un buon livello di integrazione esige la volontà reciproca sia degli immigrati sia della società ospitante<sup>156</sup>. Dagli stranieri ci si aspetta un impegno attivo a favore della loro stessa integrazione ovvero che provvedano a sé stessi, rispettando le leggi e l'ordine pubblico e familiarizzando con la vita quotidiana. L'emarginazione e il pregiudizio nei confronti degli immigrati vanificano invece la promozione dell'integrazione. La protezione dalla discriminazione in Svizzera diventa quindi parte integrante della promozione dell'integrazione e dei rispettivi programmi d'integrazione nei Cantoni.

330. La promozione dell'integrazione avviene all'interno delle cosiddette strutture ordinarie, ovvero asili, scuole, posti di lavoro o quartieri e associazioni. Grazie a una strategia comune, la Confederazione e i Cantoni intendono potenziare il modello di promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie e coinvolgere attivamente il mondo dell'economia e la società civile (associazioni e altre organizzazioni, soprattutto di immigrati). Nell'ambito della protezione dalla discriminazione gli istituti delle strutture ordinarie devono poter disporre di una consulenza competente. Anche l'offerta di consulenza per le vittime di discriminazioni deve essere potenziata per salvaguardare meglio gli immigrati dalle iniquità e stemperare preventivamente eventuali conflitti.

331. L'attuazione della strategia d'integrazione rientra nelle responsabilità dell'Ufficio federale della migrazione UFM e della Conferenza dei Governi cantonali CdC. Il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) è invece incaricato di gestire l'aspetto della protezione dalla discriminazione. In occasione di congressi e workshop il servizio ha fornito informazioni ai collaboratori degli uffici cantonali e comunali per l'integrazione e ai servizi specializzati in materia di integrazione e ha formulato in collaborazione con loro gli indicatori per il potenziamento della protezione dalla discriminazione. L'SLR offre inoltre ai delegati cantonali

---

<sup>155</sup> Art. 4 cpv. 2 e art. 53 cpv. 2 LStr.

<sup>156</sup> [http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref\\_2011-11-232.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref_2011-11-232.html).

all'integrazione un'attività di coaching professionale per lo sviluppo di nuovi programmi di integrazione.

332. L'evoluzione nel settore dell'asilo è stata illustrata nella prima parte del presente rapporto (cap. 2.4.1). È importante sottolineare che tutte le modifiche di legge previste sono conformi alla Costituzione e al diritto internazionale pubblico e sono attualmente oggetto di dibattito in Parlamento.

333. Dall'introduzione della libera circolazione delle persone il problema dei soggiorni clandestini di cittadini UE/AELS si è ridotto notevolmente. Una persona che soggiorna illegalmente in Svizzera può presentare una domanda per casi di rigore. Qualora ritenga che si tratti di un caso personale particolarmente grave e sia disposta a rilasciare un permesso di dimora alla persona in questione, l'autorità cantonale dovrà sottoporre la relativa documentazione all'UFM per l'approvazione. Di fatto non sussiste alcun diritto a un simile permesso nei casi di rigore, ma un'ordinanza sancisce i criteri da considerare in sede di valutazione della domanda (art. 31 cpv. 1 OASA). Sono determinanti l'integrazione del/della richiedente, il rispetto dell'ordinamento giuridico, la situazione familiare e finanziaria nonché la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione, la durata del soggiorno in Svizzera, lo stato di salute e infine la possibilità di un reinserimento nel Paese d'origine. Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale, il/la richiedente deve trovarsi in una situazione personale di emergenza e una eventuale decisione negativa dovrebbe portare a un peggioramento delle condizioni esistenziali e di vita della persona in questione rispetto alla maggior parte degli altri stranieri. In fase di valutazione di domande di una famiglia, occorre tenere conto della situazione complessiva della famiglia. Deve essere accuratamente ponderata anche la durata del soggiorno in quanto né la legislazione sugli stranieri né la giurisprudenza prevedono una presenza minima per i casi di rigore personali particolarmente gravi. Per quanto riguarda invece l'asilo, l'interessato deve trovarsi in Svizzera da almeno cinque anni (art. 14 cpv. 2 lett. a LAsi). Le domande di regolarizzazione vengono pertanto esaminate singolarmente. Le statistiche riportate nell'annesso forniscono una visione d'insieme della prassi adottata dai Cantoni in merito (statistiche sui casi di rigore ai sensi dell'art. 30 cpv.1 lett. b LStr, allegato 3).

334. Le prospettive dei giovani *sans-papiers* sono migliorate grazie alla proposta del Consiglio federale di consentire loro l'accesso all'apprendistato. La bozza prevede una regolamentazione del loro soggiorno in Svizzera durante la formazione, nella misura in cui soddisfino determinati requisiti. Anche i genitori e i fratelli o sorelle hanno la possibilità di richiedere la regolarizzazione del loro soggiorno. A determinate condizioni il permesso di dimora può essere prorogato dopo la fine della formazione (per un'esposizione più dettagliata della bozza del Consiglio federale si rimanda alla prima parte, cap. 3.3.4 e alla seconda parte, cap. 5.5.5).

335. Per la problematica relativa ai requisiti concernenti il matrimonio dei *sans-papiers* si rimanda alla seconda parte, capitolo 5.4.4. La CFM ha pubblicato uno studio sulla situazione in generale dei *sans-papiers* in Svizzera corredato delle relative raccomandazioni<sup>157</sup>.

### 13 Processo di naturalizzazione (n. 18 delle Osservazioni conclusive)

336. *Il Comitato accoglie con favore la nuova legislazione in materia di naturalizzazione, che entrerà in vigore nel 2009, rimanendo tuttavia preoccupato per il fatto che la facoltà dei Cantoni e dei Comuni di imporre condizioni più restrittive in materia di naturalizzazioni rispetto alla Confederazione potrebbe ledere il diritto a una vita privata e che la mancata definizione di criteri d'integrazione nella procedura di naturalizzazione potrebbe indurre i consigli comunali ad adottare norme e decisioni disuguali (art. 5 (d) (iii)). Il Comitato esorta lo Stato membro ad adottare criteri d'integrazione, in riferimento al processo di naturalizzazione, in linea con la Convenzione e a prendere tutte le misure efficaci e adeguate al fine di assicurare che le domande di naturalizzazione non siano respinte per motivi discriminatori su tutto il territorio svizzero.*

337. Dall'ultimo ciclo di rapporti la situazione giuridica in materia di procedura di naturalizzazione è radicalmente cambiata. Nel 2003 il Tribunale federale aveva stabilito in due importanti sentenze di riferimento che la decisione di naturalizzazione non costituisce un atto puramente politico bensì anche un atto di applicazione del diritto. L'iniziativa popolare *Per naturalizzazioni democratiche*, lanciata nel 2003, proponeva invece di tornare alla dottrina e alla prassi precedenti che abbracciavano l'opinione secondo cui la naturalizzazione costituisce un atto politico che non necessita di un'ulteriore giustificazione e che, non essendovi un diritto garantito per legge, non è impugnabile. L'iniziativa è stata chiaramente respinta con la votazione popolare del 1° giugno 2008 e la legislazione è stata allineata alla giurisprudenza del Tribunale federale.

338. La revisione della *legge federale su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera LCit* del 21 dicembre 2007 è entrata in vigore il 1° gennaio 2009. L'articolo 15a e seguenti prevedono che «il rifiuto di una domanda di naturalizzazione (debba) essere motivato» e che, nel caso in cui sia stata presentata all'Assemblea comunale per la decisione, una domanda possa essere respinta «soltanto se una proposta di rifiuto è stata presentata e motivata» (art. 15b LCit). Inoltre i «Cantoni istituiscono autorità giudiziarie che decidono in ultima istanza cantonale sui ricorsi contro le decisioni di rifiuto della naturalizzazione ordinaria» (art. 50 LCit).

---

<sup>157</sup> Commissione federale della migrazione CFM, 2010, *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010, Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010*. Berna. Commissione federale della migrazione CFM, 2011, I «sans papiers» in Svizzera. Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione, Berna.

339. Dopo questa revisione parziale, i Cantoni hanno apportato le rispettive modifiche o emanato istruzioni per garantire il rispetto della legge. Attualmente in tutti i Cantoni, eccetto due, vige l'obbligo di motivazione e la possibilità di appellarsi al Tribunale cantonale in caso di rifiuto della domanda di naturalizzazione. I due Cantoni che fanno eccezione hanno avviato una revisione della loro legislazione per conformarla al diritto federale. Sebbene la procedura di armonizzazione non sia ancora conclusa, nei due Cantoni è ammesso adire le vie di ricorso previste dal diritto federale nel caso in cui una domanda di naturalizzazione venga respinta<sup>158</sup>.

340. La conoscenza di una lingua nazionale come criterio per l'integrazione ha una funzione centrale nella procedura di naturalizzazione poiché di norma le competenze linguistiche rappresentano un requisito indispensabile per l'inserimento professionale e sociale richiesto dalla procedura di naturalizzazione. Dal 2009 la Confederazione ha sviluppato, nell'ambito di diversi progetti, una serie di standard nei settori della promozione linguistica e della valutazione delle conoscenze di una seconda lingua<sup>159</sup>. A partire dal 2014 le autorità competenti avranno a disposizione strumenti standardizzati per certificare la competenza linguistica e la Confederazione raccomanderà alle autorità preposte per la naturalizzazione di utilizzare questa procedura standardizzata per valutare le conoscenze linguistiche degli interessati.

341. Il Tribunale federale ha dovuto esprimersi su numerosi ricorsi contro decisioni di naturalizzazione. Qualora l'analisi della fattispecie porti indiscutibilmente alla conclusione che il rifiuto della domanda di naturalizzazione sia stato motivato dalla provenienza del richiedente o da simboli religiosi, come il velo, la sentenza lo dichiarerà anticostituzionale facendo leva sulla discriminazione di un tratto distintivo in virtù dell'articolo 8 cpv. 2 Cost.<sup>160</sup>. Dal 2008 la Commissione federale contro il razzismo ha individuato due casi di rifiuto discriminatorio di naturalizzazione.

342. Ulteriori informazioni sull'evoluzione nei Cantoni:

- *Cantone di Argovia*: contestualmente all'applicazione della giurisprudenza del Tribunale federale sono state emanate varie direttive ai Comuni che nel 2007 hanno potuto anche seguire appositi corsi di formazione. Al momento è in corso il processo di revisione totale della legge sulla cittadinanza cantonale e sull'attinenza comunale, il cui obiettivo consiste in un'armonizzazione chiara e uniforme a livello cantonale dei requisiti per la naturalizzazione dei cittadini stranieri; la valutazione del livello d'integrazione e il rispetto dei restanti requisiti per la naturalizzazione continueranno a essere di competenza dei Comuni e la procedura di naturalizzazione dovrà articolarsi in modo equo, trasparente e rispettoso dello Stato di diritto e concludersi entro tempi appropriati. Nel quadro di questo progetto di legge sono stati concepiti nuovi strumenti volti a promuovere una valutazione equa e non discriminatoria dell'integrazione di persone che desiderano avviare un

---

<sup>158</sup> Per ulteriori informazioni sui recenti sviluppi in merito alla cittadinanza consultare la pagina:  
<http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/it/home/themen/bueg/debatten.html>

<sup>159</sup> Assetto quadro per la promozione delle competenze linguistiche dei migranti, fide| Italiano (Français, Deutsch) in Svizzera – imparare, insegnare, valutare

<sup>160</sup> Si veda DTF 129 I 232; DTF 134 I 49, DTF 134 I 56

processo di naturalizzazione. Si tratta in particolare di test linguistici atti a verificare la comprensione orale e di un test di educazione civica. L'entrata in vigore della revisione totale della legge è prevista per il 1° gennaio 2014, con riserva di approvazione e di accettazione in occasione di un'eventuale votazione popolare.

- *Cantone di Basilea-Campagna*: la revisione attualmente in corso della legge sulla cittadinanza, avviata in seguito a un intervento parlamentare, è finalizzata in primo luogo a fissare i requisiti per l'esclusione dalla naturalizzazione di richiedenti stranieri che percepiscono o hanno percepito l'aiuto sociale (criteri analoghi al regolamento in altri Cantoni: richiedenti che hanno percepito un aiuto sociale negli ultimi cinque anni prima della presentazione della domanda e per i quali è stata disposta una riduzione o un'interruzione degli aiuti a causa di condotte colpevoli o che non hanno mostrato un atteggiamento collaborativo nei confronti delle autorità incaricate dell'aiuto sociale). Un'altra priorità della revisione consiste nel sancire per legge i criteri di integrazione applicati nella pratica da alcuni anni.
- *Cantone di Basilea-Città*: dal 2012 questo Cantone organizza eventi informativi per potenziali richiedenti la naturalizzazione e invia una lettera di stima a tutti coloro che hanno il diritto di presentare la rispettiva domanda. I potenziali richiedenti vengono informati con questa lettera sulle loro possibilità di naturalizzazione e sull'offerta di consulenza e di corsi.
- *Cantone di Ginevra*: sia la legislazione federale sulla procedura amministrativa che la legislazione cantonale concernente le naturalizzazioni esigono che le decisioni adottate dal servizio cantonale di competenza siano debitamente motivate. Lo stesso vale per i pareri preliminari emessi dai Comuni e per le decisioni del Consiglio di Stato cantonale. È possibile inoltre presentare ricorso contro il rifiuto di una domanda di naturalizzazione (Camera amministrativa della Corte di giustizia).
- *Cantone di Glarona*: il 1° gennaio 2011 sono stati concretizzati i requisiti giuridici in materia di naturalizzazione concernenti i criteri di integrazione; essi garantiscono meglio l'assenza di disparità di trattamento giuridico e di atteggiamenti discriminatori per i richiedenti la naturalizzazione da parte delle autorità competenti.
- *Cantone di Lucerna*: sulla base della giurisprudenza cantonale sono state formulate delle linee guida per i Comuni a garanzia di una prassi di naturalizzazione non discriminatoria. I Comuni sono tenuti a rispettare queste direttive; in caso contrario vi si rimedierebbe con una procedura di ricorso. L'obbligo di fornire una motivazione e la tutela giuridica e giudiziaria in vigore nei Cantoni soddisfano le esigenze legali.
- *Cantone di San Gallo*: entrata in vigore il 1° gennaio 2011, la nuova legge sulla cittadinanza nel Cantone di San Gallo (sGS 121.1) tiene conto delle prescrizioni federali in merito al diritto a una motivazione e di una possibile valutazione giudiziaria in caso di rifiuto della naturalizzazione e le ha disciplinate formalmente a livello giuridico. I criteri di integrazione relativi alla naturalizzazione sono ora illustrati in modo più dettagliato e nella rispettiva ordinanza sono state sancite le conoscenze linguistiche minime richieste. È stata inoltre introdotta una variazione sostanziale per cui la concessione dell'attinenza comunale spetta in primo luogo a un'autorità comunale preposta alla naturalizzazione (consiglio di naturalizzazione). In occasione delle assemblee cittadine si tengono delle

votazioni solo nei casi di naturalizzazione contro cui è stato presentato un ricorso e per cui la decisione deve essere debitamente motivata. Si ricorda inoltre che i termini di domicilio sono stati aumentati fino a otto anni nel Cantone e a quattro anni nel Comune e che in futuro sarà necessario un permesso di domicilio.

- *Cantone di Svitto*: con la votazione popolare del 27 novembre 2011 gli elettori hanno approvato la nuova legge sulla cittadinanza (GU-SZ 2011 pag. 1940 segg.) che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013; essa prevede l'istituzione di un'autorità preposta alla naturalizzazione e dà ai Comuni la possibilità di trasferire la competenza all'Assemblea comunale. Nel Cantone vige l'obbligo di motivare la decisione mentre la protezione giuridica viene garantita dal Tribunale amministrativo cantonale. Oltre all'integrazione nella società svizzera, a livello comunale e cantonale è richiesta una certa familiarità con le consuetudini del Cantone e Comune nonché una reputazione impeccabile. Il richiedente deve inoltre firmare un documento in cui dichiara di accettare i valori fondamentali della Costituzione, a cui appartiene anche il divieto di ogni forma di discriminazione razziale. Per quanto riguarda i requisiti linguistici, è richiesto il livello di riferimento B1 per il tedesco scritto e il livello B2 per il tedesco parlato.
- *Cantone di Soletta*: il controllo giuridico esercitato dal Governo consente sostanzialmente di rettificare nel singolo caso eventuali rifiuti discriminatori in forma latente. Se da un lato il Cantone di Soletta negli anni 2006-2010 ha registrato in media una delle cifre di naturalizzazioni più basse, la causa è da ricercare prevalentemente nelle notevoli carenze di personale colmate a partire dal 2011. È al vaglio la possibilità di istituire dei corsi di orientamento volti a preparare i cittadini stranieri fin da una fase preliminare, per esempio nell'ottica di acquisire il permesso di domicilio, sui valori fondamentali della Svizzera e sul sistema giuridico e politico. A tale scopo, gli interessati dovranno aver appreso il tedesco standard con il dovuto anticipo.
- *Cantone di Uri*: a novembre 2010 gli elettori hanno adottato una nuova legge sulla cittadinanza che vieta qualsiasi atteggiamento discriminatorio o arbitrario nella procedura di naturalizzazione.
- *Cantone di Vaud*: il Cantone ha organizzato corsi di formazione destinati al personale responsabile della procedura di naturalizzazione a livello comunale per uniformare l'elaborazione delle domande ed evitare qualsiasi forma di discriminazione. La decisione del Comune può essere impugnata (il Cantone viene consultato unicamente a fini informativi ovvero di rado sul contenuto e più spesso sugli aspetti formali). La responsabile del servizio cantonale di competenza conduce colloqui personali con i membri degli esecutivi comunali per fornire loro un quadro comune e garantire il rispetto delle leggi in vigore. Non viene applicata una procedura standardizzata per certificare le competenze linguistiche né a livello comunale, né cantonale. Il sistema del diritto al ricorso è molto diffuso nel Cantone di Vaud.
- *Cantone del Vallese*: la procedura adottata dal 2010 consente di prendere in maggiore considerazione gli sforzi intrapresi dai richiedenti la naturalizzazione. Per la fine del 2012 tutti i Comuni riceveranno un promemoria atto a illustrare i requisiti minimi per l'integrazione. A settembre 2012 è previsto inoltre un adeguamento della legislazione cantonale che sancirà le necessarie vie del diritto.



- *Cantone di Zurigo*: il diritto cantonale consente ora di far esaminare da un'autorità giudiziaria una domanda di naturalizzazione respinta (attuazione della garanzia della via giudiziaria in virtù dell'art. 50 della legge federale sulla cittadinanza). La revisione della legge sulla giurisdizione amministrativa (VRG, LS 175.2) è entrata in vigore il 1° luglio 2010. La legge prevede una verifica delle decisioni comunali di naturalizzazione da parte del Consiglio distrettuale (1<sup>a</sup> istanza) e del tribunale amministrativo (2<sup>a</sup> istanza). Nell'ottica di una procedura di naturalizzazione scevra da discriminazioni è altresì importante che le conoscenze linguistiche dei richiedenti vengano esaminate conformemente a prescrizioni standardizzate. Per contrastare l'iniquità di trattamento dei richiedenti la naturalizzazione, la Direzione della giustizia e degli interni ha sviluppato un sistema di certificazione linguistica unitario che sarà a disposizione dei Comuni a partire dal 2013. Questo metodo sarà incentrato sui requisiti necessari per la comunicazione quotidiana e dovrà consentire una valutazione equa e attendibile.
- *Cantone di Zugo*: con la revisione della legge cantonale sulla cittadinanza (BGS 121.3) nel 2009 le decisioni sulla naturalizzazione nel Cantone di Zugo non saranno più adottate dal potere legislativo bensì da quello esecutivo, garantendo così una maggiore protezione dalla discriminazione.

## 14 I nomadi (n. 19 delle Osservazioni conclusive)

343. *Il Comitato, pur esprimendo apprezzamento per il fatto che lo Stato membro ha riconosciuto i nomadi Jenisch quale minoranza culturale nazionale ai sensi della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, è preoccupato per le numerose forme di discriminazione di cui sono tuttora vittima i nomadi – Jenisch, Sinti e Rom compresi –, specie nei settori dell'alloggio e dell'istruzione. Nota con inquietudine la mancanza di misure adeguate a protezione della loro lingua e della loro cultura, come pure la persistenza di stereotipi razzisti contro di loro (art. 2 e 5). Il Comitato raccomanda nuovamente alla Svizzera di intensificare i suoi sforzi per migliorare la situazione dei nomadi, in particolar modo per quanto attiene alla loro possibilità di beneficiare del diritto all'abitazione, all'istruzione, nonché in ambito culturale. Lo Stato membro dovrebbe adottare una politica per la protezione dei nomadi coordinata a livello nazionale.*

### 14.1 Osservazioni generali

344. Per quanto riguarda i gruppi di nomadi e i gruppi etnici come gli Jenisch, i Manouches, i Sinti e i Rom (che sono sia nomadi sia stanziali), nel dibattito pubblico regna una grande confusione. Lo stile di vita e l'appartenenza etnica sono state spesso confuse sia nel dibattito svizzero che in quello europeo, talvolta in modo non intenzionale, talvolta invece per motivi di opportunità politica.

345. Per quanto riguarda l'appartenenza etnica, in Svizzera si concentrano principalmente persone di etnia Jenisch e una piccola percentuale di Manouches. Gli Jenisch sono cittadini

svizzeri con i rispettivi diritti e doveri; la maggior parte è diventata ormai stanziale, a seguito di persecuzioni e di coercizioni. Lo stile di vita nomade resta tuttavia un elemento fondamentale della loro concezione esistenziale e sta suscitando nuovamente un interesse crescente nelle generazioni più giovani. Dei circa 30 000 Jenisch che vivono in Svizzera, da 3000 a 5000 conducono una vita seminomade; trascorrono l'inverno in *spazi di sosta*, all'interno di roulotte, abitazioni in legno o container. Sono registrati presso le autorità e pagano regolarmente le imposte, i loro figli frequentano le scuole del quartiere o del villaggio nei mesi invernali. In estate percorrono in lungo e in largo la Svizzera in piccoli gruppi familiari e occupano gli *spazi di transito* durante soggiorni di una-tre settimane.

346. In particolare dalla metà del secolo scorso, in seguito a diversi eventi politici numerose generazioni di Rom sono immigrate in Svizzera (Primavera di Praga negli anni '60, immigrazione dalla ex Jugoslavia negli anni '70 e '80, rifugiati di guerra dalla Bosnia e dal Kosovo negli anni '90); questi «ex immigrati» sono oggi perfettamente integrati, talvolta in possesso della cittadinanza svizzera, conducono uno stile di vita stanziale e la loro appartenenza all'etnia Rom è difficilmente riconoscibile dall'aspetto esteriore.

347. La loro situazione continua a peggiorare dopo la caduta dei regimi comunisti nell'Europa dell'Est, che ha comportato un aumento della tensione economica in molti di questi Paesi dove i Rom sono esposti ad aggressioni e a discriminazioni razziali e costretti ai margini della società, tanto da non poter quasi più definire «stanziale» il loro modo precario di vivere o meglio sopravvivere. Questo induce molti Rom a emigrare e, almeno provvisoriamente, a far fronte al proprio sostentamento mendicando o ricorrendo ad attività illegali nei Paesi occidentali.

348. Esistono infine i veri e propri gruppi di Rom nomadi provenienti per lo più dalla Francia e dall'Italia e in parte anche dall'Est che, nell'ordine di alcune centinaia, attraversano la Svizzera nei mesi estivi cercando di lavorare o di esercitare il commercio. Contrariamente agli Jenisch, essi si spostano in grandi gruppi con numerose roulotte; data la sua piccola estensione e la mancanza di spazi di transito appropriati, in Svizzera questi spostamenti causano spesso problemi, che in estate hanno una grande risonanza in tutti i media<sup>161</sup>.

349. Questa breve panoramica illustrativa mostra le diverse esigenze e le problematiche dei vari gruppi; solo un'analisi differenziata può produrre risposte oggettive ed efficaci.

350. Di seguito viene approfondita la situazione degli Jenisch; per la questione degli spazi di sosta e di transito riservati in generale ai nomadi si rimanda alla fine del capitolo. Si è deciso di non trattare nello specifico la situazione dei Rom residenti o naturalizzati in Svizzera in quanto non presenta problematiche specifiche.

---

<sup>161</sup> Si veda: Galizia Michele «Fahrende – Jenische – Roma – Manouche: Von was sprechen wir? Gefährliche Vermischungen.», TANGRAM n.13/2012, CFR, Berna

## 14.2 Riconoscimento, organizzazione e supporto agli Jenisch in Svizzera<sup>162</sup>

351. La Svizzera è l'unico Paese europeo a riconoscere lo status di minoranza agli Jenisch come popolazione nomade in virtù della *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* e riconosce inoltre lo Jenisch come lingua libera da vincoli territoriali ai sensi della *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*.

352. Dal 1986 la Confederazione sostiene la *Radgenossenschaft der Landstrasse* fondata dai nomadi, organizzazione di autoaiuto degli Jenisch in Svizzera, con un importo forfettario di circa 250 000 franchi (l'85% circa dei costi di gestione). La *Radgenossenschaft* funge da mediatore tra le autorità e i nomadi, si adopera per la creazione e per la manutenzione degli spazi di sosta e di transito, offre consulenza ai nomadi che hanno problemi con le autorizzazioni commerciali o con le autorità scolastiche o, in generale, in questioni inerenti all'assistenza giudiziaria e all'aiuto sociale e gestisce un centro per la cultura e l'informazione con un'appropriata offerta formativa. Sostenendo la *Radgenossenschaft*, la Confederazione consolida la rappresentanza degli interessi di una minoranza culturale in Svizzera attraverso un'organizzazione indipendente dallo Stato e co-gestita dagli stessi nomadi.

353. Nel 1997 la Confederazione ha creato inoltre la fondazione *Un futuro per i nomadi svizzeri* con lo scopo di migliorare le condizioni di vita della popolazione nomade e contribuire al mantenimento del loro stile di vita; il consiglio di fondazione è composto da rappresentanti sia del mondo nomade sia della Confederazione e dei Cantoni. La presenza della *Radgenossenschaft der Landstrasse* all'interno della fondazione garantisce che i nomadi si riconoscano nelle proposte, nelle raccomandazioni e nelle iniziative della fondazione e le accettino. La fondazione ha ricevuto un credito quadro pari a 750 000 franchi; per il periodo 2002-2006 e per quello successivo (2007-2011) è stato stanziato un ulteriore credito quadro pari a 150 000 franchi annui.

354. A novembre 2003 è stato inaugurato a Zurigo il primo *centro europeo di documentazione e incontro degli Jenisch*, dove i nomadi hanno allestito una mostra dedicata alla loro storia e alla loro cultura e al cui finanziamento hanno partecipato in modo significativo la fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri e l'UFC nonché la maggior parte dei Cantoni e il Servizio per la lotta al razzismo (SLR).

## 14.3 Lingua Jenisch

355. Per una parte degli Jenisch, la propria lingua è una componente fondamentale dell'identità comune; essa viene tramandata all'interno del gruppo e possiede ancora, agli occhi di molti, un carattere segreto. Contestualmente alla ratifica della Carta europea delle

---

<sup>162</sup> Per ulteriori informazioni consultare il terzo rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 25 gennaio 2012: <http://www.edi.admin.ch/frb/00497/00498/01456/index.html?lang=it>. Si veda anche l'edizione summenzionata TANGRAM n. 13/2012 sulla situazione degli Jenisch in Svizzera.

lingue regionali o minoritarie, la Svizzera ha riconosciuto lo Jenisch come lingua priva di vincoli territoriali<sup>163</sup>.

356. Dal 2007 l'Ufficio federale della cultura sostiene il progetto *Lingua Jenisch* con l'obiettivo di raccogliere il patrimonio linguistico jenisch esistente e salvaguardarlo anche in futuro, promuovere lo studio dello jenisch e gettare le basi per una diffusione mirata e per la promozione della lingua jenisch tra i gruppi degli stessi nomadi. Il progetto prevede in particolare la realizzazione di un DVD con 18 interviste in lingua jenisch su diverse tematiche che riproducono la quotidianità dello stile di vita jenisch e riguardano in particolare la lingua e la cultura di questa etnia. Prossimamente sarà realizzato e pubblicato un dizionario jenisch.

#### **14.4 Scolarizzazione e formazione dei bambini di Jenisch nomadi**

357. Le istituzioni scolastiche pubbliche sono accessibili a tutti i bambini, pertanto anche ai nomadi (artt. 62 e 19 Cost.). Tuttavia, la frequenza della scuola dell'obbligo presso istituti ordinari non è di fatto facilmente compatibile con uno stile di vita itinerante. Di norma i bambini ricevono senza problemi le necessarie dispense dalle lezioni per i mesi estivi, restando tuttavia in contatto con la scuola, facendosi spedire il materiale didattico e rinviando agli insegnanti i compiti per la correzione. Il corpo docenti è tenuto a garantire assistenza (recapito del materiale didattico e correzione dei compiti). Queste assenze semestrali sfociano tuttavia spesso in deficit scolastici che possono penalizzare quei giovani nomadi in cerca di apprendistato decisi a non accompagnare i loro genitori e apprendere il loro mestiere. Sempre più nomadi e rispettive organizzazioni sono consapevoli di queste problematiche e sono alla ricerca di soluzioni<sup>164</sup>.

358. I bambini di famiglie che conducono una vita nomade vengono regolarmente integrati, ancor prima della conclusione della scuola dell'obbligo, nell'attività lavorativa della famiglia a titolo di periodo di apprendistato in cui i giovani si preparano a lavorare come nomadi. Questa consuetudine è tuttavia in contraddizione con l'applicazione del diritto del lavoro, in particolare per quanto riguarda il divieto di lavoro minorile. Inoltre anche i nomadi vivono in modo problematico il fatto che, a causa del loro ingresso precoce nel mondo del lavoro, i loro figli non ottengano un titolo di studio riconosciuto. A tale riguardo sono in corso colloqui con la scuola al fine di trovare soluzioni praticabili.

#### **14.5 Spazi di sosta e di transito per nomadi**

359. La cultura e lo stile di vita peculiari dei nomadi li espongono al pericolo di discriminazione indiretta, in particolare nell'ambito della pianificazione del territorio e delle misure di polizia edilizia e commerciale. Particolarmente problematico si rivela l'allestimento di spazi sufficienti per la sosta invernale degli Jenisch svizzeri e per il transito estivo di

---

<sup>163</sup> Nel 2009 il Consiglio federale ha approvato il quarto rapporto svizzero sull'attuazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie: [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch)

<sup>164</sup> Il presente capitolo si basa sulle informazioni dell'Ufficio federale della cultura: <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/index.html?lang=it>

nomadi dalle esigenze diverse (i nomadi Jenisch sostano in piccoli gruppi per alcune settimane mentre i Rom stranieri soggiornano in grandi gruppi per brevi periodi).

360. Dai sondaggi è emerso che nel 2010 la Svizzera disponeva di 14 spazi di sosta (due spazi di sosta in più rispetto al 2005) sufficienti a coprire il fabbisogno di appena un terzo dei nomadi svizzeri. Anche per quanto riguarda gli spazi di transito, dal 2005 è cambiato ben poco (43 spazi di transito nel 2010, 44 nel 2005)<sup>165</sup>.

361. La procedura per la creazione di nuovi spazi di sosta e di transito riservati ai nomadi è spesso lunga e complessa poiché richiede una collaborazione a diversi livelli di gestione. Nell'ambito delle loro competenze in materia di pianificazione del territorio, i Cantoni gestiscono la richiesta di nuovi siti sulla base del rispettivo piano direttore. Spetta ai Comuni definire le esigenze territoriali nei relativi piani di utilizzazione. Infine, a seconda dell'ordinamento comunale, la popolazione ha il diritto di codecisione e può respingere i piani proposti tramite votazione popolare<sup>166</sup>. Il Tribunale federale ha tuttavia stabilito che, in conformità con le disposizioni vigenti, si debba tenere conto delle particolari esigenze di spazio dei nomadi a tutti i livelli della pianificazione del territorio<sup>167</sup>.

362. In un rapporto pubblicato nel 2006 il Consiglio federale ha dichiarato di voler migliorare lo scambio tra i Cantoni e i Comuni e di potenziare la cooperazione intercantonale in tutte le fasi della realizzazione di spazi di sosta e di transito<sup>168</sup>. A questo scopo si prevede di potenziare il ricorso a tutte le strutture intercantonali e tripartite, in particolare alla *Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente DCPA* e alla *Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA*. Dopo essere stata consultata in merito, la *DCPA* ha sottolineato che lo scambio intercantonale di informazioni e di esperienze è già una prassi consolidata di grande utilità. Non condivide invece l'idea di inserire la pianificazione degli spazi di sosta e di transito per nomadi nei programmi d'agglomerato e di concedere aiuti finanziari statali indipendentemente dalla effettiva realizzazione di suddetti spazi. La conferenza ritiene che lo strumento dei programmi d'agglomerato sia molto complesso e che si debba evitare di complicarlo ulteriormente con l'aggiunta di altri temi. Questa posizione viene condivisa da molti Cantoni.

363. Tra gli sviluppi positivi rilevati negli ultimi anni vanno citati i piani direttori e i piani globali dei Cantoni relativi alle problematiche dei nomadi. Se nel 2005 le esigenze dei nomadi venivano menzionate e concretizzate solo in cinque piani direttori cantonali, alla fine del 2010 figuravano in ben 14 piani direttori. Inoltre, tre Cantoni, i cui piani direttori sono

---

<sup>165</sup> Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri, 2010, Nomadi e pianificazione del territorio. Rapporto sulla situazione 2010, San Gallo.

<sup>166</sup> Con una votazione popolare condotta nel Comune ginevrino di Versoix è stata respinta la proposta di un nuovo spazio di sosta per nomadi. Anche il Comune di Boudevillers (Neuchâtel) ha respinto il progetto di uno spazio di sosta con il 59 per cento di voti contrari e il 41 per cento a favore. Nella città di Winterthur, un progetto per la creazione di uno spazio di sosta destinato ai nomadi è stato respinto in fase di approvazione del piano di utilizzazione.

<sup>167</sup> «... i progetti di pianificazione devono prevedere delle zone e degli spazi adeguati, tali da poter servire come luogo di residenza a questo gruppo della popolazione, conformemente alle sue tradizioni. (oppure, se necessario, le autorità competenti devono adeguare la regolamentazione delle zone edificabili esistenti per consentire un tale utilizzo del terreno)». (DTF 129 II 321, 327).

<sup>168</sup> Rapporto del Consiglio federale sulla situazione dei nomadi in Svizzera, Berna, ottobre 2006.

attualmente in fase di elaborazione, hanno dichiarato di volervi integrare le esigenze dei nomadi. In molti casi i Comuni hanno seguito le direttive dei Cantoni adeguando i loro piani di utilizzazione per garantire giuridicamente che gli spazi riservati ai nomadi non potessero essere destinati ad altro uso. Talvolta i progetti positivi sviluppati dai Comuni falliscono a causa della carente volontà popolare. Il Comune di Svitto ha avanzato la proposta per la creazione di una zona speciale, respinta il 26 settembre 2010 con 2662 voti contrari e 1661 voti a favore.

364. Anche la *legge federale sulla promozione della cultura* dell'11 dicembre 2009 (LPCu; RS 442.1) delinea uno sviluppo positivo offrendo un'ampia base giuridica per le misure della Confederazione volte a consentire ai nomadi condizioni di vita in linea con la propria cultura (art. 17 LPCu).

365. Problemi specifici emergono invece in relazione all'allestimento degli spazi di transito per nomadi stranieri. A causa della mancanza di ampi spazi di transito, spesso i nomadi soggiornano su terreni non adibiti a tale scopo senza disporre di un'autorizzazione; ciò causa conflitti con la popolazione locale, in particolare in merito allo smaltimento dei rifiuti. Stando alle stime disponibili, oltre agli spazi già esistenti sarebbero necessari ancora dieci grandi spazi di transito allestiti in funzione delle esigenze dei nomadi stranieri<sup>169</sup>. In alcuni Cantoni la creazione di apposite aree che possano essere utilizzate dai nomadi stranieri soprattutto lungo i principali assi di transito è diventata pertanto una priorità. Numerosi nuovi spazi sono previsti o in fase di preparazione:

- a novembre 2010, il Parlamento cantonale del *Cantone di Ginevra* ha emanato una legge per l'apertura di un credito d'investimento destinato alla costruzione di un grande spazio di sosta a *Versoix*, messo a disposizione dei nomadi dal 28 settembre 2012;
- a *Delémont*, nel *Canton Giura*, è previsto uno spazio di transito in sostituzione di un'area tuttora esistente. I lavori di costruzione sono attualmente in corso;
- a giugno 2012 il Governo cantonale del *Cantone di Neuchâtel* ha deciso, in vista dell'approvazione del piano direttore cantonale, di allestire una scheda di coordinamento sulla creazione di uno spazio di transito per i nomadi riportante una superficie del sito di circa 4000 m<sup>2</sup> e l'ubicazione sull'asse est-ovest del litorale di Neuchâtel. Il Cantone si propone inoltre di disciplinare gli aspetti rilevanti ai fini della pianificazione del territorio nel quadro di un piano di utilizzazione cantonale;
- il 5 marzo 2012 il consiglio comunale di *Winterthur* nel *Cantone di Zurigo* ha deciso di realizzare un nuovo spazio di transito dotato di 20 posti destinato principalmente ai nomadi svizzeri. Il Cantone di Zurigo si sta altresì adoperando per la creazione di nuovi posti sulla base di un piano organico cantonale. La bozza del piano direttore cantonale prevede uno spazio di sosta e cinque spazi di transito (in aggiunta ai quattro spazi di sosta e agli otto spazi di transito già esistenti);

---

169

[http://www.bak.admin.ch/themen/sprachen\\_und\\_kulturelle\\_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=fr](http://www.bak.admin.ch/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=fr)

- attualmente il *Cantone di Berna* sta valutando dei siti per nuovi spazi di sosta, di passaggio e di transito con l'obiettivo di avviare i lavori per l'allestimento dalla primavera 2012;
- nel *Cantone di Friburgo* sono state gettate le basi per la realizzazione di un nuovo spazio di transito nel Comune di *Sâles* e sono in corso colloqui anche con il *Cantone di Vaud* sulle possibili misure di miglioramento dello spazio di transito di La Broye a *Payerne*;
- il *Cantone di Soletta* concentra invece la sua attenzione sulla realizzazione di uno spazio di transito a *Oensingen* destinato a nomadi svizzeri e stranieri (in aggiunta allo spazio di transito per nomadi svizzeri ubicato a Grenchen). La modifica del piano direttore è stata nel frattempo pubblicata ed è stata avviata la pianificazione di ulteriori spazi di sosta destinati ai nomadi di cittadinanza svizzera;
- nel *Cantone del Vallese* sono previsti due spazi di transito rispettivamente nell'Alto Vallese e nel Vallese centrale. Il progetto è stato sviluppato nel 2009. Tra i terreni presi in considerazione, due sono di proprietà della Confederazione e finora sono stati utilizzati dall'esercito;
- anche il *Cantone di Argovia* cerca siti per la realizzazione di quattro aree supplementari (uno spazio di sosta nell'agglomerato e tre spazi di transito nelle regioni Argovia orientale, Freiamt e Lenzburg). A novembre 2007 il Parlamento cantonale ha approvato un credito quadro per la realizzazione di questi spazi. Inoltre, nel 2011-2012, il Cantone di Argovia ristrutturerà due spazi di transito esistenti nei Comuni di *Aarau* e di *Windisch*, dotandoli di nuove infrastrutture;
- nel *Cantone di San Gallo* sarà realizzato un quarto spazio di sosta sul territorio della *città di San Gallo*. Alla fine del 2009 sono stati sottoposti al parere dei cittadini le modifiche ai piani di zona e i piani di costruzione. Per quanto riguarda i sei nuovi spazi di transito, per il periodo 2007-2009 il Parlamento cantonale ha approvato un credito pari a 2,85 milioni di franchi per la creazione di due aree, respingendo invece la richiesta di 5,89 milioni di franchi per la costruzione di altre aree. Per i due spazi di transito sono stati individuati due siti: uno nel Comune di *Gossau* e l'altro nel Comune di *Thal*, in un'ex area militare;
- il *Cantone di Basilea-Campagna* ha invece elaborato un disegno di legge concernente gli spazi destinati ai nomadi (*Gesetz über Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende*). La bozza poggia sul mandato previsto dalla costituzione cantonale per cui il Cantone e i Comuni sono tenuti a offrire assistenza ai nomadi in cerca di spazi di sosta e di transito e stabilisce che la delimitazione di suddetti spazi sia un compito congiunto del Cantone e dei Comuni. Nel contempo le attività di pianificazione in termini territoriali, organizzativi e finanziari vengono attribuite al Cantone e ai Comuni. La bozza del piano direttore cantonale precisa le disposizioni di legge dal punto di vista della pianificazione territoriale; essa è stata oggetto di una procedura di consultazione cantonale fino a novembre 2011; i risultati sono attualmente in fase di valutazione.

366. Con la riduzione degli effettivi dell'esercito, nuovi siti entreranno a far parte del parco immobiliare disponibile e, purché soddisfino i requisiti previsti, potranno essere proposte ai Cantoni come aree per i nomadi. Ogni richiesta presentata da un Cantone, un Comune o

una fondazione rispetto a un'area che potrebbe essere convertita in spazio di sosta o di transito per i nomadi viene sottoposta a un'apposita procedura d'esame.

367. Per maggiori informazioni sulla situazione degli Jenisch e dei nomadi si prega di consultare il terzo rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, gennaio 2012.

## **15 Ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990 (n. 20 delle Osservazioni conclusive)**

368. *Il Comitato invita lo Stato membro a considerare la possibilità di ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite concernente la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (Risoluzione n. 45/158 dell'Assemblea generale del 18 dicembre 1990, allegato).*

369. La Convenzione ONU dispone che i lavoratori migranti abbiano diritto alle stesse condizioni di lavoro dei cittadini dello Stato parte, indipendentemente dalla regolarità o irregolarità della loro presenza.

370. Sebbene sia già garantita la maggior parte dei diritti sanciti dalla Convenzione per persone che vi soggiornano legalmente, la Svizzera non ha ratificato la Convenzione. Il motivo principale consiste nel fatto che l'accordo garantisce ai lavoratori migranti clandestini le stesse condizioni di lavoro dei cittadini dello Stato parte.

371. La legislazione svizzera vigente non è pertanto compatibile con le esigenze stabilite dalla Convenzione, tanto più che le nuove forze lavoro provenienti da Stati terzi, che non possono appellarsi all'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE/AELS, sono tenute a soddisfare diversi requisiti per l'ammissione (in particolare artt. 18-24 LStr.). In caso di ratifica, la Svizzera dovrebbe pertanto concedere ai lavoratori immigrati irregolari un diritto di soggiorno temporaneo per consentire loro di far valere in tribunale i propri diritti nei confronti del proprio datore di lavoro. Attualmente un corrispondente adeguamento della legge non sembra praticabile e, in linea di principio, la Svizzera non sottoscrive trattati internazionali se non può garantire la loro ratifica e trasposizione nel diritto nazionale.

## **16 Attuazione della dichiarazione e del programma d'azione di Durban (n. 21 delle Osservazioni conclusive)**

372. *Il Comitato raccomanda allo Stato membro di prendere in considerazione le principali sezioni della Dichiarazione e del Programma di azione di Durban, adottati nel settembre 2001 nei lavori della Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la*



*xenofobia e l'intolleranza (A/CONF.189/12, cap. I) nella trasposizione della Convenzione nel diritto interno, in particolar modo degli articoli 2-7. Il Comitato esorta altresì lo Stato membro a includere nel prossimo rapporto periodico informazioni specifiche inerenti i piani d'azione e altre misure adottate al fine di attuare la Dichiarazione e il Programma d'azione di Durban a livello nazionale.*

373. La Svizzera ha apportato un contributo attivo ed efficace alla preparazione e allo svolgimento della Conferenza mondiale contro il razzismo, nel 2009 ha ospitato la Conferenza d'esame a Ginevra e partecipato attivamente alla celebrazione del decimo anniversario della Conferenza mondiale (*Commemoration of the Durban Declaration and Programme of Action*) tenutasi a New York il 22 settembre 2011. La sua presenza alla Conferenza mondiale le ha consentito di interrogarsi in modo critico sulle misure esistenti e di fissare le rispettive priorità.

374. Quale espressione della volontà del Governo di tradurre in pratica i risultati della Conferenza mondiale in Svizzera, il Consiglio federale ha istituito attraverso il decreto del 21 febbraio 2001 il Servizio per la lotta al razzismo (SLR). Il servizio definisce la politica della Confederazione in materia di prevenzione contro il razzismo, l'antisemitismo e la xenofobia nonché di promozione dei diritti dell'uomo. Promuove, coordina e armonizza tra loro le misure interne all'amministrazione e quelle cantonali e comunali contro il razzismo e fornisce assistenza tecnica e finanziaria alle autorità e alle istituzioni coinvolte. Offre un contributo determinante alla collaborazione con le istituzioni competenti a livello internazionale (ONU, OSCE, Consiglio d'Europa ecc.) e promuove lo scambio con le organizzazioni non governative e gli istituti di ricerca.

375. Le misure specifiche di rilievo relative alla *Dichiarazione di Durban* menzionate nell'ultimo rapporto sono state ampliate soprattutto nei seguenti ambiti:

- a. protezione e aiuto alle potenziali vittime, prevenzione e intervento professionali in caso di conflitti nonché costituzione e professionalizzazione di organizzazioni dei cosiddetti *targeted groups* come le persone di colore o i nomadi: dal 2008 l'SLR finanzia un progetto condotto dalla CFR in collaborazione con Humanrights.ch e altri uffici di consulenza in materia finalizzato alla realizzazione del sistema di documentazione e di monitoraggio DoSyRa. Nella fase del progetto 2012-2014, la Rete di consulenza per le vittime del razzismo porrà l'accento sulla professionalizzazione e sulla garanzia della qualità dell'attività di consulenza a beneficio delle vittime di discriminazione razziale. L'obiettivo consiste nell'elaborare rapporti capillari di qualità e nell'istituzionalizzare il progetto presso i Cantoni che ospitano i servizi di consulenza coinvolti.

Nell'ambito del *Programma di ricerca nazionale «Integrazione ed esclusione* (PRN 51, 2003-2007) tre progetti sono stati specificamente condotti sulla ricostruzione della storia della discriminazione di nomadi, Jenisch, Sinti e Rom in Svizzera. I progetti erano volti ad analizzare il ruolo, le attività e i dibattiti degli attori istituzionali del mondo della politica, legislazione, giustizia e opinione pubblica che contribuiscono ai processi di integrazione e di esclusione. I progetti hanno esaminato anche il modo in cui le attività svolte da istituzioni e autorità influiscono sull'identità delle persone coinvolte;

- b. integrazione dei migranti e prevenzione della discriminazione: si è già fatto più volte riferimento all'attuale decisione di dare un peso ancora maggiore alla protezione della discriminazione nel quadro della politica svizzera di migrazione e integrazione (si veda in particolare terza parte, cap.12);
- c. contrastare nuove forme di razzismo: i risultati del *Programma nazionale di ricerca Estremismo di destra – Cause e contromisure PNR 40+* sono stati diffusi dall'SLR sotto forma di opuscolo destinato a un ampio pubblico. In precedenza era già stato creato un servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito. Il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet SCOCI ha incentrato uno dei suoi ambiti di attività sul razzismo e sull'estremismo di destra.
376. Per una visione d'insieme generale sulle misure attualmente in corso in Svizzera e sui progetti si rimanda alla prima parte, capitolo 3.4.2.

## **17 Ratifica dell'emendamento all'articolo 8 paragrafo 6 della Convenzione (n. 22 delle Osservazioni conclusive)**

377. *Il Comitato raccomanda allo Stato membro di ratificare l'emendamento all'articolo 8 paragrafo 6 della Convenzione, adottato il 15 gennaio 1992 nella quattordicesima riunione degli Stati membri alla Convenzione e approvato dall'Assemblea generale nella risoluzione 47/111 del 16 dicembre 1992. In tale contesto, il Comitato fa riferimento alla risoluzione n. 61/148 del 9 dicembre 2006, nella quale l'Assemblea generale esorta con forza gli Stati membri ad accelerare il processo interno di ratifica dell'emendamento e a darne notifica senza indugio al Segretario generale per scritto.*

378. La Svizzera ha già recepito suddetto emendamento il 16 dicembre 1996.

## **18 Pubblicazione del rapporto e delle Osservazioni conclusive (n. 23 delle Osservazioni conclusive)**

379. *Il Comitato raccomanda che i rapporti dello Stato membro siano resi rapidamente accessibili al pubblico al momento della loro presentazione e che, allo stesso modo, le corrispondenti osservazioni del Comitato siano pubblicate nelle lingue ufficiali e nazionali.*

380. Il Governo svizzero diffonde i suoi rapporti nazionali e le Osservazioni conclusive del Comitato sulle pagine Internet della Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri<sup>170</sup> e dell'Ufficio federale per la giustizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia<sup>171</sup>. Il presente rapporto sarà pubblicato previa approvazione del Consiglio federale sul sito Internet dell'SLR in tutte e tre le lingue ufficiali nazionali<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/human/humri/humrtr/humrep.html>

<sup>171</sup> [http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/staat\\_und\\_buenger/menschenrechte2/uno-sozialpakt\\_und.html](http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/staat_und_buenger/menschenrechte2/uno-sozialpakt_und.html)

<sup>172</sup> <http://www.edi.admin.ch/frb/00497/01770/01772/index.html?lang=it>

381. È possibile reperire informazioni su questa tematica anche sul sito web del Centro svizzero di competenza per i diritti umani<sup>173</sup> e di numerose ONG svizzere che operano nel settore dei diritti dell'uomo e che, a tale scopo, ricevono sostegno finanziario da parte della Confederazione<sup>174</sup>. L'Università di Berna ha sviluppato, con il sostegno finanziario della Confederazione, un indice universale dei diritti dell'uomo sotto forma di banca dati online che fornisce per ogni Paese e per ogni diritto dell'uomo una rapida visione d'insieme sulle informazioni messe a disposizione dal sistema delle Nazioni Unite. La banca dati contiene tutte le osservazioni e le raccomandazioni relative alla Svizzera formulate dagli organi di trattati (dal 2000) nonché le procedure speciali (dal 2006)<sup>175</sup>.

382. Oltre alla diffusione in Internet, è previsto che una copia dei rapporti e delle Osservazioni conclusive venga consegnata a tutte le istanze cantonali e comunali coinvolte nella stesura del rapporto e interessate dalla sua attuazione e dalle Osservazioni conclusive del Comitato. Lo stesso vale per ogni altro ufficio federale e ogni altro servizio direttamente coinvolto. I rapporti sono disponibili in tedesco, francese e italiano; le Osservazioni conclusive sono redatte in francese e inglese.

## **19 Consultazione di organizzazioni della società civile e di altri attori (n. 24 delle Osservazioni conclusive)**

383. *Il Comitato raccomanda allo Stato membro, nell'ambito della preparazione del prossimo rapporto periodico, di tenere ampie consultazioni con le organizzazioni della società civile che operano nel settore della protezione dei diritti umani, in particolare nella lotta contro la discriminazione razziale.*

384. Il presente rapporto è stato redatto congiuntamente dalla Direzione del diritto internazionale pubblico e dal Servizio per la lotta al razzismo in collaborazione con gli uffici federali di competenza nei vari aspetti. Il rapporto è il frutto di diverse procedure di consultazione che hanno coinvolto l'Amministrazione federale, i Cantoni e le organizzazioni interessate. I Cantoni sono stati interpellati per mezzo della Conferenza dei Governi cantonali e delle rispettive Conferenze specializzate nel quadro di un'indagine tecnica. Anche le città e i Comuni sono stati coinvolti nel processo di elaborazione. Infine, singole organizzazioni specializzate hanno avuto l'occasione di prendere posizione in merito al rapporto, nella cui versione definitiva sono confluite le integrazioni e le osservazioni sostanziali.

---

<sup>173</sup> <http://www.skmr.ch/it/skmr.html>

<sup>174</sup> <http://www.humanrights.ch/de/Einstieg/index.html> (en, es, fr)

<sup>175</sup> [www.uhri.ohchr.org](http://www.uhri.ohchr.org)

## **20 Ulteriori raccomandazioni per lo Stato membro (n. 25-27 delle Osservazioni conclusive)**

385. I numeri 25 segg. delle Osservazioni conclusive contengono una serie di raccomandazioni amministrative rivolte alla Svizzera, sulle quali lo Stato parte prende posizione nel quadro della presentazione orale.

## LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

AELS	Associazione europea di libero scambio
AIRR	Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva
ALC	Accordo di libero scambio
art.	articolo
AVS/AI	Assicurazione vecchiaia e superstiti, assicurazione invalidità
cap.	capitolo
CAT	Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CE	Comunità europea
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
CFM	Commissione federale della migrazione
CFR	Commissione federale contro il razzismo
cfr.	confronta
CICAD	Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (Svizzera latina)
COIS	Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera
consid.	considerando (in DTF)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPC	Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 (RS 272)
CPM	Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0)
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (RS 312.0)

CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
cpv.	capoverso/i
CSR	Consiglio svizzero delle religioni/ <i>Swiss Council of Religions</i>
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
doc.	documento, documentazione
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DTF	Decisioni del Tribunale federale svizzero (raccolta ufficiale)
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
ed.	edizione
FES	Fondazione Educazione e Sviluppo
FF	Foglio federale della Confederazione Svizzera
FOIS	Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere
fr.	franchi svizzeri
FSCI	Federazione svizzera delle comunità israelite
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione (volume [anno], numero)
GRA	Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo
KID	Delegati cantonali all'integrazione
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)
LAV	Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)
LAVS	Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10)
LCit	Legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (RS 141.0)
LCoe	Legge federale sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Legge sulla coercizione

	LCoe; RS 364)
LDDS	Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20)
LDP	Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1)
lett.	lettera
LFPr	Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (RS 412.10)
LL	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (RS 822.11)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LPar	Legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (SR 151.1)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LStr	Legge federale sugli stranieri (02.024)
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
mio.	milione
n.	numero
nota	nota in calce
NZZ	<i>Neue Zürcher Zeitung</i>
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OIntS	Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'integrazione degli stranieri (RS 142.205)
ONG	Organizzazioni non governative (organizzazioni non statali)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite (Nazioni Unite)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
p.es.	per esempio
pag.	pagina
Patto I dell'ONU	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (RS 0.103.1)
Patto II dell'ONU	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2)
PIC	Programmi cantonali d'integrazione
PJLGS	Piattaforma delle comunità liberali ebraiche della Svizzera

PNR	Programma nazionale di ricerca
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale del diritto federale (con indicazione dell'anno, del volume e della pagina)
seco	Segreteria di Stato dell'economia
seg., segg.	seguenti
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFDS	Ufficio federale degli stranieri
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFPD	Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità
UFS	Ufficio federale di statistica
UFSPD	Ufficio federale dello sport
UNHCHR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati



## ALLEGATI

### Allegato 1: tabelle relative alla prima parte

**Tabella 1a, prima parte, capitolo 1.2.: popolazione straniera stabilmente residente per nazionalità 2007-2010**

Paese d'origine	2007	2008	2009	2010	in %
Italia	291 185	291 585	290 631	287 130	16,3
Germania	203 225	234 640	251 852	263 271	14,9
Portogallo	183 028	196 842	206 019	212 586	12,0
Serbia e Montenegro	188 075	184 428	181 292	...	...
Serbia	...	...	...	121 908	6,9
Kosovo	...	...	...	58 755	3,3
Montenegro	...	...	...	2022	0,1
Francia	79 278	87 385	92 473	95 643	5,4
Turchia	73 157	72 204	71 584	71 835	4,1
Spagna	65 850	65 166	64 974	64 126	3,6
Macedonia	60 184	59 909	60 043	60 116	3,4
Bosnia ed Erzegovina	39 414	37 631	35 907	35 513	2,0
Croazia	37 998	36 281	35 118	33 507	1,9
Altri Stati	380 699	403 644	424 111	459 865	26,0

Aggiornamento al 31 dicembre di ciascun anno. Fonte: UST, PETRA (fino al 2009). Esclusi dimoranti temporanei (< 12 mesi) e persone richiedenti l'asilo. Dal 2010, UST, STATPOP: nuovo metodo e nuova definizione della popolazione stabilmente residente che include anche i richiedenti l'asilo con un soggiorno complessivo in Svizzera pari ad almeno dodici mesi.

**Tabella 1b, prima parte, capitolo 1.2.: popolazione straniera stabilmente residente in base al Continente, 2007-2010**

Continente	2007	2008	2009	2010	in %
Europa	1 385 845	1 443 953	1 479 738	1 504 943	85,2
di cui Paesi UE/AELS	971 891	1 037 105	1 077 558	1 101 501	62,4
Africa	51 867	54 791	57 704	71 527	4,0
America	66 093	69 777	72 693	74 511	4,2
Asia	94 452	96 864	99 307	110 549	6,3
Australia, Oceania	3560	3845	3996	3990	0,2
Apolidi, Stato sconosciuto	276	485	566	757	0,0
<b>Totale</b>	<b>1 602 093</b>	<b>1 669 715</b>	<b>1 714 004</b>	<b>1 766 277</b>	

Aggiornamento al 31 dicembre di ciascun anno. Fonte: UST, PETRA (fino al 2009). Esclusi dimoranti temporanei (< 12 mesi) e persone richiedenti l'asilo. Dal 2010, UST, STATPOP: nuovo metodo e nuova definizione della popolazione stabilmente residente che include anche i richiedenti l'asilo con un soggiorno complessivo in Svizzera pari ad almeno dodici mesi.

**Tabella 2a, prima parte, capitolo 1.3.: immigrazione in base alla nazionalità, 2007-2010**

<b>Paese d'origine</b>	2007	2008	2009	2010
<b>Europa</b>	<b>112 514</b>	<b>127 251</b>	<b>104 763</b>	<b>104 206</b>
Germania	40 941	46 296	33 876	30 719
Portogallo	15 351	17 657	13 601	12 720
Francia	11 603	13 852	11 137	11 726
Italia	8540	10 025	8668	10 226
Regno Unito	5217	5773	5045	5697
Spagna	2139	2492	2622	3384
Austria	2859	3210	2792	2605
Serbia e Montenegro	5382	5107	4695	...
Kosovo	...	...	...	2402
Serbia	...	...	...	2329
Turchia	2089	2207	2251	2051
Paesi Bassi	1866	1997	1532	1684
Macedonia	1240	1228	1238	1159
Bosnia ed Erzegovina	933	994	740	752
Croazia	570	554	549	442
Altri Stati europei	13 784	15 859	16 017	16 310
<b>Altri continenti</b>				
Africa	6877	7557	7356	8585
America	11 077	12 040	11 707	12 244
Asia	12 536	13 834	13 627	13 581
Australia, Oceania	819	871	765	769
Apolidi, Stato sconosciuto	32	76	51	110
<b>Totale</b>	<b>143 855</b>	<b>161 629</b>	<b>138 269</b>	<b>139 495</b>

Fonte: UST, PETRA. Esclusi dimoranti temporanei (< 12 mesi) e persone richiedenti l'asilo.

**Tabella 2b, prima parte, capitolo 1.3.: stranieri entrati in Svizzera, per motivo di immigrazione (2011)**

<b><u>Totale</u></b>	<b><u>142 471</u></b>	<b><u>100.0</u></b>
<u>Ricongiungimento familiare</u>	<u>45 048</u>	<u>31,6</u>
<u>Stranieri con attività lucrativa contingentata</u>	<u>11 258</u>	<u>7,9</u>
<u>Stranieri con attività lucrativa non contingentata</u>	<u>57 207</u>	<u>40,2</u>
<u>Stranieri senza attività lucrativa</u>	<u>5429</u>	<u>3,8</u>
<u>Rientro in Svizzera</u>	<u>55</u>	<u>0,0</u>
<u>Formazione e perfezionamento</u>	<u>16 037</u>	<u>11,3</u>
<u>Rifugiati riconosciuti</u>	<u>3139</u>	<u>2,2</u>
<u>Casi di rigore</u>	<u>2700</u>	<u>1,9</u>
<u>Altri ingressi in Svizzera</u>	<u>1598</u>	<u>1,1</u>

Fonte: Ufficio federale della migrazione, febbraio 2012

**Tabella 3a, prima parte, capitolo 1.4.: statistica sull'asilo 2011**

Effettivo delle persone a fine periodo	Fine 2010	Fine 2011	+/- in%	Donne	Uomini
Totale richiedenti l'asilo in Svizzera	36 788	40 677	10,6	15 521	25 156
Totale persone in fase di procedura	12 915	16 915	31,0	5173	11 741
Totale persone ammesse a titolo provvisorio	23 471	23 310	-0,7	10 164	13 146
Totale casi speciali	402	452	12,4	184	268
Totale beneficiari dell'aiuto all'esecuzione	7262	7110	-2,1	1292	5818
Totale documentazioni di legittimazione ottenute	4138	3541	-14,4	707	2834
Totale persone nel quadro dell'organizzazione della partenza	2082	2212	6,2	357	1855
Totale rifugiati riconosciuti 1)	25 342	26 978	6,5	11 567	15 411
Totale persone settore asilo (incl. aiuto all'esecuzione)	69 392	74 765	7,7	28 380	46 385

Tutti i dati in merito ai rifugiati riconosciuti nel 2011 riportate nella presente statistica sull'asilo sono aggiornati a novembre 2011. Fonte: Ufficio federale della migrazione, febbraio 2012

**Tabella 3b, prima parte, capitolo 1.4.: richiedenti l'asilo, per nazionalità (2007-2010)**

Paese d'origine	2007	2008	2009	2010
Serbia 1)	7844	7059	6115	4269
Kosovo	...	...	...	709
Sri Lanka	2356	3101	3964	4137
Somalia	3329	4757	4532	4032
Eritrea	2288	3956	3812	3002
Iraq	3501	3575	3266	2799
Afghanistan	1323	1383	1780	2108
Angola	2288	1939	1721	1505
Turchia	2094	1768	1559	1372
Congo (Kinshasa)	2146	1498	1417	1301
Siria	793	1002	1145	1299
Bosnia ed Erzegovina	2250	1660	1454	1020
Altri Stati	13 100	10 756	11 008	9583
<b>Totale</b>	<b>41 062</b>	<b>40 794</b>	<b>40 319</b>	<b>36 116</b>

1) fino al 2009 Serbia e Montenegro; 2010: incluse le persone che non possono ancora essere attribuite a uno Stato successore dell'ex Serbia e Montenegro.

Aggiornamento al 31 dicembre di ciascun anno. Fonte: UST, PETRA (fino al 2009), STATPOP (dal 2010). Esclusi i rifugiati riconosciuti.

## **Allegato 2: fonti relative alla seconda parte**

### **Seconda parte, capitolo 7.3.: studi e pubblicazioni sul tema razzismo**

#### **Servizio per la lotta al razzismo**

- Schönenberger, Silvia e Rosita Fibbi (2011): *Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung/Lutte contre les discriminations à l'embauche*. Berna: Servizio per la lotta al razzismo (SLR).

L'analisi condotta dal *Forum Svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione FSM* dell'Università di Neuchâtel fornisce una visione d'insieme su strumenti e procedure tesi a impedire la discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro; analizza l'efficacia delle varie misure adottate, formula raccomandazioni sulla possibile applicazione e fornisce spunti per favorire un accesso non discriminatorio al mondo del lavoro. Lo studio dell'FSM è stato avviato e finanziato dal Servizio per la lotta al razzismo (SLR) in collaborazione con l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD). Disponibile solo in formato elettronico.

- Skenderovic, Damir (2010): *Strategien gegen den Rechtsextremismus in der Schweiz/Stratégies contre l'extrémisme de droite en Suisse*. Berna: Servizio per la lotta al razzismo (SLR).

La pubblicazione offre una visione d'insieme sulla storia dell'estremismo di destra in Svizzera e sulle varie forme che assume, illustra le contromisure intraprese dalle autorità statali e dalle organizzazioni della società civile e compara la situazione della Svizzera con quella di altri Paesi europei.

- Servizio per la lotta al razzismo (2009). Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale. Berna: Servizio per la lotta al razzismo (SLR).

La guida giuridica fornisce alle vittime del razzismo e ai centri di consulenza preziosi suggerimenti pratici e spiega come e quando è possibile appellarsi alla legge per contrastare la discriminazione razziale, facendo altresì luce sui limiti degli strumenti giuridici.

#### **Ufficio federale della migrazione**

- Ufficio federale della migrazione (2011): Rapporto sulla migrazione 2010. Berna: Ufficio federale della migrazione UFM.

Il rapporto sulla migrazione offre una visione d'insieme sui principali ambiti d'intervento e sui settori chiave dell'attività dell'UFM nel 2010, collocandoli in un contesto storico nazionale e internazionale e fornendo importanti dati statistici.

- Ufficio federale della migrazione (2011): Benvenuti in Svizzera. Informazioni per gli immigrati. Berna: Ufficio federale della migrazione UFM.

La pubblicazione «Benvenuti in Svizzera. Informazioni per gli immigrati» dà il benvenuto ai nuovi arrivati offrendo loro informazioni di base sulla vita in Svizzera. In molti casi gli immigrati devono rinunciare ai punti di riferimento fondamentali della vita finora trascorsa nel Paese d'origine e si ritrovano in una società che spesso non

conoscono. Questo strumento di benvenuto offre loro un quadro dei valori fondamentali, dei diritti e doveri vigenti in tutto il Paese, trasmette messaggi d'integrazione conformi alla legislazione e fornisce informazioni pratiche sulle condizioni di vita e di lavoro nei principali ambiti della vita. La pubblicazione è disponibile in tedesco, francese, italiano, albanese, arabo, inglese, portoghese, russo, serbo, spagnolo, tamil e turco.

- Ufficio federale della migrazione (2010): *Vivere e lavorare in Svizzera*. Berna: Ufficio federale della migrazione UFM.

La pubblicazione è destinata principalmente a coloro che arrivano in Svizzera per lavorare e fornisce informazioni sul Paese e sulla popolazione, sull'ingresso e sul soggiorno, sulla vita, sul lavoro e sulle assicurazioni sociali in Svizzera.
- Ufficio federale della migrazione (2010): *Assicurazioni sociali: soggiorno in Svizzera e partenza. Informazioni per i cittadini stranieri*. Berna: Ufficio federale della migrazione UFM.

Il prospetto fornisce informazioni di base sulle assicurazioni sociali svizzere in materia di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (AVS/AI, primo pilastro) e di previdenza professionale (secondo pilastro) e offre consigli pratici a coloro che desiderano lasciare definitivamente la Svizzera.
- Steinhardt, Max Friedlich, Thomas Straubhaar e Jan Wedemeier (2010): *Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung*. Berna: Ufficio federale della migrazione UFM.

Lo studio è finalizzato ad approfondire il rapporto tra la naturalizzazione e l'integrazione in Svizzera alla luce della valutazione della versione attuale del RIFOS; illustra inoltre in che modo i tre gruppi di cittadini «naturalizzati», «stranieri» e «svizzeri» si posizionano nel mercato del lavoro e il loro livello di integrazione nella vita professionale.
- Burri Sharani, Barbara, Denise Efionayi-Mäder, Stephan Hammer, Marco Pecoraro, Bernhard Soland, Astrit Tsaka e Chantal Wyssmüller (2010): *Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz/La population kosovare en Suisse*. Berna: Ufficio federale della migrazione UFM.
- Fibbi, Rosita, Claudio Bolzman, Antonio Fernandez, Andrés Gomensoro, Bülent Kaya, Christelle Maire, Clémence Merçay, Marco Pecoraro e Philippe Wanner (2010): *Die portugiesische Bevölkerung in der Schweiz/Les Portugais en Suisse*. Berna: Ufficio federale della migrazione UFM.
- Eyer, Philipp e Régine Schweizer (2010): *Die somalische und die eritreische Diaspora in der Schweiz/Les diasporas somaliennne et érythréenne en Suisse*. Berna: Ufficio federale della migrazione UFM.
- Haab, Katharina, Claudio Bolzman, Andrea Kugler e Özcan Yilmaz (2010): *Diaspora und Migrantengemeinschaften aus der Türkei/Diaspora et communautés de migrants de Turquie en Suisse*. Berna: Ufficio federale della migrazione UFM.
- Confederazione svizzera (2008): *Personenfreizügigkeit Schweiz – EU: Weiterführung des Abkommens nach 2009 und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien/Libre circulation*

*des personnes Suisse – UE : reconduction de l'accord après 2009 et extension à la Bulgarie et à la Roumanie.* Berna: Ufficio federale della migrazione UFM, Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE, Segretariato di Stato dell'economia SECO.

L'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE è in vigore dal 2002. Dopo oltre sei anni, la Svizzera ha potuto decidere se prolungare la libera circolazione delle persone dopo il 2009 ed estenderla ai due Paesi di recente adesione all'UE, Bulgaria e Romania, applicando i rispettivi periodi di transizione. Con questa decisione la Svizzera ha inoltre optato per una proroga degli accordi bilaterali I.

### Commissione federale della migrazione

- Commissione federale della migrazione (2011): I «sans papiers» in Svizzera. Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM. Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Wichmann, Nicole, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Joanna Menet e Didier Ruedin (2011): *Margine di manovra nel federalismo: La politica migratoria nei Cantoni*, CFM, 2011. Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Efionayi-Mäder, Denise, Silvia Schönenberger e Ilka Steiner (2010): *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010/Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010.* Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Wichmann, Nicole, Christin Achermann e Denise Efionayi-Mäder (2010): *Wegweisen. Ausschaffen: Ein Grundlagenbericht zu den ausländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit/Renvoi. Expulsion: un rapport de base sur les conséquences de la criminalité en matière de droit des étrangers.* Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Keller, Christoph (2010): *Citoyenneté: Zugehörig sein, teilhaben und Verantwortung übernehmen/Citoyenneté. Assumer son appartenance, sa participation et sa responsabilité.* Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Kofler, Andrea Ch. e Lilian Fankhauser (2009): *Frauen in der Migration: Das Bild der Migrantin in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung und in der aktuellen Forschung/Femmes en migration. L'image des migrantes dans la perception de l'opinion publique et de la politique, ainsi que dans la recherche actuelle.* Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Moret, Joëlle e Janine Dahinden (2009): *Wege zu einer besseren Kommunikation: Kooperation mit Netzwerken von Zugewanderten/Vers une meilleure communication. Coopération avec les réseaux de migrants.* Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Matthey, Laurent e Béatrice Steiner (2009): *Wir, ich – die anderen: Migrantenvereine und Identitätsbildung: eine Innensicht/Nous, moi – les autres. Les associations de migrants et la formation de l'identité: une approche internaliste.* Berna: Commissione federale della migrazione CFM.

- Achermann, Alberto (2009): *Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort: Bericht und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen/Admission de groupes de réfugiés et aide sur place. Rapport et recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration*. Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Schulte-Haller, Mathilde (2009): *Frühe Förderung: Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung: Bestandesaufnahme und Handlungsfelder/Développement précoce. Recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce: situation initiale et champs d'action*. Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Commissione federale della migrazione (2010): «*Citoyenneté*» – *Partizipation neu denken: Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM/«Citoyenneté» – redéfinir la participation. Recommandations de la CFM*. Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Commissione federale della migrazione (2010): *Integrazione, uno strumento per realizzare le pari opportunità o un metro di misura per imporre sanzioni? Dichiarazione di principio e raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM*. Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Commissione federale della migrazione (2010): *Donne in migrazione. Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM*. Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Commissione federale della migrazione (2009): *Sostegno alla prima infanzia. Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM*. Berna: Commissione federale della migrazione CFM.
- Commissione federale della migrazione (2008): *La nozione di integrazione nella legge. Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM*. Berna: Commissione federale della migrazione CFM.

### **Ufficio federale della sanità pubblica**

- Ufficio federale della sanità pubblica (2011): *Sprachliche Brücken zur Genesung: Interkulturelles Übersetzen im Gesundheitswesen der Schweiz/Des ponts linguistiques pour mieux guérir. L'interprétariat communautaire et la santé publique en Suisse*. Berna: Ufficio federale della sanità pubblica UFSP.  

La pubblicazione *Sprachliche Brücken zur Genesung. Interkulturelles Übersetzen im Gesundheitswesen der Schweiz* mette in luce gli aspetti qualitativi, giuridici ed economici dell'interpretariato interculturale e propone altresì una sintesi delle conoscenze fondamentali sul tema mostrandone il rispettivo contesto di ricerca. La pubblicazione si basa su dieci rapporti di esperti e circa 16 articoli tratti da riviste o raccolte dedicate alla comunicazione interculturale nel settore della sanità pubblica in Svizzera.
- Navarra, Katja (2011): *Guida alla salute svizzera. Il sistema sanitario svizzero in breve – un manuale per i migranti che vivono in Svizzera. Terza edizione completamente*

riveduta. Wabern/Liebefeld: Croce rossa svizzera e Ufficio federale della sanità pubblica UFSP.

La guida offre un valido aiuto in materia di assistenza medica in Svizzera, illustra le principali leggi e direttive come pure l'assicurazione malattia o invalidità e riporta gli indirizzi dei principali interlocutori del settore sanitario.

- Kaya, Bülent (2008): *Prevenzione e promozione della salute nell'ottica migratoria. Guida per la pianificazione e attuazione di progetti*. Berna: Ufficio federale della sanità pubblica UFSP.

Alla luce della crescente pluralizzazione della società, le istituzioni del settore sanitario si trovano spesso a doversi confrontare con pazienti di provenienze diverse e con una molteplicità di stili di vita e di sistemi di riferimento. Questo contesto richiede una certa apertura delle istituzioni nei confronti della popolazione (migratoria) sempre più variegata e, di conseguenza, uno sviluppo di strutture organizzative transculturali in grado di soddisfare al meglio le esigenze specifiche dei singoli individui. La presente pubblicazione, realizzata su incarico di Promozione Salute Svizzera e dell'Ufficio federale della salute pubblica, offre un quadro di riferimento per l'elaborazione di progetti idonei alla popolazione migrante.

- Cerutti, Herbert (2008): *Migrazione e salute. Sintesi della strategia federale fase II (2008-2013)*. Berna: Ufficio federale della sanità pubblica UFSP.
- Saladin, Peter (2009): *Diversità e pari opportunità. Basi per un'azione efficace nel microcosmo delle istituzioni sanitarie*. Berna: Ufficio federale della sanità pubblica UFSP.  
Il manuale «Diversità e pari opportunità» offre supporto al personale di ospedali, cliniche e istituti per lungodegenti nel loro intento di abbattere le barriere all'accesso e di acquisire competenze transculturali. Include anche un DVD con il documentario «Quando capire è guarire» che mostra concretamente le esperienze degli immigrati all'ospedale.

### Studi a livello cantonale e comunale

Per motivi di spazio e di praticità riportiamo di seguito, a titolo rappresentativo per le molteplici attività svolte nei Cantoni e nei Comuni, solo alcuni degli studi condotti (per ulteriori studi si rimanda direttamente al rispettivo argomento):

- Schönenberger Silvia, Wichmann Nicole (2011): *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz* Neuchâtel: *Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien* (Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione).
- *Rassismusbericht der Stadt Zürich 2009* (Rapporto sul razzismo della città di Zurigo 2009). Disponibile in tedesco sul sito [www.stadt-zuerich.ch/integration](http://www.stadt-zuerich.ch/integration) insieme all'allegato e ad alcuni fogli informativi (> Themen A-Z/Diskriminierungsbekämpfung).
- *Familienbericht Basel-Landschaft 2010, Kapitel 6, Nutzung der unterstützenden Angebote für Familien. Daten zur Nutzung bestehender familienunterstützender Angebote* Nationalität:



[www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/fkd/fff/famber/famber\\_06.pdf](http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/fkd/fff/famber/famber_06.pdf) (solo in tedesco)

- *Haute école de travail social Genève, Bureau de l'intégration des étrangers du canton de Genève, Equipe de prévention et d'intervention communautaire/Infor Jeunes de l'Hospice Genève : L'incident raciste au quotidien: Représentations, dilemmes et interventions des travailleurs sociaux et enseignants. \*Editions IES, Genève, 2009.*

## Riunioni e conferenze

Nel periodo in rassegna la Confederazione ha organizzato i seguenti convegni.

- Ufficio federale della sanità pubblica: *Gesundheit der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz* (Salute dei migranti in Svizzera). Evento informativo, 9 novembre 2011, hotel Kreuz, Zeughausgasse 41, Berna. Presentazione dei principali risultati del secondo monitoraggio sulla salute delle persone di origine migratoria residenti in Svizzera (GMM II)
- Commissione federale della migrazione CFM: Giornata annuale della CFM sul federalismo e politica migratoria, 28 ottobre 2011
- Servizio per la lotta al razzismo (SLR): convegno «Tutela dalla discriminazione: imparare dall'Europa?», 2 dicembre 2008
- Ufficio federale delle assicurazioni sociali: conferenza nazionale «Giovani e violenza» 9 marzo 2012, Berna
- Ufficio federale delle assicurazioni sociali: conferenza nazionale «Lottare insieme contro la povertà», 9 novembre 2010, Berna
- Ufficio federale della cultura: «Convegno sulla prevenzione e la lotta all'illetteratismo», 5 novembre 2010, Berna
- Dipartimento federale degli affari esteri: «Seminario sull'accattonaggio infantile e il traffico di minori», 31 marzo 2010, Berna
- Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari: «Forum Questioni familiari» sul tema dell'influenza della famiglia sulle opportunità formative, 26 giugno 2008, Berna
- Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo UFU: *Nationale Tagung der kantonalen Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt* (Incontro nazionale dei servizi d'intervento cantonali contro la violenza domestica), 3 novembre 2011, Berna

## A livello cantonale e comunale

Per motivi di spazio e di praticità, riportiamo di seguito a titolo rappresentativo solo alcune delle manifestazioni tra le molteplici attività svolte nei Cantoni e nei Comuni.

- Cantone di Friburgo: convegno *Zwangsheirat - arrangierte Heirat* (Matrimoni forzati e combinati): stato della situazione in Svizzera e nel Cantone di Friburgo e lancio della campagna di prevenzione [http://www.fr.ch/imr/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=35680](http://www.fr.ch/imr/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=35680) (solo tedesco)
- Cantone di Ginevra: l'ufficio cantonale preposto all'integrazione ha organizzato, in collaborazione con l'Università di Ginevra e la *Fachhochschule für Soziale Arbeit*, tre conferenze sulle seguenti tematiche: *Migration et identité sociale, Construire la citoyenneté en contextes : un parcours anthropologique, L'immigration, la jeunesse et les espaces sociaux de la citoyenneté* (Migrazione e identità sociale, Costruire la cittadinanza nei contesti: un percorso antropologico e L'immigrazione, la gioventù e gli spazi sociali della cittadinanza).

- Città di Berna: *Forum der Migrantinnen und Migranten zum Thema Diskriminierung* (Forum dei migranti sul tema della discriminazione), autunno 2009. Sulla base delle tematiche e delle esperienze apportate dai partecipanti, la città di Berna ha individuato e definito punti chiave e ambiti d'intervento per la protezione dalla discriminazione. I settori lavoro, alloggio e scuola e formazione hanno rivestito un ruolo fondamentale nei resoconti degli immigrati partecipanti e nella formulazione delle loro esigenze.
- Università di Lucerna, 24 settembre 2011: *Vom Hinterhof ins Stadtzentrum. Religiöse Minderheiten in der Mehrheitsgesellschaft* (Dal cortile al centro cittadino. Religioni minoritarie in una società maggioritaria).
- Casa Romero, Lucerna, 21 marzo 2011: *Einwanderungsland Schweiz* (La Svizzera, terra d'immigrazione). Intervento di Mark Terkessidis.
- Città di Yverdon: Forum sull'integrazione 2010. Nel 2011 sono stati distribuiti 40 000 tovaglioli in 100 luoghi pubblici per richiamare l'attenzione sulla discriminazione sul posto di lavoro.

**Allegato 3: tabelle sulla terza parte****Tabella terza parte, capitolo 12: statistiche sui casi di rigore ai sensi dell'art. 30, cpv. 1 lett. b LStr****Richieste conformi all'art. 30 cpv. 1 lett. b LStr, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2010**<sup>176</sup>

Cantone	Richieste depositate	Richieste accolte	Richieste respinte
BE	1	1	0
BS	4	3	1
FR	1	0	1
GE	63	55	8
NE	1	1	0
VD	79	69	10
VS	1	0	1
<b>Totale</b>	<b>150</b>	<b>129</b>	<b>21</b>

Fonte: Ufficio federale della migrazione UFM, Ambito direzionale Entrata, dimora e ritorno, Divisione Dimora, 2011

**Richieste conformi all'art. 30 cpv. 1 lett. b LStr, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009**<sup>177</sup>

Cantone	Richieste depositate	Richieste accolte	Richieste respinte
AG	1	1	0
BE	1	0	1
FR	1	1	0
GE	138	63	75
JU	1	1	0
VD	39	22	17
<b>Totale</b>	<b>181</b>	<b>88</b>	<b>93</b>

Fonte: Ufficio federale della migrazione UFM, Ambito direzionale Entrata, dimora e ritorno, Divisione Dimora, 2010

**Richieste conformi all'art. 30 cpv. 1 lett. b LStr, dal 1° settembre 2001 al 31 dicembre 2008**<sup>178</sup>

Cantone	Richieste depositate	Richieste accolte	Richieste respinte	Richieste pendenti
AG	1	1	0	0
BE	36	28	8	0
BL	18	18	0	0
BS	39	20	19	0
FR	87	60	27	0

176

[www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2010-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2010-d.pdf) (disponibile solo in tedesco, aggiornato al 5 aprile 2012)

177

[www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2009-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2009-d.pdf) (disponibile solo in tedesco, aggiornato al 5 aprile 2012)

178

[www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2001-2008-i.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2001-2008-i.pdf) (aggiornato al 5 aprile 2012)

<b>GE</b>	1063	789	271	3
<b>JU</b>	6	5	1	0
<b>LU</b>	2	2	0	0
<b>NE</b>	22	17	5	0
<b>SG</b>	1	1	0	0
<b>SH</b>	4	4	0	0
<b>SO</b>	6	6	0	0
<b>SZ</b>	1	1	0	0
<b>TI</b>	1	1	0	0
<b>VD</b>	688	249	439	0
<b>ZH</b>	10	10	0	0
<b>Totale</b>	<b>1985</b>	<b>1212</b>	<b>770</b>	<b>3</b>

Fonte: Ufficio federale della migrazione UFM, Ambito direzionale Entrata, dimora e ritorno, Divisione Dimora, 2009

**Allegato 4: consultazione tecnica presso i Cantoni, le città e i Comuni - questionario  
CERD 2014 – Sviluppi e misure nei Cantoni, nelle città e nei Comuni dal 2008**

Capitolo	Argomento	Destinatari
Prima parte, cap. 2.6.	<p><i>Controllo degli eventi riportati nel rapporto:</i> emendamenti alle costituzioni cantonali in materia di discriminazione/razzismo</p> <p><i>Aggiornamento/integrazioni:</i> modifiche alle leggi cantonali in merito alla lotta contro il razzismo? Prese di posizione cantonali contro il razzismo?</p>	Cantoni
Prima parte, cap. 3.2.2. (in particolare punto b)	<p><i>Aggiornamento/integrazioni:</i> ultimi sviluppi in merito alle comunità religiose?</p> <p><i>Esempi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Creazione della «Casa delle religioni» di Berna</i></li> <li>- <i>Allestimento di un luogo di sepoltura lungo il Reuss, nella città di Lucerna</i></li> <li>- <i>Nuovi siti di sepoltura per musulmani in diversi Comuni</i></li> </ul>	Cantoni
Prima parte, cap. 3.4.3.	<p><i>Aggiornamento/integrazioni:</i> prese di posizione cantonali o comunali e attività contro il razzismo?</p> <p><i>Esempi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Adesione alla Coalizione delle città contro il razzismo e dichiarazioni in merito</i></li> <li>- <i>Dichiarazioni relative a episodi concreti</i></li> </ul>	Cantoni, città e Comuni
Seconda parte, cap. 5.4.9.	<p><i>Aggiornamento/integrazioni:</i> <b>Aggiornare:</b> ultimi sviluppi in merito alla libertà di riunione?</p>	Cantoni
Seconda parte, cap. 5.5.5.; seconda parte, cap. 7.1.	<p><i>Aggiornamento/integrazioni:</i> ultimi sviluppi in merito a educazione e formazione?</p> <p><i>Esempi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Sviluppo del sostegno alla prima infanzia: finalità e ripercussioni in termini di integrazione e di prevenzione contro la discriminazione</i></li> <li>- <i>Aumento del numero di posti per l'assistenza all'infanzia extrafamiliare: finalità e ripercussioni in termini di integrazione e di prevenzione contro la discriminazione</i></li> </ul>	Cantoni Città e Comuni sul sostegno alla prima infanzia
Seconda parte, cap. 5.5.3.	<p><i>Aggiornamento/integrazioni:</i> diritto all'alloggio, misure nei Cantoni/Comuni? Evoluzione della prassi giudiziaria?</p> <p><i>Esempi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Iniziative concrete nell'ambito del programma</i></li> </ul>	Cantoni, città e Comuni

	<p>«Progetti urbani»</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Sostegno a organizzazioni come la fondazione Domicil con sede a Zurigo (offre supporto alle persone economicamente deboli nella ricerca di un'abitazione adeguata a un prezzo conveniente, aiuta i nuovi locatari a integrarsi nel nuovo luogo di domicilio, promuove i rapporti di vicinato ecc.)</i></li> <li>- <i>Studi, indagini, ecc. sulla situazione e sulla necessità d'intervento</i></li> </ul>	
Seconda parte, cap. 5.5.4.	<p><i>Aggiornamento/integrazioni: ultimi sviluppi in materia di soccorso d'emergenza, aiuto sociale, altre prestazioni/misure a monte a livello cantonale collegate al rapporto CERD?</i></p>	Cantoni, città e Comuni
Seconda parte, cap. 5.6.	<p><i>Aggiornamento/integrazioni: ultimi sviluppi in materia di diritto d'accesso ai luoghi e ai servizi pubblici?</i></p> <p><i>Esempi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Progetti volti all'apertura delle istituzioni</i></li> <li>- <i>Interpretariato interculturale</i></li> <li>- <i>Progetti come «Safer clubbing» (un progetto comune attuato da discoteche, bar e locali che, consci della propria responsabilità, promuovono la prevenzione e la sicurezza anche nell'ambito della discriminazione e del divieto d'entrata in discoteche e bar)</i></li> </ul>	Cantoni, città e Comuni
Seconda parte, cap. 7.2.4.	<p><i>Aggiornamento/integrazioni: studi, pubblicazioni e conferenze sui temi razzismo/discriminazione?</i></p>	Cantoni, città e Comuni
Terza parte, cap. 1.3.	<p><i>Aggiornamento/integrazioni: ultimi sviluppi in merito alla procedura di naturalizzazione?</i></p> <p><i>Esempi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Misure generali o misure di formazione e perfezionamento per una procedura di naturalizzazione scevra da ogni forma di discriminazione.</i></li> </ul>	Cantoni