

**Quarto, quinto e sesto 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

Testo originale: tedesco

Berna, settembre 2006



# Quarto, quinto e sesto rapporto periodico presentati dalla Svizzera al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale

## Indice

<b>Introduzione</b> .....	<b>9</b>
<b>Prima parte:</b> .....	<b>11</b>
<b>Informazioni generali</b> .....	<b>11</b>
1. Osservazione preliminare.....	11
2. Evoluzione della struttura demografica.....	11
3. Basi costituzionali e legislative.....	16
4. Politica generale di lotta contro la discriminazione razziale.....	24
<b>Seconda parte:</b> .....	<b>35</b>
<b>Esame dell'applicazione degli articoli 2–7 della Convenzione</b> .....	<b>35</b>
1. Articolo 2: condanna della discriminazione razziale.....	35
2. Articolo 3: condanna dell'apartheid .....	36
3. Articolo 4: misure volte a punire determinati atti di discriminazione razziale.....	38
4. Articolo 5: eliminazione della discriminazione razziale, segnatamente nel settore di determinati diritti umani.....	41
5. Articolo 6: garanzia di un rimedio giuridico efficace .....	60
6. Articolo 7: provvedimenti nei settori dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione .....	61
<b>Parte terza:</b> .....	<b>73</b>
<b>Presa di posizione sulle Conclusioni del Comitato del 21 marzo 2002</b> .....	<b>73</b>
1. In generale .....	73
2. Federalismo (n. 8 delle Conclusioni) .....	73
3. Persistenza di atteggiamenti ostili verso le persone di colore, i musulmani e richiedenti l'asilo (numero 9 delle Conclusioni) .....	74
4. Procedure di naturalizzazione (n. 10 delle Conclusioni) .....	77
5. Costituzione di classi separate per allievi stranieri (n. 11 delle Conclusioni) .....	80
6. Polizia (n. 12 delle Conclusioni).....	83
7. Commissione federale contro il razzismo (n. 13 delle Conclusioni) .....	86
8. Politica di immigrazione (n. 14 delle Conclusioni).....	87
9. I nomadi (n. 15 delle Conclusioni) .....	87
10. Discriminazione razziale nel settore privato (n. 16 della Conclusioni).....	94
11. Articolo 14 della Convenzione (n. 17 delle Conclusioni).....	102
12. Attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban (n. 18 delle Conclusioni).....	103
<b>Abbreviazioni</b> .....	<b>105</b>



## Sommario

<b>Sommario .....</b>	<b>5</b>
<b><u>Introduzione .....</u></b>	<b><u>9</u></b>
<b><u>Prima parte:.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b>Informazioni generali .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Osservazione preliminare.....</b>	<b>11</b>
<b>2. Evoluzione della struttura demografica.....</b>	<b>11</b>
2.1. Popolazione straniera residente.....	11
2.1.1. Popolazione straniera stabilmente residente per nazionalità 2001 - 2004 .....	11
2.1.2. Origine per continente .....	12
2.2. Immigrazione .....	12
2.2.1. Immigrazione per nazionalità .....	12
2.2.2. Motivi d'immigrazione.....	13
2.3. Asilo.....	14
2.4. Minoranze linguistiche.....	15
2.5. Minoranze religiose .....	15
2.6. Minoranze etniche .....	16
<b>3. Basi costituzionali e legislative.....</b>	<b>16</b>
3.1. Firma e ratifica di convenzioni internazionali.....	16
3.1.1. Convenzioni internazionali delle Nazioni Unite.....	16
3.1.2. Convenzioni regionali concernenti i diritti umani.....	17
3.1.3. Revisione della Costituzione federale (Cost.) .....	18
3.2. Modifiche della legislazione penale.....	18
3.2.1. Codice penale.....	18
3.2.2. Procedura penale .....	19
3.2.3. Introduzione di una legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM).....	19
3.3. Modifiche del diritto civile .....	19
3.4. Modifiche del diritto pubblico .....	20
3.4.1. Revisione parziale della legge sull'asilo.....	20
3.4.2. Revisione totale della legge federale sugli stranieri (LStr).....	21
3.4.3. Altre modifiche nel settore della legislazione sugli stranieri e sull'asilo.....	22
3.4.4. Altre modifiche nel settore del diritto pubblico .....	23
3.5. Riforme di costituzioni cantonali .....	23
<b>4. Politica generale di lotta contro la discriminazione razziale.....</b>	<b>24</b>
4.1. Osservazioni generali.....	24
4.2. Minoranze nazionali.....	25
4.2.1. Minoranze linguistiche .....	25
4.2.2. Minoranze religiose.....	25
4.2.3. Nomadi .....	27
4.3. Popolazione straniera.....	27
4.3.1. Politica di migrazione .....	27
4.3.2. Politica d'asilo .....	28
4.3.3. Politica d'integrazione.....	28
4.3.4. Sans-papier.....	31
4.4. Attività contro il razzismo .....	32
4.4.1. A livello nazionale.....	32
4.4.2. A livello internazionale .....	33

<b>Seconda parte:</b> .....	<b>35</b>
<b>Esame dell'applicazione degli articoli 2–7 della Convenzione</b> .....	<b>35</b>
<b>1. Articolo 2: condanna della discriminazione razziale</b> .....	<b>35</b>
1.1. Articolo 2 paragrafo 1 commi a e b: rispetto del principio della parità di trattamento da parte dello Stato.....	35
1.2. Articolo 2 paragrafo 1 comma a: problema della discriminazione fra stranieri e riserva formulata dalla Svizzera a favore della sua politica d'immigrazione.....	36
1.3. Articolo 2 paragrafo 1 commi c e d: divieto della discriminazione e relativa applicazione ai rapporti fra individui .....	36
<b>2. Articolo 3: condanna dell'apartheid</b> .....	<b>36</b>
2.1. In Svizzera .....	36
2.2. Sul posto.....	36
<b>3. Articolo 4: misure volte a punire determinati atti di discriminazione razziale</b> .....	<b>38</b>
3.1. Giurisprudenza del Tribunale federale relativa agli articoli 261 <sup>bis</sup> CP e 171c CPM .....	39
3.2. Modifiche di leggi intese a combattere il razzismo.....	40
<b>4. Articolo 5: eliminazione della discriminazione razziale, segnatamente nel settore di determinati diritti umani</b> .....	<b>41</b>
4.1. Articolo 5 comma a: diritto ad una parità di trattamento dinanzi ai tribunali ed a ogni altro organo che amministri la giustizia .....	41
4.1.1. Riforma della giustizia .....	42
4.1.2. Legge federale sull'inchiesta mascherata e legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni .....	42
4.1.3. Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale .....	43
4.2. Articolo 5 comma b: diritto alla sicurezza personale ed alla protezione dello Stato .....	44
4.3. Articolo 5 comma c: diritti politici.....	45
4.4. Articolo 5 comma d: altri diritti civili .....	46
4.4.1. Articolo 5 comma d sottocomma i: diritto di circolare liberamente e di scegliere il luogo di residenza all'interno dello Stato .....	46
4.4.2. Articolo 5 comma d sottocomma ii: diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, e di tornare nel proprio Paese .....	46
4.4.3. Articolo 5 comma d sottocomma iii: diritto alla nazionalità .....	46
4.4.4. Articolo 5 comma d sottocomma iv: diritto a contrarre matrimonio e alla scelta del proprio coniuge .....	48
4.4.5. Articolo 5 comma d sottocomma v: diritto alla proprietà.....	49
4.4.6. Articolo 5 comma d sottocomma vi: diritto all'eredità .....	49
4.4.7. Articolo 5 comma d sottocomma vii: diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.....	49
4.4.8. Articolo 5 comma d sottocomma vii: diritto alla libertà di opinione e di espressione .....	52
4.4.9. Articolo 5 comma d sottocomma ix: libertà di riunione e di pacifica associazione; .....	53
4.5. Articolo 5 comma e: diritti economici, sociali e culturali .....	53
4.5.1. Articolo 5 comma e sottocomma i: diritto al lavoro.....	54
4.5.2. Articolo 5 comma e sottocomma ii: diritti sindacali.....	57
4.5.3. Articolo 5 comma e sottocomma iii: diritto all'alloggio .....	57
4.5.4. Articolo 5 comma e sottocomma iv: diritto alle cure mediche pubbliche e alla previdenza sociale.....	58
4.5.5. Articolo 5 comma e sottocomma v: diritto all'educazione e alla formazione .....	59
4.5.6. Articolo 5 comma f: diritto di accesso a tutti i luoghi e servizi ad uso pubblico...60	
<b>5. Articolo 6: garanzia di un rimedio giuridico efficace</b> .....	<b>60</b>
<b>6. Articolo 7: provvedimenti nei settori dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione</b> .....	<b>61</b>
6.1. Servizio per la lotta al razzismo (SLR) .....	61
6.1.1. Attività del SLR.....	61

6.1.2. Fondo progetti per i diritti umani e l'antirazzismo .....	62
6.2. Commissione federale contro il razzismo (CFR) .....	65
6.3. Commissione federale degli stranieri (CFS) .....	66
6.4. Provvedimenti nell'ambito dell'insegnamento e dell'educazione.....	67
6.5. Media.....	68
6.5.1. Consiglio Svizzero della stampa .....	69
6.5.2. Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR).....	70
6.5.3. Televisione svizzera (SRG SSR).....	70
6.5.4. Servizio di coordinazione nazionale per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI) .....	71
6.5.5. Studio sulla tipizzazione degli ebrei nei media.....	71
6.5.6. Conferenze.....	72

**Parte terza: .....73**

<b>Presa di posizione sulle Conclusioni del Comitato del 21 marzo 2002 .....</b>	<b>73</b>
1. In generale .....	73
2. Federalismo (n. 8 delle Conclusioni) .....	73
3. Persistenza di atteggiamenti ostili verso le persone di colore, i musulmani e richiedenti l'asilo (numero 9 delle Conclusioni) .....	74
4. Procedure di naturalizzazione (n. 10 delle Conclusioni) .....	77
4.1. Sentenze del Tribunale federale.....	77
4.2. Modifiche di legge in relazione alle naturalizzazioni.....	78
4.3. Esami linguistici .....	80
5. Costituzione di classi separate per allievi stranieri (n. 11 delle Conclusioni) .....	80
6. Polizia (n. 12 delle Conclusioni).....	83
6.1. Violenza da parte della polizia .....	83
6.2. Mediatore.....	84
6.3. Reclutamento nella polizia di persone appartenenti a gruppi minoritari.....	84
6.4. Formazione e sensibilizzazione .....	84
7. Commissione federale contro il razzismo (n. 13 delle Conclusioni) .....	86
7.1. CFR e SLR.....	86
7.2. Organo a difesa dei diritti umani.....	86
8. Politica di immigrazione (n. 14 delle Conclusioni).....	87
9. I nomadi (n. 15 delle Conclusioni) .....	87
9.1. Sviluppi a livello nazionale.....	87
9.2. Organizzazioni internazionali .....	89
9.3. Istruzione .....	90
9.4. Divieto del lavoro minorile .....	91
9.5. Autorizzazione d'esercizio per il commercio ambulante.....	91
9.6. Lingua.....	92
9.7. Aree di sosta e di transito.....	92
9.7.1. Situazione e bisogno di intervento.....	92
9.7.2. Provvedimenti già decisi .....	94
10. Discriminazione razziale nel settore privato (n. 16 delle Conclusioni).....	94
10.1. In generale.....	95
10.2. Occupazione .....	96
10.3. Alloggio.....	98
10.4. Istruzione .....	99
10.5. Sanità pubblica .....	100
10.6. Accesso alle istituzioni pubbliche.....	102
11. Articolo 14 della Convenzione (n. 17 delle Conclusioni).....	102

<b>12. Attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban (n. 18 delle Conclusioni).....</b>	<b>103</b>
<b>Abbreviazioni.....</b>	<b>105</b>



## **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 «la 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 sue «Conclusioni»<sup>3</sup>, il Comitato dell'ONU per l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale (detto di seguito «il Comitato») ha raccomandato alla Svizzera di presentare in un unico documento il suo quarto rapporto periodico, atteso dal 29 dicembre 2003, e il suo quinto rapporto periodico, atteso dal 29 dicembre 2005 includendo eventualmente anche il sesto rapporto periodico.
3. Il presente rapporto è stato redatto secondo le direttive stilate dal Comitato<sup>4</sup>. I principali parametri demografici, economici e sociali, nonché una descrizione del sistema politico svizzero sono presentati nel documento di base<sup>5</sup> concernente la Svizzera. Il presente rapporto congiunto, che riunisce il quarto, il quinto e il sesto rapporto periodico, copre il periodo che va dal febbraio 2002 all'aprile 2006<sup>6</sup>. Esso si colloca dopo il secondo e il terzo rapporto periodico, accompagnati dal rapporto complementare<sup>7</sup>, che la delegazione svizzera ha presentato al Comitato il 4 e il 5 marzo 2002<sup>8</sup>. Attualizza e completa i rapporti presentati finora.
4. A scopo di chiarezza abbiamo suddiviso il presente rapporto 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, dalla presentazione al Comitato del secondo e terzo 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> Conclusioni (UN. Doc. CERD/C/60/CO/14), numero 19.

<sup>4</sup> Le direttive figurano nei documenti CERD/C/70/Rev.3 del 23 luglio 1993 e HRI/GEN/2/Rev.1 del 9 maggio 2001.

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

<sup>6</sup> I dati dell'Ufficio federale di statistica sono per ora disponibili soltanto fino al 2004.

<sup>7</sup> Versione ONU del Secondo e terzo rapporto periodico della Svizzera del 29 dicembre 1997 e del 29 dicembre 1999 (UN Doc. CERD/C/351/Add.2).

<sup>8</sup> Cfr. i verbali della 1495esima seduta del Comitato del 4 marzo 2002 ([UN Doc. CERD/C/SR. 1495] e della 1496esima seduta del Comitato del 5 marzo 2002 [UN Doc. CERD/C/SR. 1496]).

- 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 2–7 di questo strumento.
- La terza ed ultima parte, infine, si occupa delle conclusioni del Comitato relative al secondo e terzo rapporto periodico della Svizzera. In essa è presentato il punto di vista della Svizzera sulle questioni che avevano preoccupato il Comitato e sulle quali quest'ultimo aveva chiesto informazioni supplementari.

5. Il presente rapporto è stato concepito e redatto dalla Direzione del diritto internazionale pubblico. Gli uffici coinvolti sono stati consultati nel quadro della procedura di consultazione degli uffici. Anche la Commissione federale contro il razzismo, la Commissione federale degli stranieri nonché alcuni organismi indipendenti sono stati invitati a fornire il loro parere.

6. Il rapporto è pubblicato in francese, in tedesco e in italiano. Potrà essere consultato sul sito Internet del Dipartimento federale degli affari esteri<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> [www.ddip.admin.ch](http://www.ddip.admin.ch).

**Prima parte:****Informazioni generali****1. Osservazione preliminare**

7. Il presente capitolo contiene innanzitutto una breve descrizione dell'evoluzione della popolazione residente in Svizzera nel periodo successivo alla presentazione del secondo e terzo rapporto periodico. Esso comprende inoltre alcune indicazioni di carattere generale in merito allo sviluppo della situazione giuridica intervenuto nel frattempo come pure una panoramica della politica condotta attualmente dalle autorità svizzere nella lotta contro ogni forma di discriminazione razziale.

**2. Evoluzione della struttura demografica****2.1. Popolazione straniera residente**

8. Alla fine del 2004, le persone stabilmente residenti in Svizzera erano 7'415'102, di cui il 20,6 per cento non aveva la cittadinanza svizzera<sup>10</sup>. Nel 2004, la popolazione straniera stabilmente residente in Svizzera è aumentata di 23'756 unità (1,6%) in rapporto all'anno precedente, raggiungendo così 1'524'663 persone. La quota dei titolari di un permesso di soggiorno di breve durata (al massimo 12 mesi) è aumentato del 57 per cento, mentre la quota degli stranieri stabili è rimasta praticamente costante<sup>11</sup>. La proporzione fra uomini e donne nella popolazione straniera era del 53 per cento di uomini contro il 47 per cento di donne<sup>12</sup>.

**2.1.1. Popolazione straniera stabilmente residente per nazionalità 2001 - 2004**

<b>Nazionalità</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>in per cento</b>
Italia	315'619	309'913	305'371	301'736	19,8
Serbia e Montenegro	195'436	198'700	200'349	199'739	13,1
Portogallo	136'135	141'696	150'448	160'249	10,5
Germania	117'656	126'048	134'681	145'967	9,6
Turchia	79'990	79'330	78'120	77'058	5,0
Spagna	81'806	79'729	77'578	75'085	4,9
Francia	63'329	65'113	66'917	68'850	4,5

<sup>10</sup> Fonte: Ufficio federale di statistica, Statistica dello stato annuale della popolazione (ESPOP). Senza i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata e senza le persone il cui soggiorno in Svizzera è in relazione con il diritto d'asilo.

<sup>11</sup> Fonte: Ufficio federale delle migrazioni, Effettivo della popolazione straniera stabilmente residente per Cantone di domicilio e gruppo di stranieri, fine dicembre 2004.

<sup>12</sup> Fonte: Ufficio federale di statistica, Statistica dello stato annuale della popolazione (ESPOP) 2004 (risultati provvisori), febbraio 2005.

Macedonia	58'549	59'926	60'676	61'008	4,0
Bosnia-Erzegovina	45'913	46'138	45'554	44'872	2,9
Croazia	44'035	43'510	42'852	41'908	2,7
altre	305'739	323'459	334'952	348'191	22,8

(Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica della popolazione residente di nazionalità straniera (PETRA), al 31 dicembre)

### 2.1.2. Origine per continente

Continente	2001	2002	2003	2004	in per cento
Europa	1'272'457	1'288'587	1'304'169	1'321'981	86,7
di cui Stati dell'UE/AELS	833'515	844'828	859'489	879'153	57,6
Africa	38'785	41'676	44'326	46'578	3,0
America	53'268	55'875	57'560	59'325	3,9
Asia	79'609	87'260	91'369	93'275	6,1
Australia, Oceania	3'180	3'317	3'259	3278	0,2
apolidi o di origine sconosciuta	254	251	224	226	0,02
<b>Totale</b>	<b>1'447'553</b>	<b>1'476'966</b>	<b>1'500'907</b>	<b>1'524'663</b>	

(Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica della popolazione residente di nazionalità straniera (PETRA), al 31 dicembre)

## 2.2. Immigrazione

### 2.2.1. Immigrazione per nazionalità

9. Nel 2004 il numero totale degli immigrati è nuovamente aumentato leggermente nei confronti dell'anno precedente. Se si considerano tutti i permessi di soggiorno rilasciati in virtù della legislazione sugli stranieri, il numero degli immigrati stranieri tende ad aumentare dal 1995 con l'eccezione del 1997, del 2000 e del 2003, anni in cui si è registrata una leggera diminuzione<sup>13</sup>.

Immigrati per nazionalità	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Europa</b>					
Germania	12'011	14'121	15'574	15'133	18'221
Portogallo	4'311	4'347	9'005	12'228	13'539
ex-Jugoslavia	9'868	11'628	11'609	9'705	8'906
Francia	6'365	6'491	6'936	6865	6'936
Italia	4'541	4'625	5'961	5'820	5'859

<sup>13</sup> La popolazione straniera in Svizzera, edizione 2005, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel 2005, pag. 36 segg.

Regno Unito	3'631	3'948	3'248	2'980	3'069
Turchia	2'403	2'858	3'063	2'806	2'467
Austria	1'887	2'350	2'629	2'046	2'273
Spagna	1'490	1'540	1'833	1'819	1'752
Paesi Bassi	1'215	1'322	1'209	1'100	1'137
altri Stati europei	9'171	10'348	9'481	8'776	9'050

<b>Altri continenti</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Asia	11'535	18'189	16'486	12'911	11'569
America	9'764	10'750	10'604	9'697	9'582
Africa	5'158	6'265	6'536	6'254	5'800
Australia, Oceania	824	943	814	652	637
apolidi o di origine sconosciuta	26	21	26	20	37
<b>Totale</b>	<b>84'200</b>	<b>99'746</b>	<b>105'014</b>	<b>98'812</b>	<b>100'834</b>

(Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica della popolazione residente di nazionalità straniera (PETRA). Senza i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata e senza le persone che soggiornano in Svizzera in virtù del diritto d'asilo)

## 2.2.2. Motivi d'immigrazione

10. La tendenza a un profondo cambiamento dei motivi d'immigrazione constatata dall'inizio degli anni Novanta si è confermata anche nel 2004: poco meno di un terzo (31,7%) degli immigrati di lunga durata sono arrivati in Svizzera nel quadro dei contingenti di lavoratori stranieri. Nel 40,3 per cento dei casi, l'entrata in Svizzera era dettata da ragioni familiari (ricongiungimento familiare, matrimonio con un cittadino svizzero). Nel 2004, la quota delle persone arrivate in Svizzera per un soggiorno di diversi anni è stata del 36,9 per cento in rapporto al numero totale degli immigrati. Nel corso dello stesso anno, le persone arrivate nel nostro Paese per un soggiorno di breve durata erano la maggioranza (55,4%). Sempre nel 2004, gli stranieri entrati in Svizzera in virtù del diritto d'asilo erano appena il 7,7 per cento del totale<sup>14</sup>.

<b>Immigrazione nel 2004 per motivi d'immigrazione</b>		
<b>Totale</b>	<b>96'270</b>	<b>100%</b>
ricongiungimento familiare	38'836	40,3
stranieri con attività lucrativa contingentata	30'487	31,7
stranieri con attività lucrativa non contingentata	3633	3,8
stranieri senza attività lucrativa	4765	4,9
ritorni in Svizzera	148	0,2
formazione e perfezionamento professionale	13'003	13,5

<sup>14</sup> La popolazione straniera in Svizzera, edizione 2005, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel 2005, pag. 32.

rifugiati riconosciuti	1007	1,0
casi di rigore	3344	3,5
altre entrate in Svizzera	1047	1,1

(Fonte: Ufficio federale delle migrazioni)

### 2.3. Asilo

11. Nel 2004 il numero delle nuove domande d'asilo è diminuito in Svizzera in modo più marcato rispetto al resto dell'Europa. Se nell'Europa occidentale è stata registrata una diminuzione generalizzata delle domande, in Svizzera questa tendenza è stata ancora più evidente: rispetto all'anno precedente la riduzione è stata del 32,3 per cento. Il numero delle nuove domande (14'248) presentate è stato il più basso dal 1987. L'Europa sudorientale è sempre la regione dalla quale proviene il maggior numero di richiedenti l'asilo, seguita dalla Comunità degli Stati Indipendenti, che già da qualche tempo occupa il secondo posto. I richiedenti originari dell'Africa occidentale, per contro, sono molto meno numerosi rispetto a qualche anno fa<sup>15</sup>.

<b>Persone legate al settore dell'asilo, per nazionalità (al 31.12, in migliaia di persone)</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Totale</b>	<b>65.7</b>	<b>66.5</b>	<b>64.6</b>	<b>55.1</b>
Serbia e Montenegro	17.0	15.3	13.4	11.4
Bosnia-Erzegovina	5.5	5.6	5.0	4.0
Turchia	3.6	4.0	3.8	3.2
Sri Lanka	9.7	5.6	3.9	3.0
Somalia	4.3	3.9	3.8	4.0
Iraq	3.0	3.1	3.8	3.7
Angola	2.8	3.3	3.2	2.9
Etiopia	1.4	1.6	1.8	1.7
Algeria	1.1	1.5	1.6	1.1
Iran	1.1	1.2	1.2	1.2

(Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica della popolazione residente di nazionalità straniera (PETRA). Sono esclusi i rifugiati riconosciuti)

12. Alla fine del 2004, 79'374 persone vivevano in Svizzera beneficiando di un permesso di soggiorno nell'ambito del diritto d'asilo. Il 30,6 per cento di loro avevano lo statuto di rifugiato, il 29,5 per cento erano stati ammessi a titolo provvisorio e il 17,9 per cento erano oggetto di una procedura d'esecuzione in seguito a una decisione definitiva. Per il resto, 6'251

<sup>15</sup> Ufficio federale delle migrazioni, Statistica in materia d'asilo 2004.

domande erano in sospeso in prima istanza e 11'214 domande decise in prima istanza non erano ancora passate in giudicato (22.0% delle persone nel settore dell'asilo)<sup>16</sup>.

13. Nel 2004 sono state evase in prima istanza 19'157 domande, ossia il 29,9 per cento in meno rispetto al 2003. In 5'193 casi, l'entrata in materia è stata rifiutata. Nel 2004 la percentuale delle domande d'asilo accolte è stata del 9.2 per cento. Durante lo stesso anno, le persone che hanno lasciato il settore dell'asilo erano più numerose di quelle che vi sono entrate. Nella prima categoria di persone troviamo, da un lato, quelle che, una volta conclusa la procedura d'asilo, hanno lasciato la Svizzera per il loro Paese d'origine o per un Paese terzo di propria volontà o in modo controllato, e dall'altro, quelle che hanno abbandonato la procedura d'asilo in seguito a una decisione di non entrata in materia. 1'143 persone sono inoltre passate dalla competenza della Confederazione a quella dei Cantoni.

14. La tendenza a una diminuzione delle nuove domande d'asilo, emersa nel giugno 2004, quando il numero delle nuove richieste aveva iniziato a diminuire mese dopo mese, si è confermata nel 2005 raggiungendo il minimo in febbraio (674 domande d'asilo). Nel corso dei mesi seguenti, le domande d'asilo si sono nuovamente moltiplicate per raggiungere la cifra di 892 nell'agosto 2005. A fine agosto, le persone registrate nel settore dell'asilo erano complessivamente 73'379. Per 5'214 persone la procedura di prima istanza era ancora in corso<sup>17</sup>.

## 2.4. Minoranze linguistiche

15. Le principali lingue parlate nel nostro Paese 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. In confronto al 1990, questa ripartizione delle quattro lingue nazionali è rimasta praticamente stabile. Tuttavia, il numero delle persone che parlano serbo, croato, albanese, portoghese, spagnolo, inglese o turco è oggi nettamente più grande di quello delle persone che parlano romancio.

16. Contrariamente alla ripartizione delle lingue nazionali, quella delle altre lingue è cambiata. Benché nel loro insieme la quota sia rimasta praticamente stabile, le lingue slave hanno guadagnato terreno a scapito delle lingue neolatine: 1,4 per cento della popolazione parla una lingua slava dell'ex Jugoslavia, 1,3 per cento l'albanese 1,2 per cento il portoghese, 1,1 per cento lo spagnolo, 1 per cento l'inglese e 2,9 per cento un'altra lingua<sup>18</sup>. Una gran parte degli stranieri possiede tuttavia una delle lingue nazionali e l'utilizza come lingua principale.

## 2.5. Minoranze religiose

---

<sup>16</sup> Ufficio federale delle migrazioni, Statistica in materia d'asilo 2004.

<sup>17</sup> Ufficio federale delle migrazioni, Statistica in materia d'asilo agosto 2005.

<sup>18</sup> Ufficio federale di statistica, Neuchâtel 2003 – Censimento federale della popolazione 2000 – Struttura della popolazione, lingua principale e religione.

17. Le persone di confessione cattolica romana (41,8%) ed evangelica riformata (33,0%) continuano 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 più ad alcuna comunità religiosa (da 7,4% a 11,1%) e la crescita delle comunità religiose cristiana ortodossa e musulmana.

18. Il numero dei musulmani, in particolare, è più che raddoppiato in 10 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 Erzegovina, dalla Repubblica di Macedonia e dalla Turchia. Gli immigrati originari della Serbia e del Montenegro, della Bosnia-Erzegovina, della Repubblica di Macedonia nonché 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 ora il terzo posto tra le confessioni cristiane. La quota rappresentata dalle comunità religiose ebraiche (0,2%) è per contro rimasta stabile<sup>19</sup>.

## **2.6. Minoranze etniche**

19. Nel suo rapporto peritale dedicato alla pianificazione del territorio e allo statuto giuridico dei nomadi, pubblicato nel 2001, la fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» valuta a 35'000 il numero approssimativo delle persone che appartengono a questo gruppo di popolazione in Svizzera, di cui 3000 circa avrebbero conservato il loro stile di vita nomade.

## **3. Basi costituzionali e legislative**

20. Le basi generali di ordine costituzionale e legislativo che consentono di combattere il razzismo sono state descritte nei rapporti precedenti<sup>20</sup>. Nel capitolo seguente menzioniamo 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 nella terza parte.

### **3.1. Firma e ratifica di convenzioni internazionali**

#### **3.1.1. Convenzioni internazionali delle Nazioni Unite**

21. Il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati<sup>21</sup> è entrato in vigore per la Svizzera il 26 luglio 2002.

---

<sup>19</sup> Ufficio federale di statistica, Neuchâtel 2003 – Censimento federale della popolazione 2000 – Struttura della popolazione, lingua principale e religione.

<sup>20</sup> Cfr. Secondo e terzo rapporto CERD e documento di base, n. 21 segg.

<sup>21</sup> RS 0.107.1



22. Il Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini è stato firmato il 7 settembre 2000. Affinché il Parlamento possa approvarne la ratifica, è stato necessario adeguare le disposizioni penali concernenti la tratta di esseri umani (art. 182 D-CP) alle norme internazionali estendendo la definizione del reato<sup>22</sup>.

23. Il 25 giugno 2004 la Svizzera ha firmato il Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 18 dicembre 2002. Con questo strumento si intende potenziare la protezione delle persone prigioniere o detenute consentendo visite e controlli da parte di autorità di sorveglianza indipendenti, nazionali o internazionali. Anche se la procedura di consultazione di cui è stato oggetto il disegno di ratifica del Protocollo facoltativo è conclusa, l'analisi dei risultati è ancora in corso. È previsto che il messaggio concernente la ratifica del Protocollo e le disposizioni legislative necessarie alla sua applicazione sia presentato al Parlamento entro la fine dell'anno .

24. I due Protocolli addizionali alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, che la Svizzera ha firmato il 2 aprile 2002, sono pronti per essere presentati al Parlamento:

- il Protocollo addizionale contro la tratta di persone si prefigge di combattere la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento, con particolare attenzione alle donne e ai bambini;
- il Protocollo addizionale contro il traffico di migranti prevede l'obbligo di sanzionare il traffico illegale di esseri umani esercitato a fini di sfruttamento e di punire chi fabbrica o si procura documenti fraudolenti.

25. Nel Programma di legislatura, la ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) è prevista prima del 2007. Essa è quindi in preparazione.

### **3.1.2. Convenzioni regionali concernenti i diritti umani**

26. Il Protocollo n. 13 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza (CEDU)<sup>23</sup>, è stato ratificato dalla Svizzera il 3 maggio 2002. È entrato in vigore per la Svizzera il 1° luglio 2003.

27. Il 9 ottobre 2003 il Consiglio federale ha firmato il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità. La Svizzera è convinta che gli atti di natura razzista o xenofoba commessi per il tramite di sistemi informatici debbano essere sanzionati a livello internazionale. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ritenuto questo

---

<sup>22</sup> FF 2005 2513.

<sup>23</sup> RS 0.101.

Protocollo addizionale necessario al fine di normalizzare la lotta contro questo tipo di criminalità. Pertanto il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha istituito un Servizio di coordinazione nazionale contro la criminalità su Internet (SCOCI)<sup>24</sup>. Questo organismo è un punto di contatto fondamentale per le persone che desiderano segnalare l'esistenza di siti dai contenuti razzisti.

### **3.1.3. Revisione della Costituzione federale (Cost.)**

28. Nel contesto della revisione della Costituzione federale, il Governo svizzero aveva preparato una serie di riforme intese a rimaneggiare i diritti popolari. Questo progetto, che si prefiggeva di eliminare le lacune in questo ambito, è stato tuttavia respinto dal Parlamento che non voleva che l'estensione prevista della democrazia diretta fosse vincolata a un aumento del numero delle firme richieste per l'esercizio del diritto di referendum e di iniziativa popolare. Il Parlamento ha tuttavia ripreso le proposte del Governo che gli erano sembrate accettabili e le ha riformulate nelle due riforme seguenti.

29. Le nuove disposizioni che potenziano il referendum in materia di trattati internazionali sono entrate in vigore il 1° agosto 2003. Fino a quel momento, i trattati internazionali erano soggetti al referendum in quattro casi: se la loro durata era indeterminata e non erano denunciabili, se prevedevano l'adesione a un'organizzazione internazionale, se comportavano una unificazione multilaterale del diritto o se l'Assemblea federale decideva spontaneamente di sottoporveli. Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3, sono ora soggetti a referendum anche i trattati internazionali che contengono disposizioni importanti tali da fissare norme di diritto o la cui attuazione esige l'adozione di leggi federali<sup>25</sup>.

30. Inoltre, il 9 febbraio 2003 Popolo e Cantoni hanno approvato l'introduzione dell'iniziativa popolare generica. Questa modifica estende il diritto di iniziativa permettendo ai cittadini di proporre anche modifiche legislative. L'articolo costituzionale (139a Cost.) che prevede questo diritto d'iniziativa non è tuttavia ancora entrato in vigore.

## **3.2. Modifiche della legislazione penale**

### **3.2.1. Codice penale**

31. La parte generale del Codice penale svizzero (CP)<sup>26</sup> ha subito una revisione che consiste essenzialmente in un rimaneggiamento del sistema di sanzioni e che entrerà in vigore il 1° gennaio 2007. L'articolo 386 CP, integrato in un primo tempo nella revisione della parte generale, è entrato in vigore anticipatamente il 1° gennaio 2006. Questa disposizione prevede l'adozione di misure preventive al fine di evitare i reati e di prevenire la delinquenza. Fun-

---

<sup>24</sup> <http://www.cybercrime.admin.ch>, cfr. anche n. 229.

<sup>25</sup> RU 2003 1949.

<sup>26</sup> RS 311.

ge da base legale all'istituzione e al sostegno di organizzazioni che adottano misure di questo tipo. Il Consiglio federale ha deciso l'entrata in vigore anticipata di questa disposizione per manifestare espressamente il proprio sostegno ai progetti contro il razzismo.

32. Dal 1° aprile 2004, le violenze fisiche o sessuali nelle coppie, sposate o concubine, eterosessuali o omosessuali, sono perseguite d'ufficio e non più soltanto a querela di parte. Le modifiche apportate al Codice penale sanciscono che gli atti di coazione sessuale e le violenze sono reati perseguiti d'ufficio anche se commessi in seno a una coppia, nei confronti di un congiunto o di un partner.

33. Intenzionato ad adeguare alle nuove forme di minaccia i mezzi e gli strumenti necessari a mantenere la sicurezza interna, il DFGP ha accelerato la revisione delle pertinenti basi legali, rispondendo così a diversi interventi parlamentari. Una revisione parziale della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI I, II)<sup>27</sup> è pertanto in corso. Parimenti è prevista l'aggiunta di una disposizione supplementare al CP volta a rafforzare la lotta contro il razzismo mediante un divieto di emblemi razzisti<sup>28</sup>.

### **3.2.2. Procedura penale**

34. Il codice di procedura penale federale, destinato a sostituire i 26 codici di procedura penale cantonali nonché la procedura penale federale, è in fase di preparazione. Alla luce della procedura di consultazione, gli avamprogetti di codice di procedura penale svizzero e di nuova legge federale concernente la procedura penale applicabile ai minorenni sono stati complessivamente ben accolti. Sulla base di questi risultati, il DFGP ha elaborato un messaggio concernente l'unificazione delle disposizioni di procedura penale, che è stato approvato dal Consiglio federale e che sarà prossimamente sottoposto al Parlamento. Data la complessità del progetto, la sua entrata in vigore non è prevista prima del 2010<sup>29</sup>.

### **3.2.3. Introduzione di una legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM)**

35. La legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM) è entrata in vigore il 1° gennaio 2005 e disciplina in modo chiaro e uniforme il ricorso in Svizzera agli agenti infiltrati; essa si applica ai procedimenti penali della Confederazione e dei Cantoni<sup>30</sup>.

## **3.3. Modifiche del diritto civile**

36. La procedura civile non è ancora disciplinata a livello federale ma è regolata, essenzialmente, da codici di procedura cantonali. Conformemente all'articolo 122 Cost., l'organiz-

---

<sup>27</sup> RS 120.

<sup>28</sup> Per maggiori dettagli, cfr. n. 108 segg.

<sup>29</sup> Cfr. n. 115 seg.

<sup>30</sup> RU 2004 1409, cfr. n. 118.

zazione giudiziaria, la procedura e l'amministrazione della giustizia in materia di diritto civile continuano ad essere di competenza dei Cantoni. Unicamente la procedura dinanzi alle autorità giudiziarie federali è disciplinata dalla legislazione federale. Nonostante sia già stata accettata dal Popolo nell'ambito della riforma della giustizia, la modifica dell'articolo 122 Cost., necessaria a unificare la procedura civile, non è ancora entrata in vigore. Sulla base dell'avamprogetto di procedura civile unificata che era stato elaborato da una commissione di esperti nonché dei risultati della procedura di consultazione, il DFGP ha preparato un messaggio che il Parlamento ha iniziato a discutere nella primavera 2006. L'unificazione garantirà alle persone che si rivolgono a un'istanza civile di essere trattate secondo le stesse regole in tutta la Svizzera.

### **3.4. Modifiche del diritto pubblico**

#### **3.4.1. Revisione parziale della legge sull'asilo**

37. Il 4 settembre 2002 il Governo svizzero ha adottato il messaggio relativo alla modifica della legge sull'asilo<sup>31</sup>. Le proposte presentate nel disegno di revisione si ispirano alle prime esperienze maturate con la nuova legge in vigore dal 1° ottobre 1999, alla recente giurisprudenza internazionale nonché alle misure proposte nel marzo 2000 dal gruppo di lavoro «Finanziamento nel settore dell'asilo» in vista dell'introduzione di nuovi incentivi finanziari. I principali elementi della revisione sono le nuove disposizioni sullo Stato terzo, la procedura d'asilo e le possibilità di ricorrere ai centri di registrazione e agli aeroporti, lo statuto giuridico delle persone ammesse a titolo provvisorio, il nuovo sistema di finanziamento nonché le modifiche nei settori della sanità e delle assicurazioni sociali.

38. Il Parlamento ha adottato la modifica della legge sull'asilo il 16 dicembre 2005. Le principali modifiche apportate dalle Camere federali al disegno presentato dal Governo svizzero sono le seguenti:

- Estensione della soppressione dell'aiuto sociale a tutte le persone la cui domanda d'asilo è stata respinta<sup>32</sup>.
- Aumento della durata massima di detenzione in vista del rinvio da 9 a 18 mesi; per i giovani tra i 15 e i 18 anni, la durata massima è di 12 mesi.
- In caso di mancato rispetto del termine di partenza, potranno essere adottate ora anche misure d'assegnazione a un luogo di soggiorno e di divieto di penetrare in un determinato luogo.
- L'arresto per al massimo tre giorni sarà ora possibile al fine di stabilire l'identità (per esempio per accompagnare una persona all'ambasciata così da procurarle i documenti necessari). Questa misura consente di armonizzare le prassi cantonali.
- Estensione del motivo di non entrata in materia alla mancata consegna dei documenti di viaggio o di identità: se il richiedente non fornisce un passaporto o una carta d'identità, l'entrata in materia è rifiutata, a meno che esista una valida spiegazione

---

<sup>31</sup> FF 2002 6087.

<sup>32</sup> Misura sollecitata dalla mozione 03.3593 del 3.12.2003.

per la mancanza di documenti, la qualità di rifugiato sia evidente o una raccolta di informazioni risulti necessaria.

- Introduzione di emolumenti per l'avvio della procedura di riesame o per la presentazione di una seconda domanda.
- Introduzione della carcerazione cautelativa della durata massima di 18 mesi. Questa misura ha lo scopo di far rispettare l'obbligo di lasciare la Svizzera e va ad aggiungersi alla detenzione in vista del rimpatrio qualora la partenza sia possibile, legale e possa essere ragionevolmente pretesa, ma è rifiutata dall'interessato.
- Nuova possibilità per i Cantoni di concedere autorizzazioni di soggiorno per ragioni umanitarie a (vecchi) richiedenti l'asilo che sono in Svizzera da almeno cinque anni.
- Il Consiglio federale potrà così collaborare strettamente con i Paesi d'origine e di transito dei richiedenti l'asilo al fine di lottare contro la migrazione illegale e incoraggiare il ritorno delle persone che sono oggetto di una decisione di rinvio.

39. Tutte queste misure, che tengono conto delle richieste urgenti dei Cantoni e della popolazione, sono conformi alla Costituzione e al diritto internazionale pubblico. Permetteranno ai Cantoni e alla Confederazione di ottenere notevoli risparmi senza tuttavia minare le basi del diritto d'asilo, istituito per offrire protezione alle persone perseguitate. Ci si attende un miglioramento della situazione dal momento che la Svizzera non sarà più così attraente come in passato per gli stranieri che cercano asilo nel nostro Paese senza validi motivi<sup>33</sup>.

40. La decisione del Consiglio degli Stati di abolire l'aiuto d'emergenza ai richiedenti l'asilo che sono oggetto di una decisione negativa definitiva è stata nuovamente respinta nel corso della procedura di eliminazione delle divergenze fra le due Camere. Chiamato in causa, il 18 marzo 2005 il Tribunale federale ha ritenuto che l'esclusione dei richiedenti l'asilo privati dell'aiuto d'emergenza fosse anticostituzionale. Esso ha stabilito che i Cantoni continuassero a provvedere ai bisogni fondamentali di queste persone (vitto e alloggio, vestiti e cure sanitarie di base)<sup>34</sup>. I Cantoni sono per contro liberi di decidere le modalità in base alle quali fornire questi mezzi indispensabili a un'esistenza dignitosa. A tale proposito, la Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali ha elaborato alcune raccomandazioni al fine di garantire che le prestazioni siano fornite secondo criteri uniformi in tutta la Svizzera<sup>35</sup>.

41. La domanda di referendum contro la modifica della LAsi è riuscita e la votazione popolare si è svolta il 24 settembre 2006. La popolazione svizzera e l'insieme dei Cantoni hanno approvato la versione modificata della LAsi con il 68 per cento circa di voti favorevoli.

### **3.4.2. Revisione totale della legge federale sugli stranieri (LStr)**

---

<sup>33</sup> Comunicato stampa dell'UFM; modifica della legge sull'asilo, 25.08.2004

<sup>34</sup> DTF 131 I 166.

<sup>35</sup> Raccomandazioni CDAS relative all'aiuto d'emergenza NEM; versione modificata approvata dal Comitato direttore della CDAS (27.5.2004).

42. La legge concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) in vigore finora non è più in grado di rispondere alle esigenze che una legislazione sugli stranieri deve soddisfare in uno Stato di diritto rispettoso della propria Costituzione. Nel settore dell'immigrazione, determinate norme fondamentali sono sancite unicamente a livello di ordinanza e non sono quindi soggette al controllo democratico del Parlamento. La legge non disciplina inoltre per niente la questione dell'integrazione degli immigrati, argomento di cui ci si è a lungo disinteressati. Senza dimenticare che la legislazione in vigore non permette di combattere in maniera sufficientemente efficace determinati abusi recenti come l'attività illegale dei passatori.

43. Intenzionate a colmare queste lacune, nel corso della sessione invernale 2005 le Camere federali hanno adottato a forte maggioranza la revisione totale della legislazione sugli stranieri. Il sistema binario d'ammissione sarà ora disciplinato a livello di legge. Contrariamente alla libera circolazione delle persone in vigore dal 2002 fra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE e dell'AELS, da Stati terzi sono ammesse unicamente persone altamente qualificate. Questa restrizione non si applica al ricongiungimento familiare, ai soggiorni di perfezionamento e alle ammissioni per ragioni umanitarie. È inoltre la prima volta che una legislazione sugli stranieri prevede disposizioni dettagliate concernenti gli sforzi di integrazione che la Confederazione è chiamata a produrre. Si desidera anche migliorare la situazione degli stranieri il cui soggiorno in Svizzera è conforme alla legge. Le persone che si sforzano attivamente nel volersi integrare potranno ora ottenere un permesso di dimora dopo cinque anni (e non più dieci). La criminalità e le violazioni alla legislazione sugli stranieri potranno essere prevenute più efficacemente e punite più severamente. Misure particolari sono previste in particolare contro i passatori, contro il lavoro nero e contro i matrimoni bianchi<sup>36</sup>.

44. Anche la domanda di referendum contro questo testo di legge è riuscita. Il 24 settembre 2006 la legge è stata approvata dal popolo svizzero e dalla totalità dei Cantoni con circa il 68 per cento dei voti favorevoli.

### **3.4.3. Altre modifiche nel settore della legislazione sugli stranieri e sull'asilo**

45. Per quanto concerne l'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS), parzialmente modificata, cfr. i numeri 74 e seguente.

46. La nuova legge sulla formazione professionale<sup>37</sup>, che comprende una revisione parziale della LDDS<sup>38</sup>, ha come obiettivo di migliorare durevolmente l'integrazione professionale dei giovani stranieri. Secondo la LDDS, il Consiglio federale fissa i criteri di rilascio e le modalità di applicazione del permesso di dimora concesso in vista del ricongiungimento familiare ai figli celibi con meno di 18 anni i cui genitori, provenienti da uno Stato non membro

---

<sup>36</sup> Ufficio federale delle migrazioni; la nuova legge sugli stranieri, stato: gennaio 2006

<sup>37</sup> RS 412.10; in vigore dal 1° gennaio 2004

<sup>38</sup> RS 142.20; art. 17, cpv. 2bis

dell'UE e dell'AELS, sono in possesso di un permesso di dimora, in modo tale da garantire comunque la formazione professionale di base del figlio. Questo significa che i figli devono arrivare in Svizzera possibilmente prima che siano troppo avanti negli anni per seguire una formazione professionale di base. È per questa ragione, fra l'altro, che la LStr prevede un termine di 12 mesi per il ricongiungimento familiare quando si tratta di far venire in Svizzera figli con più di 12 anni. Accelerando così il ricongiungimento familiare, si cerca di favorirne la formazione professionale in Svizzera, premessa fondamentale per la loro integrazione professionale.

47. Per quanto riguarda le modifiche previste alla legge sulla cittadinanza (LCit), cfr. capitolo III, 4. Naturalizzazioni, numeri 256 e seguenti.

48. Attualmente sta per essere adottata la legge federale sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (LICO). Si auspica in effetti che l'uso della coercizione da parte della polizia nell'ambito del rinvio di stranieri sia disciplinato da regole chiare e uniformi<sup>39</sup>.

#### **3.4.4. Altre modifiche nel settore del diritto pubblico**

49. Completando quanto esposto nel secondo e terzo rapporto, ci preme rilevare l'evoluzione della situazione in merito alla legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione<sup>40</sup>. Questa nuova legge ribalta il principio del segreto attribuendo a tutti i cittadini il diritto di accedere ai documenti ufficiali senza dover dimostrare un interesse particolare. Il principio della trasparenza non è tuttavia assoluto e può, in determinati casi enumerati in modo esaustivo nella legge, essere limitato per proteggere interessi pubblici o privati. Questa nuova legge è entrata in vigore il 1° luglio 2006.

50. In occasione della sua seduta del 28 aprile 2004, il Governo svizzero ha deciso di non presentare al Parlamento un disegno di legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche. Il Consiglio federale è convinto infatti che la Confederazione disponga già degli strumenti necessari per conseguire gli obiettivi a cui mirava la legge sulle lingue. Alcuni interventi parlamentari che chiedono la reintroduzione della legge sulle lingue nel programma di legislatura sono tuttavia in preparazione<sup>41</sup>.

### **3.5. Riforme di costituzioni cantonali**

---

<sup>39</sup> Cfr. n. 131.

<sup>40</sup> cfr. Secondo e terzo rapporto, n. 188; FF 2004 6435.

<sup>41</sup> Mozione GRUPPO DEI VERDI del 6 maggio 2004 «Legge sulle lingue. Mandato costituzionale» (04.3242); mozione ABATE FABIO del 4 maggio 2004 «Nuova legge sulle lingue nazionali» (04.3217); iniziativa parlamentare LEVRAT CHRISTIAN del 7 maggio 2004 «Legge federale sulle lingue nazionali» (04.429).

51. Dall'ultimo rapporto, altri Cantoni hanno portato a termine la revisione totale della loro Costituzione<sup>42</sup>.

52. Le Costituzioni dei Cantoni di Vaud (art. 10), Sciaffusa (art. 11), Friburgo (art. 9), Zurigo (art. 11) e Basilea (art. 8) contemplano ora disposizioni che vietano chiaramente ogni discriminazione. Nelle nuove Costituzioni dei Cantoni di San Gallo (art. 2) e dei Grigioni (art. 7), i diritti fondamentali – già garantiti dalla Costituzione federale – sono semplicemente enumerati senz'altra precisazione.

## **4. Politica generale di lotta contro la discriminazione razziale**

### **4.1. Osservazioni generali**

53. Il 2002 è stato per la Svizzera l'anno dell'ammissione all'ONU quale 190esimo membro. Questo nuovo statuto permetterà alla Svizzera di proseguire nel solco della sua tradizione umanitaria e, inoltre, di dare maggior peso al proprio impegno a favore dei diritti umani in generale e alla lotta contro il razzismo in particolare. Dalla ratifica della Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale avvenuta il 29 dicembre 1994, dal riconoscimento della procedura di comunicazione individuale in base all'articolo 14 CERD nel giugno 2003, dall'adozione della norma contro il razzismo (in vigore dal 1° gennaio 1995) sono stati conseguiti numerosi obiettivi. Non vi è tuttavia alcun dubbio che altri sforzi debbano essere intrapresi in questo settore<sup>43</sup>.

54. Il Governo svizzero considera il suo impegno contro il razzismo, l'antisemitismo e la xenofobia come un compito permanente. A conferma di questa posizione, esso ha recentemente deciso di confermare i fondi destinati al Servizio per la lotta al razzismo per finanziare progetti a lungo termine<sup>44</sup>. Il Governo riafferma così la propria convinzione secondo cui lo Stato non può accettare che enti privati o semiprivati lottino da soli contro il razzismo, ma ritiene di dover rivestire direttamente un ruolo importante nella prevenzione.

55. In numerose risposte a interventi parlamentari, il Consiglio federale ha evidenziato la propria sensibilità per le questioni relative al razzismo, all'antisemitismo e alla xenofobia. Nella sua risposta a una mozione che chiedeva lo stralcio della norma penale contro il razzismo<sup>45</sup>, il Consiglio federale ha così riaffermato davanti al Consiglio nazionale la propria con-

---

<sup>42</sup> Grigioni, Friburgo (RS 131.219), Sciaffusa (RS 131.223), San Gallo (RS 131.225), Vaud (RS 131.231), Zurigo e Basilea-Città.

<sup>43</sup> Conclusione condivisa da Alvaro Gil-Robles, commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, nel suo rapporto dell'8 giugno 2005 sulla visita in Svizzera, pag. 35.

<sup>44</sup> Cfr. Terza parte, capitolo 7.

<sup>45</sup> Mozione HESS BERNHARD del 8 ottobre 2004, «Abrogazione della norma penale antirazzismo» (04.3607).



vinzione che la legge debba punire chi incita pubblicamente all'odio o alla discriminazione contro persone a causa della loro appartenenza razziale, etnica o religiosa, chi le calunnia in modo da attentare alla dignità umana o chi rifiuta una prestazione destinata al pubblico, come anche tutti coloro che diffondono un'ideologia razzista. L'Esecutivo ha anche ricordato che la libertà d'espressione non è assoluta, segnatamente quando si tratta di proteggere la dignità o l'onore altrui. Il Consiglio federale reputa che non si debbano abrogare gli articoli 261<sup>bis</sup> CP e 171c CPM, in particolare perché sono l'espressione concreta degli sforzi intrapresi dalla Svizzera per rispondere ai suoi impegni derivanti dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale<sup>46</sup>.

## 4.2. Minoranze nazionali

### 4.2.1. Minoranze linguistiche

56. Rinviamo al secondo e terzo rapporto periodico presentato dalla Svizzera al Comitato dell'ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, numero 45 e seguenti.

### 4.2.2. Minoranze religiose

57. Durante il periodo in rassegna, la moltiplicazione generalizzata degli atti di intolleranza nei confronti dei membri di comunità musulmane in Svizzera è stata impressionante. Nell'ambito della campagna che ha preceduto la votazione sulle naturalizzazioni facilitate, in particolare, la Commissione federale degli stranieri (CFS) ha denunciato a più riprese annunci pubblicati sulla stampa scritta da determinanti ambienti di destra, ritenendoli diffamatori nei confronti della comunità musulmana<sup>47</sup>.

58. Il 30 settembre 2004 alcuni deputati al Parlamento hanno presentato un'interpellanza nella quale chiedevano al Consiglio federale se ritenesse che l'islamismo radicale fosse una minaccia per la Svizzera. Nella sua risposta, il Consiglio federale ha distinto chiaramente fra Islam e islamismo, fra religione e ideologia, aggiungendo di non ritenere l'Islam una religione guerrafondaia che inciti in maniera generale alla violenza<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Risposta del Consiglio federale alla mozione del Gruppo UDC del 28 febbraio 2005, «Stralcio dell'articolo sul razzismo» (05.3013).

<sup>47</sup> In una serie di annunci, il «Comitato contro le naturalizzazioni di massa» ha affermato che i musulmani rappresentano una minaccia per la Svizzera a causa del loro tasso di natalità, più alto della media. Gli autori di un altro annuncio hanno spiegato in cinque punti ciò che accadrebbe se i musulmani naturalizzati potessero prendere decisioni politiche: nessuna tolleranza nei confronti delle altre religioni, nessuna parità fra i sessi, matrimonio forzato di minorenni, velo islamico, terrorismo (cfr. Rapporto annuale 2004 della CFR, pag. 5 e 6).

<sup>48</sup> Risposta del Consiglio federale all'interpellanza CHEVRIER MAURICE del 30 settembre 2004 «L'islamismo radicale costituisce una minaccia per la Svizzera?» (04.3477)

59. All'inizio del 2005, gli atti a carattere antisemita si sono moltiplicati in differenti regioni della Svizzera. A Lugano, a Ginevra e sulla Riviera vodese sono stati profanati alcuni luoghi sacri e alcuni simboli che ricordano la Shoah<sup>49</sup>. Durante il periodo in rassegna, il conflitto in Medio Oriente è stato particolarmente presente nei media. Qua e là è capitato che dalla stampa si levassero voci antisemite o capaci di suscitare l'antisemitismo. La lettura che i giornalisti fanno degli avvenimenti in Israele è percepito dalla comunità ebraica come sempre più tendenzioso.

60. In seguito agli incendi criminali alla sinagoga e a un negozio ebraico di Lugano il 14 marzo 2005, il presidente della Confederazione ha condannato senza riserve tutte le forme di antisemitismo, assicurando a tutte le persone di confessione ebraica che vivono in Svizzera che lo Stato avrebbe fatto tutto il possibile per proteggerle da tali atti<sup>50</sup>. Il 17 marzo 2005 anche la delegazione svizzera ha condannato questi reati davanti al Consiglio permanente dell'OSCE, sottolineando che l'intolleranza e la discriminazione sono problemi sociali che la Svizzera deve prendere sul serio.

61. Il 27 gennaio 2004 la *Giornata della Memoria dell'Olocausto e della prevenzione dei crimini contro l'umanità* è stata commemorata per la prima volta nelle scuole svizzere<sup>51</sup>. Su proposta del Consiglio d'Europa, in quel giorno sarà celebrato negli Stati membri il ricordo dell'Olocausto e degli altri genocidi che hanno segnato la storia dell'Europa nel corso del secolo scorso. Scopo di questa Giornata è di promuovere il rispetto dell'altro, i diritti umani, l'impegno contro il razzismo e l'antisemitismo nonché il dialogo interculturale e interreligioso<sup>52</sup>.

62. Nel 2004, su iniziativa del Centro d'analisi e di prospettiva (CAP) del DFAE, è stato istituito il gruppo di lavoro svizzero della *Task Force per la cooperazione internazionale in materia di istruzione, memoria e ricerca sull'Olocausto* (ITF). Quest'ultima era nata in occasione del Forum internazionale sulla Shoah, che si era tenuto a Stoccolma nel gennaio 2000. In quell'occasione, 18 Stati avevano firmato la Dichiarazione di Stoccolma impegnandosi in particolare a promuovere la ricerca sulla Shoah. La Svizzera si era associata a questa Dichiarazione promettendo un contributo annuale. Il gruppo di lavoro svizzero si compone di rappresentanti di organizzazioni e istituzioni interessate e beneficia di un ampio sostegno nella comunità ebraica. Esso assicura l'interfaccia fra il lavoro fondamentale dell'ITF e i progetti concreti realizzati in Svizzera.

---

<sup>49</sup> Comunicato stampa della CFR del 13 maggio 2005: Profanazione di tombe al cimitero ebraico di Vevey-Montreux.

<sup>50</sup> L'inchiesta ha rilevato che gli autori di questi reati, secondo il giudizio della Corte penale ticinese, non avevano motivazioni antisemite.

<sup>51</sup> Questa data è stata scelta per commemorare la liberazione del campo di concentramento d'Auschwitz ad opera dell'Armata rossa il 27 gennaio 1945.

<sup>52</sup> <http://www.edi.admin.ch/ekr/themen/00104/00338/index.html?lang=fr>.

63. In seguito al crescente disagio di fronte alla presentazione del conflitto in Medio Oriente nei media, giudicata polemica, nel 2002 la Federazione svizzera delle comunità israelite ha istituito un centro d'osservazione dei media. Nel marzo 2004 è stato presentato uno studio sulla tipizzazione di personalità ed enti ebrei nei media, commissionato dall'Anti Defamation League (ADL), Bnai Brith Zurich, e realizzato da specialisti dei media<sup>53</sup>.

#### **4.2.3. Nomadi**

64. La situazione dei nomadi è presentata in modo dettagliato nel parere relativo al numero 15 delle conclusioni del CERD, nella terza parte, capitolo 9.

### **4.3. Popolazione straniera**

#### **4.3.1. Politica di migrazione**

65. Con l'entrata nell'Unione europea di 10 nuovi membri il 1° maggio 2004, l'applicazione degli accordi bilaterali conclusi fra la Svizzera e l'Unione europea è stata automaticamente estesa ai nuovi Stati membri. L'accordo sulla libera circolazione delle persone deroga a questa regola poiché sono stati negoziati con l'UE alcuni adeguamenti. L'immigrazione è così stata limitata mediante un protocollo che prevede l'introduzione controllata e progressiva della libera circolazione delle persone con i nuovi Stati dell'Unione europea (regime transitorio fino al 2011). Sarà quindi possibile controllare e limitare l'immigrazione mediante disciplinamenti transitori appropriati, come si fa già attualmente nei confronti dei 15 Stati membri dell'UE nel quadro dell'accordo di libera circolazione delle persone in vigore. Per i nuovi membri, i termini transitori sono più lunghi.

66. Dal 1° giugno 2004, alcune misure collaterali assicurano al mercato svizzero del lavoro una protezione supplementare contro il mancato rispetto del livello dei salari e delle prestazioni sociali esistenti in Svizzera. Nella prospettiva dell'estensione dell'Unione europea, l'efficacia e l'esecuzione di queste misure saranno migliorate grazie a strumenti complementari. Nel 2009 un'altra possibilità di referendum permetterà di decidere il mantenimento dell'accordo con gli Stati membri dell'Europa dei 25.

67. L'estensione dell'accordo sulla libera circolazione permette alla Svizzera di avere accesso a un'enorme serbatoio di manodopera altamente qualificata o poco qualificata. Questa apertura si accorda con la politica d'immigrazione del Governo svizzero che, da una parte, aspira a un'apertura nei confronti dell'UE e dell'AELS e, dall'altra, limita alla manodopera qualificata l'immigrazione in provenienza dei Paesi terzi (sistema binario d'ammissione; confronta il secondo e terzo rapporto periodici della Svizzera, seconda parte, n. 81 segg.). In senso inverso, il principio della libera circolazione delle persone si applica anche ai cittadini svizzeri che desiderano vivere e lavorare in un Paese membro dell'Unione europea.

---

<sup>53</sup> Cfr. n. 230 seg.

68. Il 25 settembre 2005 il popolo svizzero ha accettato in votazione l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE nonché la revisione delle misure collaterali. I due oggetti sono entrati in vigore il 1° aprile 2006.

69. Il 7 giugno 2004 il Consiglio federale ha deciso di fondere l'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (IMES) con l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR), raggruppandoli, il 1° gennaio 2005, nell'Ufficio federale della migrazione (UFM).

70. Per quanto riguarda la riserva della Svizzera in merito all'articolo 2 capoverso 1 comma a della Convenzione, confronta la terza parte, capitolo 8.

#### **4.3.2. Politica d'asilo**

71. Nel periodo in rassegna il numero delle domande d'asilo è diminuito fortemente (cfr. n. 11 segg.). Questa diminuzione si spiega con un certo miglioramento della situazione politica negli Stati dell'ex Jugoslavia e in Turchia. Parallelamente, al fine di prevenire efficacemente gli abusi sono state adottate determinate misure come la negazione dell'aiuto sociale a tutte le persone che sono oggetto di una decisione di non entrare materia, l'accelerazione della procedura d'asilo, l'esecuzione rigorosa delle decisioni.

#### **4.3.3. Politica d'integrazione**

72. Migliorare l'integrazione degli stranieri che vivono in Svizzera costituisce una delle principali sfide che la politica e la società devono raccogliere. L'integrazione è un compito globale e collettivo: concerne settori fondamentali quali la scuola e la formazione, il lavoro, la sanità e la sicurezza sociale. L'obiettivo della politica d'integrazione consiste nel creare condizioni quadro che favoriscano le pari opportunità della popolazione straniera nell'accesso alle risorse sociali ed economiche e nella partecipazione alla vita sociale<sup>54</sup>. Nella prospettiva della politica d'integrazione della Svizzera, l'integrazione non deve essere considerata come un processo a senso unico, ma implica sia la volontà degli stranieri di volersi integrare sia la disponibilità degli Svizzeri ad accettarli. La società, nonché le autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni devono impegnarsi in tal senso collaborando con le organizzazioni di stranieri. L'UFM coordina le misure adottate dalle autorità federali in materia di integrazione degli stranieri, segnatamente nei settori dell'assicurazione contro la disoccupazione, della formazione professionale e della sanità assicurando lo scambio di informazioni e di esperienze con i Cantoni<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Ufficio federale delle migrazioni, Principi della politica d'integrazione della Svizzera, <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=182&L=0&layout=print>.

Cfr. anche: art. 3 cpv. 1, lett. d dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS), RS 142.205

<sup>55</sup> Art. 14a OIntS

73. L'articolo 25a LDDS costituisce la base legale sulla quale la Confederazione fonda la propria partecipazione finanziaria alla promozione dell'integrazione. Le disposizioni esecutive figurano nell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)<sup>56</sup>. Per gli anni 2002 e 2003 sono stati versati 12,5 milioni di franchi quale contributo annuo, mentre per gli anni 2004-2007 allo scopo sono stati destinati 14 milioni di franchi. L'aiuto finanziario della Confederazione è destinato innanzitutto ai seguenti settori: promozione di corsi di lingua e integrazione in favore di gruppi mirati difficili da raggiungere, formazione e perfezionamento di persone con un ruolo chiave, sostegno a iniziative e a progetti che perseguono lo sviluppo del quartiere e favoriscono la convivenza, nonché a progetti pilota innovativi di portata nazionale, consolidamento delle strutture regionali grazie al sostegno dei servizi destinati agli stranieri e affinamento di norme di qualità e di strumenti di controllo<sup>57</sup>. La CFS prepara le domande di finanziamento corrispondenti e le trasmette, corredate del suo parere, all'UFM che è autorizzato a decidere gli importi fino a 300'000 franchi. Oltre questa soglia le decisioni sono prese dal Dipartimento. Le altre attività della CFS sono presentate nei numeri 212 e seguenti.

74. La revisione dell'OIntS, in vigore dal 1° febbraio 2006, persegue il miglioramento dell'integrazione degli stranieri. Il legislatore vi evidenzia espressamente quanto sia importante che gli stranieri si assumano le loro responsabilità. Essi sono infatti invitati a rispettare i principi dello Stato di diritto e i principi democratici, nonché a contribuire alla propria integrazione. Questo contributo passa, tra l'altro, attraverso l'apprendimento di una lingua nazionale e la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione<sup>58</sup>. Per quanto riguarda le persone provenienti da uno Stato terzo e incaricate di garantire una formazione religiosa o di dispensare corsi di lingua e di cultura del loro Paese d'origine, le autorità possono pretendere da loro che frequentino corsi di lingua e di integrazione prima di entrare in Svizzera. Conformemente all'OIntS, il compito di coordinamento menzionato nel numero 72 compete all'UFM. D'altro canto, i Cantoni devono designare un ufficio incaricato di rispondere alle questioni inerenti all'integrazione<sup>59</sup>.

75. Dato che la maggioranza delle persone ammesse provvisoriamente rimangono di solito diversi anni o addirittura per sempre in Svizzera, si è provveduto a migliorarne lo statuto per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro<sup>60</sup> e la possibilità di beneficiare di misure di integrazione<sup>61</sup>. Inoltre, la LStr prevede per questo gruppo di persone l'autorizzazione al ricongiungimento familiare dopo tre anni dall'ammissione provvisoria<sup>62</sup>. Queste misure volte a favorire l'integrazione devono contribuire all'accettazione economica e sociale delle persone ammesse provvisoriamente. Mantenendo in tal modo le loro competenze sociali, si facilita

---

<sup>56</sup> RS 142.205, cfr. anche Secondo e terzo rapporto periodico, pag. 27.

<sup>57</sup> Programma basato sui punti fondamentali 2004 - 2007; [http://www.eka-cfe.ch/i/doku/prioritaetenordnung\\_i.pdf](http://www.eka-cfe.ch/i/doku/prioritaetenordnung_i.pdf).

<sup>58</sup> Art. 3a OIntS

<sup>59</sup> Comunicato stampa dell'UFM: migliorare l'integrazione degli stranieri, 7 settembre 2005

<sup>60</sup> Modifica dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS), al 1° febbraio 2006, RS 823.21; art. 7 cpv. 3

<sup>61</sup> Art. 2 cpv. 1 lett. b, OIntS

<sup>62</sup> Art. 85 cpv. 7, LStr

il loro eventuale ritorno nel Paese d'origine<sup>63</sup>. Inoltre, la versione modificata dell'OIntS prevede misure che favoriscono l'integrazione grazie al fatto che la decisione (anche anticipata a seconda delle circostanze) relativa alla concessione del permesso di domicilio, all'allontanamento o all'espulsione verrà presa tenendo conto del grado d'integrazione. Nel quadro della sua funzione di coordinamento, l'UFM, in collaborazione con gli uffici cantonali competenti in materia di migrazione, ha elaborato alcuni criteri propri alla nozione giuridica di «integrazione riuscita», che fungono da base alle direttive per le autorità incaricate di valutare la situazione<sup>64</sup>.

76. La necessità di un nuovo disciplinamento si è fatta evidente in seguito ai maggiori sforzi a favore dell'integrazione profusi dalla Confederazione e all'attività svolta dai Cantoni e dai Comuni in questo settore. Quasi la metà dei Cantoni e numerose città hanno elaborato strategie d'integrazione e introdotto delegati all'integrazione. Il 13 febbraio 2003 è stata istituita la Conferenza svizzera dei delegati comunali, regionali e cantonali all'integrazione degli stranieri con l'obiettivo di intensificare la collaborazione dei delegati a livello interregionale e di migliorare lo scambio di informazioni e di esperienze tra le diverse regioni del Paese<sup>65</sup>. In occasione di una riunione, i delegati cantonali all'integrazione hanno deciso d'inserire la lotta contro le discriminazioni nel loro elenco di oneri. Per il momento, tuttavia, soltanto alcuni delegati dispongono d'un mandato idoneo.

77. L'integrazione è il concetto portante della nuova LStr, volendo favorire una coesistenza pacifica nel rispetto dei valori della Costituzione federale e dei principi di tolleranza<sup>66</sup>. In occasione della revisione della legge, le disposizioni relative all'integrazione sono state sensibilmente ampliate. Il disegno di legge, infatti, comprende gli obiettivi fissati attualmente nella OIntS, i compiti dell'UFM, della CFS e delle autorità cantonali e comunali, nonché le aspettative nei confronti degli stranieri e la considerazione del grado di integrazione nella decisione concernente il permesso di domicilio (cfr. n. 72 e 74). Allo scopo di favorire l'integrazione dei figli che beneficiano del raggruppamento familiare, la LStr precisa che questo deve avvenire entro cinque anni e addirittura entro l'anno per i figli dai 12 ai 18 anni. Questa misura permette di garantire che essi siano integrati il più presto possibile nel sistema scolastico e formativo svizzero. Continuano ad essere applicabili anche altre condizioni già vigenti, come la coabitazione in un appartamento comune, l'indipendenza economica della famiglia e la rispondenza dell'abitazione alle necessità. La LStr facilita anche la mobilità professionale dei lavoratori stranieri provenienti da Stati terzi. A ciò si aggiunge anche il compito affidato alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni di informare, da un lato, gli stranieri dei loro diritti e dei loro doveri, delle condizioni di vita e di lavoro in Svizzera e delle misure d'integrazione di cui possono beneficiare, nonché, dall'altro, la popolazione svizzera sulla situazione particola-

---

<sup>63</sup> Messaggio relativo alla modifica della legge sull'asilo del 4 settembre 2002, FF 2002, pag. 6087

<sup>64</sup> Circolare del 1° febbraio 2006 sulla revisione parziale dell'OIntS, compreso l'elenco dei criteri [http://www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/index\\_i.asp#inte](http://www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/index_i.asp#inte)

<sup>65</sup> Ufficio federale delle migrazioni, Rapporto esplicativo concernente l'OIntS e l'OLS, [http://www.imes.admin.ch/alt/rechtsgrundlagen/aktuell/integration/bericht\\_i.asp#11](http://www.imes.admin.ch/alt/rechtsgrundlagen/aktuell/integration/bericht_i.asp#11)

<sup>66</sup> Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, FF 2002 3386

re di questi stranieri. Un'informazione affidabile e oggettiva è una condizione indispensabile affinché le differenti popolazioni convivano in maniera pacifica accettandosi reciprocamente<sup>67</sup>.

78. Un'importanza capitale è attribuita non soltanto alle pari opportunità, ma anche alla partecipazione degli stranieri alla vita sociale, economica e politica. I disegni di legge che avrebbero facilitato la naturalizzazione degli stranieri della seconda e terza generazione sono tuttavia stati respinti dal popolo il 26 settembre 2004 (cfr. anche Terza parte, capitolo 4, Procedure di naturalizzazione).

#### 4.3.4. Sans-papier

79. Secondo uno studio dell'autunno 2004 commissionato dall'Ufficio federale delle migrazioni, circa 90'000 persone vivrebbero in Svizzera senza autorizzazione (sans-papier). Lo studio si basa su un'inchiesta condotta presso una sessantina di esperti in diversi Cantoni. Prima della sua pubblicazione, le stime sul numero dei sans-papier oscillavano fra i 50'000 e i 300'000. Oltre alle cifre, lo studio corregge anche le idee sbagliate che alcuni si facevano del fenomeno: la presenza di sans-papier non è determinata dalla politica d'asilo bensì dalla situazione del mercato del lavoro. I sans-papier non sono più numerosi nei luoghi dove vivono molti rifugiati e il loro numero non aumenta nemmeno con l'aumento delle domande d'asilo respinte. Lo studio evidenzia anche che la maggior parte dei sans-papier esercita un'attività lucrativa lavorando in condizioni precarie: è spesso sottopagata e deve accettare orari di lavoro molto lunghi<sup>68</sup>.

80. Quando affrontano casi di persone che non sono autorizzate a soggiornare in Svizzera, le autorità si basano sul disciplinamento applicabile nei casi di estremo rigore in vigore da molto tempo. Questo disciplinamento consente alle persone senza un permesso di soggiorno valido di presentare una richiesta di deroga alla regola dei contingenti se si trovano in una situazione particolarmente rigorosa (art. 13 lett. f OLS). In caso di accettazione della richiesta, la presenza del sans-papier può essere legalizzata mediante il rilascio di un permesso di soggiorno. Le domande sono esaminate tenendo conto di tutti gli aspetti e di tutte le particolarità della fattispecie. Le autorità raccolgono le informazioni necessarie per stabilire se, considerata la situazione personale economica e sociale del richiedente, si possa ragionevolmente domandargli di rientrare nel suo Paese e stabilirvisi. A tal fine, la sua futura situazione all'estero deve essere paragonata alla sua situazione personale in Svizzera. Il caso personale particolarmente rigoroso può essere ammesso infatti soltanto se lo straniero in questione si trova in una situazione di grande bisogno. Inoltre, le sue condizioni di vita ed esistenziali devono essere peggiori di quelle nelle quali vive la media degli stranieri. I criteri determinanti per valutare un caso di rigore sono la durata del soggiorno, la situazione scolastica dei figli, il comportamento irreprensibile e la buona reputazione del richiedente, la sua integrazione

<sup>67</sup> Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri dell'8 marzo 2002, FF 2002 3418

<sup>68</sup> Persone senza documenti in Svizzera (studio), gfs.Berne (Ricerca in politica, comunicazione e società), febbraio 2005; <http://www.soziotrends.ch/pub/sans-papiers.pdf>.

sociale, il suo stato di salute, la sua integrazione nel mercato del lavoro e la presenza di familiari, in Svizzera o all'estero. Si tiene anche conto delle possibilità di alloggio e di integrazione all'estero nonché, eventualmente, delle procedure d'autorizzazione anteriori<sup>69</sup>. Questa prassi finora soddisfacente deve essere mantenuta anche con la LStr.

81. Dal settembre 2001 al maggio 2006, le autorità hanno legalizzato la situazione di circa 1900 persone, mentre 1168 richieste sono state oggetto di una decisione negativa e 218 di una decisione di non entrata in materia.

82. Nella sua circolare, l'UFM ha ristretto la cerchia delle persone che possono far valere l'esistenza di un caso di rigore assimilandole a quelle il cui statuto è disciplinato dalla legislazione sugli stranieri. I richiedenti l'asilo che vivono in Svizzera da diversi anni e la cui domanda è stata respinta non possono dunque più beneficiarne<sup>70</sup>. Una nuova possibilità è tuttavia prevista dall'articolo 14 della legge sull'asilo modificata. A determinate condizioni può essere rilasciato un permesso di soggiorno a richiedenti l'asilo respinti. La persona interessata deve avere soggiornato in Svizzera da almeno cinque anni dalla presentazione della domanda d'asilo e il suo luogo di soggiorno deve sempre essere stato conosciuto dalle autorità. Inoltre deve trattarsi di un caso di rigore grave a causa dell'ottima integrazione della persona interessata. Su proposta della CFS e con l'appoggio della piattaforma «Pour une table ronde au sujet des Sans-papiers», è stato istituito il Gruppo Sans-papiers. Quest'organismo, composto di esperti e presieduto dalla CFS, esamina le pratiche alla luce della circolare sui casi personali particolarmente rigorosi. In caso di parere positivo, la pratica è rispedita al mittente, che è così sicuro di ottenere una raccomandazione favorevole. Con l'appoggio di questo parere, l'interessato può quindi rivolgersi alle autorità cantonali per chiedere l'esame della sua pratica nonché una decisione definitiva<sup>71</sup>. Il Gruppo Sans-papiers è inoltre in contatto con la direzione dell'Ufficio federale delle migrazioni e con alcuni rappresentanti della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) per tenersi aggiornato sulla prassi delle autorità federali e cantonali e per discutere dell'opportunità e delle possibilità di intensificare la cooperazione.

## **4.4. Attività contro il razzismo**

### **4.4.1. A livello nazionale**

83. Durante il periodo in rassegna gli sforzi per combattere il razzismo si sono progressivamente intensificati. Oltre al lavoro coraggioso e infaticabile di diversi organismi, statali e non statali, una grande parte di merito è da attribuire a due istituzioni che la Confederazione

---

<sup>69</sup> Circolare dell'IMES del 17 settembre 2004: Prassi dell'IMES per il regolamento del soggiorno di persone straniere in casi personali particolarmente rigorosi. Modifica della prassi dell'UFR rispetto alla circolare del 21 dicembre 2001, pag. 2 seg.

<sup>70</sup> Cfr. circolare dell'IMES del 17 settembre 2004 (n. 61).

<sup>71</sup> Commissione federale degli stranieri, <http://www.eka-cfe.ch/f/sapa.asp>.



ha istituito a tal fine: il Servizio per la lotta al razzismo (SLR), che fa parte dell'Amministrazione federale, e la Commissione federale contro il razzismo (CFR), che è un organismo indipendente. Mediante svariate campagne, studi, conferenze e altro ancora, queste istituzioni hanno contribuito sensibilmente a prevenire il razzismo, l'antisemitismo, la xenofobia e l'estremismo di destra. Per maggiori dettagli sulle attività del SLR e della CFR, si vedano i numeri 194 e seguenti e 206 e seguenti.

84. Con il decreto federale del 13 giugno 2001<sup>72</sup>, il Parlamento ha votato per gli anni 2001-2005 un credito d'impegno di complessivi 15 milioni di franchi per sostenere progetti di educazione e di prevenzione nei settori dei diritti umani e della lotta contro l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia. In tal modo ha sottolineato la propria ferma intenzione di combattere durevolmente i fenomeni di razzismo, antisemitismo e xenofobia nonché di rafforzare i diritti umani a lungo termine. Diversi progetti di terzi hanno così beneficiato di un sostegno sostanziale. La gestione del credito è stata affidata al SLR.

#### **4.4.2. A livello internazionale**

85. Anche a livello internazionale la Svizzera si sforza di partecipare attivamente alla lotta contro la discriminazione e l'intolleranza. Oltre alle attività menzionate nel secondo e terzo rapporto, delle quali alcune sono ancora in fase di svolgimento, forniamo di seguito alcuni esempi di altre iniziative lanciate dal nostro Paese a livello internazionale:

- nel 2002, nel quadro dell'OSCE la Svizzera ha preso insieme al Kirghizistan l'iniziativa della Decisione N. 6 del Consiglio dei ministri di Porto relativa alla tolleranza e alla non discriminazione, che fra le sue priorità annovera la lotta contro ogni forma d'intolleranza, di antisemitismo, di razzismo e di xenofobia. Nel 2003 e nel 2004, sulla scia di questa decisione una delegazione svizzera composta di eminenti esperti ha pronunciato interventi molto significativi sull'antisemitismo in occasione di sedute di alto livello.
- Nel 2003 e nel 2004, la Svizzera ha proposto alla Commissione dei diritti umani nonché al Gruppo di lavoro per le minoranze della Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani l'introduzione di una procedura speciale destinata a incoraggiare gli Stati ad attuare la Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, adottata dall'ONU nel 1992. La Svizzera ritiene che una simile procedura speciale sarebbe adeguata per completare il meccanismo internazionale di prevenzione del genocidio, annunciato dal Segretario generale dell'ONU nella primavera del 2004.
- In quanto istituzione nazionale specializzata, la CFR tiene contatti regolari con i rappresentanti dell'ECRI e del Consiglio d'Europa, con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo

---

<sup>72</sup> FF 2001 2631.

nonché con il Comitato internazionale di coordinamento delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (CIC). Alcuni membri della Presidenza e del Segretariato hanno partecipato a diverse conferenze internazionali dedicate ai diritti umani e alla lotta contro il razzismo, come la seconda Conferenza dell'OSCE sulla «Tolleranza e lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione», le conferenze che hanno fatto seguito alla Conferenza mondiale dell'ONU contro il razzismo o la Tavola rotonda dell'ECRI sulle istituzioni nazionali contro il razzismo<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Rapporto annuale della CFR, 2004.

## **Seconda parte:**

### **Esame dell'applicazione degli articoli 2–7 della Convenzione**

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

##### **1.1. Articolo 2 paragrafo 1 commi a e b: rispetto del principio della parità di trattamento da parte dello Stato**

86. Come già evidenziato nel secondo e terzo rapporto<sup>74</sup>, 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. Il Tribunale federale continua infatti a basarsi sul principio secondo cui la parità di trattamento deve essere garantita nella misura della parità delle rispettive situazioni, ciò che non esclude quindi una disparità di trattamento quando le rispettive situazioni sono diverse. Alcune disparità di trattamento possono, quindi, essere giustificate da seri motivi oggettivi.

87. Vi è discriminazione quando una persona è svantaggiata unicamente a causa della sua appartenenza a un determinato gruppo che, in passato e nella realtà sociale attuale, tende a essere escluso o ad essere considerato come inferiore. La discriminazione è una disparità di trattamento qualificata di persone che si trovano in situazioni paragonabili. Essa comporta una penalizzazione di un individuo e provoca uno svilimento o un'esclusione per il fatto di essere determinata da una differenza che è parte integrante essenziale della persona in questione, una caratteristica a cui non può rinunciare o vi può rinunciare solo molto difficilmente. Il divieto della discriminazione ai sensi del diritto costituzionale svizzero non esclude tuttavia categoricamente di basare una disparità di trattamento su una tale caratteristica (origine, razza, sesso, lingua o altri criteri enumerati in maniera non esaustiva nell'art. 8 cpv. 2 Cost.). In un primo tempo, una tale disparità genera unicamente il sospetto di una differenziazione illecita, sospetto che può essere sciolto unicamente da una giustificazione sufficiente. Giuridicamente, il divieto della discriminazione significa quindi che le disparità di trattamento devono essere motivate in modo particolarmente qualificato<sup>75</sup>.

88. Questo principio deve essere rispettato sia nella legislazione sia nell'applicazione del diritto. Tutti gli organi dello Stato, indipendentemente dalla loro funzione, devono far sì che la loro attività statale vi si conformi<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Cfr. n. 77 segg.

<sup>75</sup> Cfr. DTF 129 I 392 consid. 3.2.2., 126 II 377 consid. 6 a.

<sup>76</sup> ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6a edizione, Zurigo 2005, n. 747.

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

89. Si rinvia alle informazioni fornite a tale proposito nella Terza parte, numero 287.

## **1.3. Articolo 2 paragrafo 1 commi c e d: divieto della discriminazione e relativa applicazione ai rapporti fra individui**

90. Per quanto riguarda l'effetto che il divieto della discriminazione può avere sui rapporti fra individui, si rinvia al secondo e terzo rapporto, numeri 86 e seguenti, nonché alle spiegazioni riportate nei numeri 318 e seguenti del presente rapporto.

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

### **2.1. In Svizzera**

91. La Svizzera ha condannato chiaramente e a più riprese il regime dell'apartheid. È stata uno dei primi Paesi a decretare sanzioni contro il Sudafrica (1963: embargo sulle forniture di armi). La Svizzera ha anche rivestito un ruolo importante nel processo di riconciliazione e di transizione in Sudafrica incoraggiando il passaggio alla democrazia mediante un programma di misure positive. Essa intende continuare a sviluppare le eccellenti relazioni che attualmente intrattiene con il Sudafrica in moltissimi settori.

92. Sulla scorta del primo rapporto che un gruppo di lavoro interdipartimentale ha pubblicato nel luglio 1999, è stato avviato un Programma nazionale di ricerca<sup>77</sup> allo scopo di conseguire una lettura storica oggettiva dei fatti. Il programma intitolato «Le relazioni fra la Svizzera e il Sudafrica» si prefigge di elaborare basi scientifiche partendo da un piccolo numero di progetti di ricerca coordinati e tenendo conto degli aspetti economici, giuridici, politici e storici. Questi progetti permetteranno di informare l'opinione pubblica sul ruolo della Svizzera all'epoca dell'apartheid e a fornire basi di discussione in merito. Il Governo svizzero considera questo rapporto come un contributo prezioso a una migliore comprensione dei rapporti che la Svizzera e il Sudafrica hanno avuto in passato<sup>78</sup>.

### **2.2. Sul posto**

93. Con il suo Programma speciale, la cui seconda fase è attualmente in corso, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) intende contribuire a garantire la transizione nell'era post-apartheid tentando di limitare al minimo le tensioni sociali e la violenza. Le prio-

---

<sup>77</sup> PNR 42+, [www.snf.ch/NFP/NFP42+](http://www.snf.ch/NFP/NFP42+).

<sup>78</sup> Comunicato stampa: pubblicazione del rapporto di sintesi PNR 42+, 27 ottobre 2005 ([http://www.snf.ch/fr/com/prr/prr\\_arh\\_05oct27.asp](http://www.snf.ch/fr/com/prr/prr_arh_05oct27.asp)).

rità del programma speciale sono il buon governo (decentramento dell'amministrazione dello Stato, riforma del sistema giudiziario, difesa dei diritti umani), la formazione scolastica di base (formazione dei docenti, elaborazione di curricula, miglioramento dell'amministrazione scolastica nelle homeland tradizionalmente svantaggiate) e la riforma agraria (attribuzione di particelle di terreno pubblico a persone svantaggiate, restituzione dei terreni espropriati durante l'apartheid ai legittimi proprietari neri, attribuzione di diritti di proprietà fondiaria a lavoratori migranti nelle ex homeland). La DSC collabora con organizzazioni della società civile (perlopiù ONG) e con lo Stato sudafricano, a livello nazionale e a livello provinciale. Questo programma speciale limitato nel tempo (fine 2004) è stato trasformato in un programma regionale che conserva una forte componente sudafricana e le cui priorità sono il buon governo, la lotta contro l'HIV e l'AIDS nonché la gestione delle risorse naturali. Per il Programma speciale Sudafrica 2000-2004, nel preventivo della DSC sono iscritti circa 35 milioni di franchi svizzeri.

94. Nell'ambito del suo Programma speciale 2000-2004, la DSC ha lanciato, il 1° febbraio 2001, la «Swiss-South African Cooperation Initiative» (SSACI), un fondo finanziato per metà delle grandi aziende svizzere. La SSACI (preventivo annuale di 10–15 milioni di franchi svizzeri) sostiene progetti di ONG sudafricane che mirano a facilitare l'accesso dei giovani neri e delle persone di colore in generale al mercato del lavoro.

95. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) sostiene il Sudafrica alla stessa stregua di altri 26 Paesi scelti nel quadro della cooperazione economica allo sviluppo. Il contributo annuo di oltre 3 milioni di franchi riservato al Sudafrica è destinato, fra l'altro, a sostenere piccoli e medi imprenditori provenienti da ambienti svantaggiati nonché a promuovere un progetto per l'introduzione di standard sociali nelle aziende.

96. Parallelamente all'aiuto economico, il DFAE attua un programma di misure di promozione della pace. La Divisione politica IV del DFAE prevede inoltre, in stretta collaborazione con il Ministero sudafricano degli affari esteri, di intensificare il suo impegno a favore della promozione della pace nel continente africano.

97. Complessivamente, i contributi della Confederazione destinati alla cooperazione allo sviluppo in Sudafrica hanno raggiunto quasi 14 milioni di franchi svizzeri nel 2003 (compresi i contributi di programma versati a diverse opere assistenziali). La provincia d'Eastern Cape, una delle più povere del Paese, ne è stata una delle principali beneficiarie.

	2002 (mio. fr.)	2003 (mio. fr.)	2004 (mio. fr.)
<b>Contributi di programma della DSC (bilat.)</b>	8,6	9,2	10,8
<b>Contributi di programma della DSC a opere assistenziali svizzere</b>	0,25	0,37	0,4
<b>Programmi di promozione della pace del DFAE (DP IV)</b>	1,2	1,2	1,0

Segreteria di Stato dell'economia SECO	1,7	3,1	3,0
Totale cooperazione pubblica allo sviluppo	11,75	13,87	15,2

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

98. Il 13 dicembre 2005 la CFR ha pubblicato sul suo sito Internet accessibile al pubblico una raccolta della giurisprudenza dal 1995 alla fine del 2002 relativa all'articolo 261<sup>bis</sup> CP<sup>79</sup>. Vi è presentato un riassunto completamente anonimizzato di ogni sentenza pronunciata da un'autorità giudiziaria e di ogni decisione presa da un'istanza di ricorso nel corso di questo periodo. Le persone interessate possono così cercare casi precisi e avere, grazie ai dati statistici, una panoramica sullo stato della giurisprudenza relativa all'articolo 261<sup>bis</sup> CP. Si prevede di aggiornare regolarmente questa banca dati.

99. Secondo quanto emerge dalla banca dati, tra il 1995 e il 2002 sono stati portati davanti a un'istanza giudiziaria 212 atti di discriminazione razziale, che si sono conclusi con 277 decisioni o sentenze. Nella metà circa di questi 212 casi le autorità giudiziaria hanno deciso di non entrare nel merito, mentre negli altri casi è stato avviato un procedimento penale. Sui 110 affari sfociati in una sentenza definitiva, più dell'80 per cento si è concluso con una condanna dell'autore<sup>80</sup>.

100. A titolo d'esempio, di seguito presentiamo cinque affari sfociati in una condanna da parte di un tribunale. Ognuno dei casi si riferisce a un diverso capoverso della norma penale contro il razzismo.

101. Art. 261<sup>bis</sup> cpv. 1 CP: la citazione «Pieghiamo la schiena davanti alla stella di Davide, il berretto di Gessler del nostro tempo!» è stata considerata come un incitamento all'odio e alla discriminazione ai sensi del capoverso 1; i giudici hanno infatti ritenuto che il «berretto di Gessler» rappresentasse un simbolo dell'oppressione e dell'asservimento e che gli ebrei fossero dunque accusati di voler assoggettare altri popoli o comunità religiose. Poiché è nella natura delle cose che gli oppressori siano odiati, il tribunale ne ha concluso che questa citazione costituisse un appello all'odio, al disprezzo e addirittura all'eliminazione degli Ebrei, visto che Guglielmo Tell ha poi ucciso Gessler.

102. Art. 261<sup>bis</sup> cpv. 2 CP: nel 1999, l'iscrizione in un libro d'oro delle frasi «Fai affari con un ebreo e ti dico che raccoglierai truffa e inganno. Leggi Mein Kampf di Adolf Hitler: quello che era vero cinquant'anni fa, lo è ancora ai nostri giorni» è stata qualificata dall'autorità competente del perseguimento penale del Cantone di Zurigo di propaganda ideologica tendente a denigrare o svilire sistematicamente gli ebrei. Il colpevole è stato condannato al pagamento di una multa di 600 franchi.

<sup>79</sup><http://www.edi.admin.ch/ekr/db/start/index.html?lang=fr>

<sup>80</sup> Comunicato stampa della CFR del 13 dicembre 2005

103. Art. 261<sup>bis</sup> cpv. 4 *in initio* CP: in seguito a un disaccordo sul posto di lavoro, verificatosi in un grande deposito nel quale circola ogni giorno un centinaio di autisti di diverse aziende di trasporto, il capo-deposito, che nella fattispecie è l'accusato, aveva qualificato la persona lesa di «porco di un Serbo», di «buco del culo» nonché di «mascalzone» dicendogli inoltre «Siamo in guerra e avrò la tua pelle». L'autorità del perseguimento penale competente del Cantone di Basilea Campagna ha ritenuto che i termini «porco di un Serbo» fossero punibili ai sensi del diritto penale poiché intendevano disprezzare e discriminare una persona attentando alla sua dignità umana. Nel 2002, il colpevole è stato condannato al pagamento di una multa di 500 franchi per discriminazione razziale, tentativo di minaccia e ingiuria.

104. Art. 261<sup>bis</sup> cpv. 4 *in fine* CP: in una sentenza del 2000, il Tribunale federale ha ritenuto che il fatto di contestare l'utilizzazione da parte del regime nazionalsocialista di gas e di camere a gas al fine di sterminare esseri umani costituisse di per sé una volgare banalizzazione dell'Olocausto. I giudici hanno affermato di essere giunti a questa conclusione in particolare «perché lo sterminio sistematico di prigionieri ebrei nelle camere a gas (fatto unico nella storia dell'umanità) ha distinto il regime nazionalsocialista da altri regimi totalitari che hanno governato con il terrore e perché, proprio per questa ragione, il fatto di negare l'esistenza delle camere a gas era utilizzato da certi ambienti anche per offendere gli Ebrei». Il Tribunale federale ha così confermato la sentenza del 1998 emessa in prima istanza da un tribunale del Cantone d'Argovia, che condannava l'autore di un'opera revisionista a 15 mesi di detenzione e a 8000 franchi di multa.

105. Art. 261<sup>bis</sup> cpv. 5 CP: in una sentenza del 2001, la Corte suprema del Cantone di Zurigo ha condannato a 600 franchi di multa la proprietaria di un negozio che aveva rifiutato di servire una cliente di colore e le aveva indicato la porta dicendole: «I don't want people from your country» (non voglio gente del suo Paese). Il tribunale ha ritenuto che il rifiuto di una prestazione destinata al pubblico, che si tratti di un servizio o di un prodotto, violasse la norma penale contro il razzismo (art. 261<sup>bis</sup> cpv. 5 CP). La mitezza della pena è stata giustificata dalla leggerezza della colpa.

### **3.1. Giurisprudenza del Tribunale federale relativa agli articoli 261<sup>bis</sup> CP e 171c CPM**

106. In una decisione del 27 maggio 2004<sup>81</sup>, il Tribunale federale ha precisato la nozione di pubblicità ai sensi dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP rilevando che le affermazioni e i comportamenti sono penalmente punibili soltanto se avvengono pubblicamente. Fino a quel momento, il Tribunale federale aveva ritenuto che un atto dovesse essere considerato pubblico se avvenuto nel contesto di un gruppo importante di persone non legate fra loro da relazioni personali. A causa del carattere restrittivo di questa definizione di atto pubblico, fino a quel momento era possibile organizzare in Svizzera concerti per skinhead e conferenze che veicolasero idee di estrema destra. Era sufficiente simulare un circolo privato organizzando con-

---

<sup>81</sup> Decisione 6S.318/2003 del 27 maggio 2004.

trolli all'entrata e rinunciando a rendere pubblico il luogo di riunione. Da quando ha precisato la sua giurisprudenza, il Tribunale federale ritiene che le affermazioni razziste sono espresse pubblicamente ai sensi dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP e sono quindi penalmente punibili dal momento in cui non sono destinate unicamente a un circolo privato molto ristretto. Le riunioni, per esempio, non sono quindi più considerate come private anche se le entrate sono controllate e se le persone ammesse sono scelte con la massima cura. Per quanto concerne il reato di discriminazione razziale ai sensi dell'articolo 171c CPM, i tribunali militari hanno anch'essi ripreso le precisazioni che il Tribunale federale ha inserito nella sua giurisprudenza: gli atti razzisti commessi nel quadro dell'esercito sono, per principio, considerati come perpetrati in pubblico. Il fatto, ad esempio, che siano stati perpetrati all'interno di una caserma o che ne siano stati testimoni soltanto membri dell'esercito, non è sufficiente ad escluderne di primo acchito il carattere pubblico.

107. In un caso di negazione del genocidio armeno, il Tribunale federale ha precisato la giurisprudenza relativa all'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 4 seconda parte CP<sup>82</sup>, ritenendo che il reato in questione costituisca una minaccia alla pace pubblica. I beni giuridici individuali sono quindi protetti soltanto in maniera indiretta. Pertanto, non è data legittimazione attiva alle vittime individuali che potrebbero costituirsi parti ai sensi della LAV nel perseguimento di questo reato poiché il pregiudizio subito a causa di questo preciso atto può essere soltanto indiretto. Senza contare che il (semplice) fatto di disconoscere, minimizzare grossolanamente o cercare di giustificare il genocidio ai sensi del capoverso 4 non costituisce un atto di discriminazione razziale stricto sensu. Benché le affermazioni possano coinvolgere anche gli individui, il pregiudizio subito, anche se grave, è sempre indiretto. Una persona fisica non è quindi legittimata a prendere parte al processo in qualità di parte lesa. Spetta quindi all'autorità cantonale del perseguimento penale decidere se avviare un procedimento, ossia valutare se i sospetti siano sufficientemente fondati per supporre che gli elementi costitutivi del reato, oggettivi e soggettivi, siano realizzati<sup>83</sup>.

### **3.2. Modifiche di leggi intese a combattere il razzismo**

108. La legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (propaganda che incita alla violenza, violenza nel quadro di manifestazioni sportive) (LMSI I) servirà da base legale al rafforzamento dei mezzi di repressione della violenza negli stadi. Si prevede in particolare l'istituzione di una banca dati sul fenomeno degli hooligan e si vuole disporre dei mezzi per confiscare il materiale di propaganda che incita alla violenza. L'approssimarsi dei campionati europei di calcio ha reso prioritario la trattazione di questo progetto. Le misure dettate dalla LMSI I sono state votate dal Parlamento in occasione della sessione primaverile 2006. Ora devono essere concretizzate a livello di ordinanza.

---

<sup>82</sup> DTF 129 IV 95 segg.

<sup>83</sup> Nell'estate 2005, il Ministero pubblico di Winterthur ha avviato un'indagine nei confronti del presidente del partito nazionalista dei lavoratori turchi per violazione dell'articolo 261bis capoverso 4 CP.



109. Si prevede anche l'introduzione di una nuova norma penale che vieti l'esposizione o il porto in pubblico di simboli di discriminazione razziale, nonché il fatto di rendere tali simboli accessibili al pubblico in qualsiasi maniera. Le commissioni degli affari giuridici delle due Camere hanno ritenuto che la nuova disposizione penale non debba essere limitata all'uso dei simboli dell'estrema destra, ma debba applicarsi a tutti i simboli che esaltino movimenti estremisti incitanti alla violenza e alla discriminazione razziale.

110. La questione del razzismo nell'esercito è stata studiata nel contesto di un rapporto intermedio concernente l'estremismo nell'esercito. Dal momento che i casi d'estremismo e di razzismo sono relativamente rari nell'esercito svizzero e che i superiori responsabili intervengono rigorosamente qualora questi casi si presentino, se ne è concluso che la situazione nell'esercito non necessitasse di misure speciali e si è quindi rinunciato a introdurre una disposizione legale speciale che prevedesse l'esclusione dall'esercito degli autori di reati estremisti.

#### **4. Articolo 5: eliminazione della discriminazione razziale, segna- tamente nel settore di determinati diritti umani**

##### **4.1. Articolo 5 comma a: diritto ad una parità di trattamento dinanzi ai tribunali ed a ogni altro organo che amministri la giustizia**

111. 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 disposizioni della CEDU e del Patto II dell'ONU nella misura in cui queste vanno al di là delle norme costituzionali. Gli articoli 6 paragrafo 1 CEDU e 14 paragrafo 1 Patto II ONU garantiscono in tal modo a ognuno un diritto generale a un procedimento giudiziario. L'interessato può invocare tali disposizioni fintanto che la garanzia di poter adire le vie legali non sia entrata in vigore.

112. Le garanzie procedurali generali sancite dall'articolo 29 Cost. si applicano a tutti i procedimenti giudiziari e amministrativi<sup>84</sup>, mentre il campo di applicazione dell'articolo 30 Cost. è limitato ai procedimenti dinanzi ai tribunali. Il tribunale in questione deve essere previsto dalla legge, essere 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>85</sup>.

---

<sup>84</sup> FF 1997 I 169.

<sup>85</sup> FF 1997 I 182.

#### 4.1.1. Riforma della giustizia

113. Nel settore dell'amministrazione della giustizia sono in atto diversi cambiamenti: l'attuazione della riforma della giustizia, accettata dal popolo, avviene progressivamente<sup>86</sup>. Questa riforma si prefigge di migliorare la protezione giuridica degli interessati garantendo loro la possibilità di adire le vie legali, di sgravare il Tribunale federale e di unificare sia la procedura civile sia quella penale. Innanzitutto è stato modificato l'articolo 123 Cost. e quindi introdotto il nuovo articolo 191a Cost. Le due disposizioni sono entrate in vigore il 1° aprile 2003<sup>87</sup>.

114. In occasione dell'entrata in vigore della garanzia di accesso al giudice, l'interessato otterrà il pieno diritto di portare qualsiasi controversia dinanzi a un'autorità giudiziaria. La possibilità di derogare a questa norma mediante disposizioni legali è comunque prevista dall'articolo 29a Cost. La data di entrata in vigore della nuova norma, che sarà fissata dall'Assemblea federale, non è ancora nota.

115. Nell'ambito di questa riforma, è stato elaborato un progetto di codice di procedura penale svizzero. Con la revisione dell'articolo 123 Cost. la Confederazione ha ottenuto la competenza di disciplinare non soltanto l'aspetto materiale del diritto penale, ma anche il diritto di procedura penale. Il progetto si fonda sul modello del «ministero pubblico», che ha la particolarità di far dipendere l'istruzione direttamente dal procuratore. Per controbilanciare la posizione di forza del Ministero pubblico, le garanzie riconosciute agli imputati e alle vittime sono rafforzate dal profilo dello Stato di diritto. Si prevede pertanto l'istituzione del giudice dei provvedimenti coercitivi, incaricato di decidere in merito alle misure più coercitive ordinate dal procuratore. Inoltre, si prevede di istituire il cosiddetto «avvocato della prima ora»: l'imputato arrestato provvisoriamente dalla polizia può comunicare immediatamente e liberamente con il suo difensore, che ha anche il diritto di essere presente dalla prima audizione del suo cliente. Questa novità risponde a un'esigenza formulata da diversi comitati dei diritti umani<sup>88</sup>.

116. L'armonizzazione delle diverse procedure accrescerà la certezza del diritto e diminuirà il numero delle disparità di trattamento. Si auspica di poter intervenire rapidamente e senza complicazioni oltre le frontiere cantonali, accrescendo l'efficacia della lotta alla criminalità senza tuttavia limitare i diritti della difesa nel loro insieme.

117. Per quanto riguarda l'unificazione della procedura civile, rinviamo al numero 36.

#### 4.1.2. Legge federale sull'inchiesta mascherata e legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

---

<sup>86</sup> RU 2002 pag. 3148.

<sup>87</sup> RU 2002 pag. 3147.

<sup>88</sup> Comunicato stampa del DFGP del 2.7.2003.

118. La legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM) è entrata in vigore il 1° gennaio 2005. L'inchiesta mascherata consiste nell'infiltrare membri di polizia, non identificabili come tali, in ambienti criminali sotto mentite spoglie per indagare su determinati reati. La legge federale tiene conto delle esigenze di efficacia del perseguimento penale assicurando una procedura corretta dal profilo delle norme dello Stato di diritto. Il ricorso ad agenti infiltrati si limita a inchieste su reati particolarmente gravi, elencati in modo esaustivo. Le operazioni con agenti infiltrati devono inoltre essere proporzionate ai reati commessi ed essere state approvate dal giudice.

119. La legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) è entrata in vigore il 1° gennaio 2002. Le condizioni alle quali una tale sorveglianza può essere autorizzata sono ormai le stesse su tutto il territorio svizzero: occorre che la persona interessata sia gravemente sospettata di commettere uno dei reati penali elencati nella legge. Occorre inoltre che la gravità dell'atto giustifichi la sorveglianza e che quest'ultima sia ordinata da un'autorità giudiziaria. L'ingerenza nella sfera privata in seguito alla sorveglianza è compatibile con l'articolo 8 paragrafo 2 CEDU nonché con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>89</sup>.

#### **4.1.3. Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale**

120. Il 28 febbraio 2001, il Governo svizzero ha presentato al Parlamento il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale. È una prima fase della riforma della giustizia che trova attuazione a livello legislativo.

La legge federale sul Tribunale federale (LTF), che sostituirà la legge federale sull'organizzazione giudiziaria, è stata votata dal Parlamento il 17 giugno 2005 e il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 6 ottobre 2005. Una delle modifiche più significative è costituita dall'introduzione del ricorso unificato in materia di diritto civile, di diritto penale e di diritto pubblico. Il nuovo sistema delle vie di ricorso è stato semplificato e aumenterà la certezza del diritto permettendo ai ricorrenti di risparmiare lavoro, tempo e denaro.

Il Parlamento ha anche approvato la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF), che prevede un Tribunale amministrativo federale unico destinato a sostituire le commissioni di ricorso e di conciliazione esistenti. Questo Tribunale sarà in funzione a partire dal 2007. La legge federale sul Tribunale penale federale è già stata votata e questo Tribunale ha iniziato la sua attività il 1° aprile 2004.

121. Diversi tentativi di introdurre un servizio di mediazione a livello federale sono già stati effettuati. L'ultimo in ordine di tempo è stato quello della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, che ha presentato un avamprogetto di legge federale sull'Ufficio federale di mediazione. Il mediatore previsto in questo progetto avrebbe avuto il compito di consigliare le persone fisiche o giuridiche nelle loro relazioni con le autorità federali e di mediare in caso di conflitto. In seguito ai risultati della procedura di consultazione e a causa

---

<sup>89</sup>Serie A vol. 238 = EuGRZ 1992 pag. 300.

della situazione finanziaria particolarmente delicata, la Commissione ha infine deciso di abbandonare il progetto<sup>90</sup>. Anche un altro intervento dagli stessi contenuti, presentato sotto forma di un'iniziativa parlamentare, è stato respinto dal Consiglio nazionale poco tempo dopo<sup>91</sup>.

#### **4.2. Articolo 5 comma b: diritto alla sicurezza personale ed alla protezione dello Stato<sup>92</sup>**

122. In caso di maltrattamenti di rilevanza penale commessi da organi di polizia, le vittime possono sporgere denuncia. Questi atti in concorso necessario con l'abuso d'autorità (art. 312 CP) sono perseguiti d'ufficio e sono giudicati dalle autorità giudiziarie penali. In numerosi Cantoni, la denuncia può essere presentata a una delle diverse autorità del perseguimento penale. Una sentenza di primo grado o una decisione di non entrata nel merito può essere contestata dapprima a livello cantonale e in seguito davanti al Tribunale federale<sup>93</sup>.

123. Un comportamento colpevole della polizia può anche comportare misure disciplinari, che non rappresentano propriamente una pena, ma una sanzione amministrativa repressiva il cui scopo è di tutelare la reputazione dell'autorità e la fiducia in essa. Il procedimento per violazione dei doveri d'ufficio è generalmente svolto dall'autorità di vigilanza della polizia<sup>94</sup>.

124. In occasione dell'allontanamento di stranieri, il ricorso alla violenza da parte della polizia ha creato non pochi problemi. Nel 1999 e nel 2001, l'uso della coercizione è stato purtroppo all'origine di due decessi. Preoccupata per questa evoluzione, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP) ha emanato direttive volte a uniformare i criteri per l'impiego della coercizione. Dal momento che semplici direttive non bastano a legalizzare un'ingerenza nella libertà personale, è stato necessario istituire una base legale.

125. A tal fine è stato quindi elaborato un disegno di legge<sup>95</sup>. La legge sull'impiego della coercizione (LICO) si applicherà agli organi di polizia della Confederazione nonché a quelli dei Cantoni quando, su mandato di un'autorità federale, procedono al rimpatrio coatto di stranieri o assicurano il trasporto di persone in Svizzera. Uniforme e chiaro, il nuovo disciplinamento si prefigge di garantire il rispetto del principio della proporzionalità da parte delle autorità che devono far uso della coercizione poliziesca. Il ricorso alla forza fisica, a mezzi ausiliari o ad armi deve essere appropriato alle circostanze e ridurre al minimo il pregiudizio

---

<sup>90</sup>Comunicato stampa del 20 febbraio 2004, Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale.

<sup>91</sup> Iniziativa parlamentare JOSSEN PETER del 16 giugno 2004, «Istituzione di un servizio di mediazione federale» (02.431).

<sup>92</sup> In merito alla violenza della polizia cfr. n. 274 segg.

<sup>93</sup> SPENLÉ / FUMEAUX, Aspekte der polizeilichen Gewalt aus völker- und verfahrensrechtlicher Perspektive, SJZ 1001 (2005) Nr. 6, pag. 135.

<sup>94</sup> SPENLÉ / FUMEAUX, pag. 136.

<sup>95</sup> <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2006/2357.pdf>.

all'integrità fisica delle persone interessate. Secondo la legge, i mezzi ausiliari ammessi sono le manette e altri mezzi per immobilizzare, nonché i cani di servizio. Sono per contro vietati i mezzi ausiliari che potrebbero ostruire le vie respiratorie o provocare gravi danni alla salute degli interessati. La legge vieta anche l'uso dei dispositivi paralizzanti (apparecchi a elettroshock). La legge sull'impiego della coercizione disciplina inoltre l'assistenza medica e l'uso di medicinali. Questi ultimi possono essere somministrati unicamente a scopo medico e non possono essere impiegati al posto della coercizione di polizia per calmare o addormentare una persona. Infine, la legge impone alle autorità di affidare i compiti che possono implicare l'impiego della coercizione di polizia a persone espressamente formate a tal fine. Il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente il disegno di legge sull'impiego della coercizione il 18 gennaio 2006.

### 4.3. Articolo 5 comma c: diritti politici

126. A livello federale, il diritto di voto è disciplinato dagli articoli 136 e 39 Cost., nonché dalla legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP)<sup>96</sup>. In base all'articolo 136 Cost., l'esercizio dei diritti politici è riservato ai cittadini svizzeri. Due postulati che chiedevano la concessione del diritto di voto agli stranieri sono stati respinti<sup>97</sup>.

127. A livello cantonale e comunale, sono i Cantoni che, conformemente all'articolo 39 Cost., disciplinano l'esercizio dei diritti politici. Dalla presentazione del secondo e terzo rapporto periodico, l'elenco dei Cantoni che hanno accordato il diritto di voto agli stranieri si è allungato: dal 2002, il Cantone di Neuchâtel accorda il diritto di voto in materia cantonale agli stranieri titolari di un permesso di domicilio e che sono domiciliati nel Cantone da almeno cinque anni. Le costituzioni dei Cantoni dei Grigioni e di Basilea Città consentono ai Comuni di introdurre il diritto di voto agli stranieri. Nel Cantone di Vaud, gli stranieri hanno il diritto di voto a condizione che siano domiciliati in Svizzera da almeno 10 anni, almeno tre dei quali in territorio cantonale. Il Cantone di Friburgo, infine, ha appena accordato il diritto di voto in materia comunale a tutti gli stranieri titolari di un permesso di domicilio e che sono domiciliati nel Cantone da almeno cinque anni.

128. Le cose sono cambiate anche per quanto riguarda i criteri di ammissione agli impieghi pubblici. La nuova legge sul personale della Confederazione (LPers), entrata in vigore il 1° gennaio 2001, non contiene più disposizioni che limitano ai cittadini svizzeri l'accesso ai posti implicanti l'esercizio del potere pubblico<sup>98</sup>. Nel caso di alcune funzioni particolari, segnatamente nel settore internazionale, l'assunzione può tuttavia essere soggetta alla condizione che il candidato sia svizzero. I settori nei quali sono previste restrizioni sono definiti dall'ordinanza sul personale della Confederazione<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Cfr. Secondo e terzo rapporto, n. 138 segg.

<sup>97</sup> Postulato 96.3366 (15.8.1996), postulato 00.3512 (4.10.2000).

<sup>98</sup> Art. 8 cpv. 3, LPers (RS 172.220.1).

<sup>99</sup> Art. 23 OPers (RS 172.220.111.3).

#### **4.4. Articolo 5 comma d: altri diritti civili**

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

129. Come abbiamo già avuto modo di evidenziare nell'ultimo rapporto, soltanto i cittadini svizzeri possono invocare il diritto alla libertà di domicilio (art. 24 cpv. 1 Cost.). Dal 1° giugno 2002, il 60 per cento degli stranieri che vivono in Svizzera è tuttavia soggetto agli effetti dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). L'Accordo si applica ai cittadini dei Paesi membri dell'UE e dell'AELS e conferisce loro il diritto alla mobilità professionale e geografica garantendo loro quindi uno statuto equivalente a quello dei cittadini svizzeri. I permessi accordati in virtù della legislazione sugli stranieri non sono più limitati a determinati Cantoni, ma valgono per l'insieme del territorio svizzero. Gli stranieri che cambiano lavoro non hanno inoltre più bisogno di un permesso supplementare.

130. Tutti gli altri stranieri continuano a essere assoggettati alla LDDS. Rinviamo a questo proposito al secondo e terzo rapporto<sup>100</sup>.

131. Nel quadro della revisione totale della LStr, è stato previsto un ammorbidimento in materia di mobilità: i titolari di un permesso di dimora o di domicilio potranno scegliere liberamente il luogo di residenza sul territorio del Cantone che ha accordato il permesso (art. 36 LStr). Anche se il trasferimento di domicilio in un altro Cantone continua ad essere soggetto ad autorizzazione, i titolari di un permesso di dimora o di domicilio vi avranno diritto e potranno quindi pretenderla (art. 37 LStr).

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

132. Rinviamo in merito al secondo e terzo rapporto, numero 156 e seguente.

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

133. I due progetti che avrebbero facilitato l'acquisto della cittadinanza svizzera da parte dei giovani stranieri cresciuti in Svizzera sono stati respinti dal popolo. Salvo qualche modifica legislativa, la politica svizzera in materia di naturalizzazioni non ha subito modifiche essenziali<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Cfr. Secondo e terzo rapporto, n. 153 segg.

<sup>101</sup> Cfr. n. 256 segg.

134. La tabella seguente fornisce un quadro delle naturalizzazioni nel 2003, 2004 e 2005 per nazionalità d'origine dei naturalizzati<sup>102</sup>:

Paese d'origine	totale		ordinarie		facilitate <sup>103</sup>	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Serbia e Montenegro	5914	7835	5994	7485	320	350
Italia	5055	4167	3874	3001	1181	1166
Turchia	4203	3558	4006	3382	197	176
Bosnia Erzegovina	2268	2368	2157	2308	111	60
Macedonia	1795	1976	1734	1940	61	36
Croazia	1559	1614	1456	1521	103	93
Portogallo	1147	1184	971	1008	176	176
Sri Lanka	1138	1562	1095	1527	43	35
Spagna	791	810	603	547	188	263
Altri Stati	10315	9785	5125	4623	5190	5162
<b>Totale</b>	<b>34185</b>	<b>34859</b>	<b>27015</b>	<b>27342</b>	<b>7570</b>	<b>7517</b>

Paese d'origine	totale	ordinarie	facilitate
	2005	2005	2005
Serbia e Montenegro	9479	9258	221
Italia	3988	3106	882
Turchia	3461	3344	117
Bosnia Erzegovina	2787	2734	53
Macedonia	2170	2141	29
Croazia	1680	1621	59
Portogallo	1492	1366	126
Sri Lanka	1994	1966	28
Spagna	963	780	183
Altri Stati	9674	5421	4253
<b>Totale</b>	<b>37688</b>	<b>31737</b>	<b>5951</b>

135. Naturalizzazioni: quadro generale

	2001	2002	2003	2004	2005
--	------	------	------	------	------

<sup>102</sup> Le cifre indicate nella tabella non considerano le altre possibilità di ottenere la cittadinanza svizzera, come l'accertamento della cittadinanza svizzera o la sua acquisizione per adozione.

<sup>103</sup> Fra coloro che ne beneficiano vi sono innanzitutto i coniugi di cittadini svizzeri (possibilità di una naturalizzazione facilitata dopo tre anni di matrimonio per le persone domiciliate in Svizzera da almeno cinque anni) e i figli di Svizzeri che non hanno ancora la cittadinanza svizzera.

Naturalizzazioni ordinarie	19'239	27'216	27'015	27'342	31'737
Naturalizzazioni facilitate	10'563	11'400	9'865	7'517	5'951
Reintegrazioni	273	217	17	18	16
<b>Totale</b>	<b>30'075</b>	<b>38'833</b>	<b>34'602</b>	<b>34'877</b>	<b>37'704</b>

(Fonte: Ufficio federale delle migrazioni (UFM) Naturalizzazione, reintegrazioni e naturalizzazioni facilitate dal 1978 – quadro generale; stato: 31.12.2003, 31.12.2004, 31.12.2005)

136. L'aumento delle naturalizzazioni nel corso di questi ultimi anni è dovuto essenzialmente all'aumento della proporzione di stranieri che vivono da lungo tempo in Svizzera, che sono cresciuti del nostro Paese o che si sono sposati con un cittadino svizzero. Se il numero delle naturalizzazioni è in costante aumento, soltanto 2,49 stranieri che vivono in Svizzera su 100 hanno ottenuto la cittadinanza svizzera nel 2005<sup>104</sup>.

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

##### **4.4.4.1 Diritto al matrimonio**

137. Il diritto al matrimonio, garantito dall'articolo 14 Cost., implica la libertà di sposare qualcuno senza dover sottostare a restrizioni statali, segnatamente di polizia, nonché la libertà di fondare una famiglia. La vita comune dei coniugi è protetta essenzialmente dall'articolo 13 Cost., in combinato disposto con l'articolo 8 CEDU.

138. Nel suo allegato I, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) 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; i figli accedono liberamente agli istituti scolastici.

139. 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 al permesso di domicilio, anche un semplice permesso di dimora è considerato un diritto di presenza consolidato a condizione che il titolare abbia un diritto consolidato a ottenerlo. Il Tribunale federale, ad esempio, ha riconosciuto questo diritto a un uomo serbomontenegrino che viveva in Svizzera da vent'anni, era sposato da dieci anni e aveva 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>105</sup>.

##### **4.4.4.2 Diritto alla libera scelta del coniuge**

<sup>104</sup> Ufficio federale di statistica, Cifre fondamentali dello stato e dell'evoluzione della popolazione.

<sup>105</sup> DTF 130 II 281 segg.



140. Nel solco della crescente multiculturalità della nostra società, il matrimonio forzato è un tema che fa discutere sempre più spesso nel nostro Paese<sup>106</sup>. Le disposizioni che permettono di punire questa lesione della libertà di scegliere il proprio coniuge esistono già. 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 lui 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 con la multa.

141. Nonostante l'esistenza di questi strumenti d'azione civile e penale, attualmente si discute della necessità di vietare esplicitamente nella legge i matrimoni forzati. Il Consiglio degli Stati ha approvato un progetto che mira a completare il codice penale con una norma che rende punibile la coazione al matrimonio. Questo progetto dovrà ora essere esaminato dalle competenti commissioni<sup>107</sup>. Mediante un postulato, il Consiglio nazionale ha domandato al Consiglio federale di studiare i diversi strumenti che possono essere utilizzati nel diritto civile e in quello penale per combattere i matrimoni forzati o combinati di persone domiciliate in Svizzera e di presentarne i risultati sotto forma di un rapporto. Occorre tuttavia sottolineare che l'introduzione di un tale strumento non renderà più facile raccogliere gli elementi necessari a promuovere l'accusa. Le persone obbligate a sposarsi, infatti, spesso non osano parlarne e in numerosi casi è difficile, se non impossibile, provare che ci sia stata veramente coazione.

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

142. Rinviamo in merito al secondo e terzo rapporto (n. 170 seg.).

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

143. Rinviamo in merito alle spiegazioni fornite nel Rapporto iniziale (n. 119).

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

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

144. La competenza di riconoscere le comunità religiose di diritto pubblico e di stabilire le condizioni di questo riconoscimento spetta ai Cantoni. Dalla presentazione dell'ultimo rapporto, le comunità ebraiche sono state riconosciute come enti di diritto pubblico nelle Costituzioni modificate dei Cantoni di Berna, San Gallo e Basilea Città. I Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città, Berna, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Friburgo, Soletta, Giura, Sciaffusa, Appenzello Esterno, Grigioni, Neuchâtel, Argovia, Ticino, Vaud e Vallese prevedono la pos-

---

<sup>106</sup> Matrimoni conclusi contro la volontà di uno dei coniugi.

<sup>107</sup> Cfr. Interrogazione BANGA BORIS del 18 marzo 2005 «Combattere i matrimoni forzati e tutelare meglio le vittime» (04.1181).

sibilità di riconoscere anche altre comunità religiose oltre a quelle già riconosciute. In alcuni Cantoni le condizioni di questo riconoscimento sono iscritte nella Costituzione mentre in altri sono disciplinate a livello di legge.

145. Nelle altre costituzioni cantonali non esiste una disposizione che permetta di ampliare l'elenco delle comunità religiose riconosciute. In generale, le comunità religiose che non sono riconosciute quali enti di diritto pubblico sono disciplinate dal diritto privato. Il 30 novembre 2003 il Popolo del Cantone di Zurigo ha respinto una legge sul riconoscimento di altre comunità religiose. La campagna degli oppositori si basava essenzialmente su slogan anti-islamici<sup>108</sup>.

146. Anche se la maggior parte dei Cantoni non riconosce lo statuto di diritto pubblico alle comunità religiose che ne sono ancora prive, i membri di queste ultime hanno il diritto di praticare liberamente il proprio culto. La questione della sepoltura continua ad essere al centro delle preoccupazioni della comunità musulmana. Soltanto pochi Comuni consentono la sepoltura dei defunti conformemente al rito islamico. Tuttavia, si nota una crescente tendenza a riservare settori islamici nei cimiteri pubblici. È quanto hanno fatto in questi ultimi anni i Municipi di Ginevra, Basilea, Berna, Neuchâtel, Zurigo e Lucerna, nonché altri Comuni meno importanti. In altre città si è ancora allo stadio di discussione e alcune iniziative sono prese in questo senso.

147. In questi ultimi tempi, la costruzione di luoghi di culto è una questione che ha dato adito a discussioni nell'opinione pubblica, in particolare per quanto riguarda l'edificazione di luoghi di preghiera da parte della minoranza musulmana. La Svizzera ha commissionato un parere giuridico concernente il trattamento della costruzione di edifici di culto nel diritto pianificatorio ed edilizio alla luce della libertà di coscienza e di credenza<sup>109</sup>. Da questo parere si evince che le comunità religiose desiderose di edificare o trasformare i luoghi di culto sono spesso confrontate al problema dell'assenza di zone specialmente destinate a edifici sacri nei piani regolatori comunali. Gli esempi tratti dalla giurisprudenza recente dei tribunali evidenziano come il problema si ponga per tutte le comunità religiose, anche se quelle presenti in Svizzera da lungo tempo dispongono generalmente già di edifici mentre le confessioni presenti da poco nel nostro Paese spesso non hanno un proprio luogo di culto. L'edificazione di luoghi di culto è fondamentalmente protetta dalla libertà di credenza (art. 15 cpv. 2 Cost.). L'impedimento di una tale costruzione o l'imposizione di altre restrizioni ledono quindi di fatto la libertà di credenza e sono conformi al diritto unicamente se fondate su basi legali sufficienti, se lo esige l'interesse pubblico, se il principio di proporzionalità è rispettato e se gli elementi essenziali della libertà di credenza sono tutelati (art. 36 Cost.). Per sapere se queste condizioni sono soddisfatte, occorre valutare le particolarità di ogni singolo caso. Recentemente, in un caso che ha fatto discutere parecchio, la competente commissione comunale ha respinto una domanda di costruzione di un minareto su un luogo di preghiera, argomen-

---

<sup>108</sup> Per esempio un cartellone dell'UDC recitava «Le nostre imposte per le scuole coraniche?»

<sup>109</sup> Cfr. KIENER / KUHN, Die Bau- und Planungsrechtliche Behandlung von Kultusgebäuden im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, parere giuridico.

tando che il minareto non era conforme alla zona e nemmeno alla legislazione edilizia cantonale.

148. La libertà di culto può subire alcune restrizioni negli stabilimenti di esecuzione delle pene se lo esige l'interesse pubblico (per limitare ad esempio il rischio di evasione o per garantire il buon funzionamento dell'istituto). Queste restrizioni non devono tuttavia provocare una discriminazione delle comunità religiose non riconosciute<sup>110</sup>. Occorre trovare soluzioni che permettano l'esercizio delle pratiche religiose senza ostacolare eccessivamente l'esecuzione delle pene. Il Tribunale federale ha così ritenuto che i detenuti musulmani avessero diritto alla celebrazione comune della preghiera del venerdì<sup>111</sup>.

#### **4.4.7.2 Scuole pubbliche neutrali dal profilo confessionale**

149. Il 15 febbraio 2001 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha confermato la decisione del Tribunale federale<sup>112</sup> che vieta a una maestra di scuola elementare di portare il velo islamico durante l'esercizio della sua attività d'insegnante. La Corte ha concluso che questa sentenza non violasse la CEDU: portare abiti a carattere religioso tocca indubbiamente la questione della libertà di culto e di coscienza, ma questo diritto fondamentale garantisce anche la neutralità confessionale dell'insegnamento dispensato dalle scuole pubbliche. Essa ha ritenuto che questo secondo aspetto prevalesse sul primo.

150. L'indossare simboli religiosi da parte degli allievi non è per contro mai stato finora oggetto di una decisione giudiziaria. I Cantoni, responsabili delle norme d'abbigliamento nelle scuole, non hanno finora vietato d'indossare simboli religiosi; controversie a questo proposito sembrano essere praticamente inesistenti. I Governi dei Cantoni di Zurigo e di Basilea Città hanno discusso della possibilità di vietare il velo islamico nelle scuole, ma alla fine vi hanno rinunciato<sup>113</sup>.

151. Sono ancora oggetto di discussione le questioni relative alla dispensa, per ragioni religiose, di allievi da determinati momenti del programma scolastico, come i corsi di nuoto, di ginnastica o di educazione sessuale o quelle relative alla dispensa dalla scuola nei giorni di feste religiose. Il Tribunale federale si è pronunciato in merito in tre decisioni non molto recenti<sup>114</sup> (si veda anche il secondo e terzo rapporto periodico, n. 181). Si è soffermato innanzitutto sulla questione della proporzionalità delle misure adottate per tutelare il carattere obbligatorio dell'insegnamento, giungendo alla conclusione che soltanto un interesse pubblico importante e imperativo che sia stato provato in maniera convincente può prevalere sulla libertà religiosa garantita dalla Costituzione. Queste decisioni mostrano da un lato come le

---

<sup>110</sup> HÄFELIN / HALLER, n. 439.

<sup>111</sup> DTF 113 Ia 304 ss.

<sup>112</sup> DTF 123 I 296, cfr. anche Secondo e terzo rapporto, n. 182.

<sup>113</sup> Tages-Anzeiger, 20.12.2003; Basler Zeitung, 19.1.2004.

<sup>114</sup> DTF 114 Ia 129, 117 Ia 311, 119 Ia 178.

autorità scolastiche possono essere poste davanti a problemi delicati quando si sforzano di tutelare il carattere obbligatorio dell'insegnamento e di soddisfare l'obbligo di neutralità della scuola, e, d'altro lato, che le regole esistenti devono essere applicate con flessibilità. Alcuni Cantoni hanno emanato raccomandazioni<sup>115</sup> in merito o hanno disciplinato mediante ordinanze il trattamento di alcune questioni concrete<sup>116</sup>.

152. La garanzia della libertà di culto e di coscienza vieta che l'insegnamento religioso, qualunque esso sia, sia reso obbligatorio. L'insegnamento religioso nelle scuole dipende dai Cantoni, che non sempre affrontano il problema alla stessa maniera. Dato che l'appartenenza religiosa della popolazione svizzera ha subito notevoli cambiamenti nel corso di questi ultimi anni, in numerosi Cantoni si nota una tendenza alla neutralità confessionale dell'insegnamento. L'insegnamento di materie come «etica e religione» o «religione e cultura» deve consistere in una presentazione quanto più neutrale delle grandi religioni. L'obiettivo è introdurre gli allievi alle differenti concezioni religiose e suscitare in loro l'interesse per le altre religioni.

153. Diversi Cantoni stanno studiando la possibilità di permettere alle comunità religiose non riconosciute quali enti di diritto pubblico di organizzare direttamente – a determinate condizioni – un insegnamento religioso a scuola. Due Comuni lucernesi hanno così introdotto un insegnamento religioso islamico: le autorità scolastiche mettono a disposizione le fasce orarie e i locali necessari, mentre il contenuto dell'insegnamento, le concezioni pedagogiche, la formazione e la retribuzione degli insegnanti resta di competenza della comunità religiosa responsabile<sup>117</sup>. Questo progetto ha lo scopo di introdurre gli allievi ai fondamenti dell'Islam, di rafforzare la loro capacità speculativa e il loro senso della democrazia nonché di promuovere l'integrazione sociale degli immigrati musulmani<sup>118</sup>.

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

154. Il diritto alla libertà d'opinione e di espressione è garantito dalla Costituzione federale (art. 16), dalla CEDU (art. 10) e dal Patto II dell'ONU (art. 19). Restrizioni sono ammesse unicamente se previste dalla legge, se sono nell'interesse pubblico e se sono proporzionate.

155. In una recente sentenza, il Tribunale federale ha tenuto conto del diritto alla libertà d'opinione nella sua interpretazione dell'articolo 261bis CP e ha affermato che il diritto alla libertà d'espressione impedisce di ammettere facilmente l'esistenza di una denigrazione o di

<sup>115</sup> Richtlinien – Muslimische Schülerinnen und Schüler an der Volksschule: Empfehlungen, Bildungsdirektion des Kantons Zürich, giugno 2003.

<sup>116</sup> Volksschulverordnung des Kantons Zürich, 412.111, in particolare §55 segg.

<sup>117</sup> TANNER, Islamischer Religionsunterricht an der öffentlichen Schule und Ausbildung für Imame – ein Tagungsbericht, Institut für Religionsrecht, Tagung vom 9. April 2005.

<sup>118</sup> Islamischer Religionsunterricht im Schulhaus – Ein Projekt in Kriens und Ebikon, Ein Evaluationsbericht (Zentrum für interkulturellen Dialog).

una discriminazione ai sensi dell'articolo 261bis capoverso 4 CP nel contesto di un dibattito politico. Ha considerato che fare un'osservazione poco lusinghiera su una frangia della popolazione non fosse sufficiente a riunire gli elementi costitutivi del reato in quanto l'autore dell'osservazione l'aveva formulata nel contesto più ampio di una critica oggettiva fondata su determinati fatti. L'Alto Tribunale ha giudicato che per il funzionamento di una democrazia è essenziale che sia possibile difendere punti di vista non condivisi dalla maggioranza della popolazione e addirittura scioccanti per alcuni. L'importanza accordata alla libertà d'espressione non deve tuttavia essere tale, secondo il Tribunale, da vanificare nella sua sostanza la lotta contro la discriminazione razziale<sup>119</sup>.

156. La nuova legge sulla trasparenza dell'Amministrazione, menzionata nel numero 49, rafforzerà la libertà d'informazione in quanto elemento della libertà di opinione e di espressione permettendo di aumentare la trasparenza dell'Amministrazione<sup>120</sup>.

#### **4.4.9. Articolo 5 comma d sottocomma ix: libertà di riunione e di pacifica associazione;**

157. Le manifestazioni sono tutelate non soltanto dalla libertà d'espressione, ma anche dalla libertà di riunione. Dato che esse implicano un uso accresciuto del suolo pubblico, i Cantoni possono assoggettarle ad autorizzazione. Nella sua recente giurisprudenza, il Tribunale federale riconosce tuttavia l'esistenza di un diritto condizionato all'uso del suolo pubblico per l'organizzazione di manifestazioni<sup>121</sup>. Anche gli stranieri possono invocare questo diritto: le manifestazioni che riuniscono stranieri possono tuttavia essere oggetto di restrizioni di polizia supplementari, in particolare se si teme scontri fra gruppi rivali<sup>122</sup>.

158. La libertà d'associazione è garantita dall'articolo 23 Cost. Le associazioni illegali o che rappresentano una minaccia per lo Stato non sono tuttavia tutelate da questa disposizione<sup>123</sup>. Questo diritto può essere invocato dagli stranieri, dalle persone giuridiche e dalle associazioni stesse<sup>124</sup>.

#### **4.5. Articolo 5 comma e: diritti economici, sociali e culturali**

159. Per un'informazione completa e dettagliata sui diritti economici, sociali e culturali, invitiamo a consultare il primo rapporto della Svizzera sull'attuazione del Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 30 giugno 1994. Dalla presentazione di questo rapporto nel 1998, la situazione della Svizzera per quanto concerne questi diritti ha continuato a evolvere. Il secondo rapporto è in preparazione e sarà sottoposto al Comitato non appena possibile.

---

<sup>119</sup> DTF 131 IV 23 segg.

<sup>120</sup> HÄFELIN / HALLER, n. 467.

<sup>121</sup> HÄFELIN / HALLER, n. 471.

<sup>122</sup> MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 331.

<sup>123</sup> Cfr. in merito il Rapporto iniziale, n. 146.

<sup>124</sup> FF 1997 I 163.

160. In quanto Stato parte del Patto I dell'ONU, la Svizzera considera che i diritti economici, sociali e culturali che vi sono garantiti abbiano, per principio, valore programmatico. Essa si ritiene pertanto obbligata a concretizzarli progressivamente, approfittando di tutte le occasioni e utilizzando tutti gli strumenti a disposizione, innanzitutto nel contesto della sua attività legislativa. Le norme del Patto non possono di regola essere invocate dai singoli individui. Un cittadino non può quindi esigerne l'applicazione dinanzi alle autorità amministrative e giudiziarie svizzere. Il Tribunale federale ha tuttavia ritenuto che alcune disposizioni possano, eccezionalmente, essere applicate direttamente, come il diritto allo sciopero, garantito dall'articolo 8 paragrafo 1 lettera d del Patto I dell'ONU.

161. L'articolo 41 della Costituzione federale presenta un elenco degli obiettivi sociali. Essi non conferiscono direttamente al cittadino il diritto di pretendere determinate prestazioni statali, ma costituiscono un programma rivolto alle autorità politiche, che vengono così sollecitate a operare nei settori menzionati. Il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.), il diritto a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita (art. 19 Cost.), il diritto a esequie dignitose (che risulta dal diritto alla protezione della dignità umana, art. 7 Cost.) nonché il diritto all'assistenza giudiziaria gratuita (art. 29 cpv. 3, Cost.), sono diritti che ognuno può far valere dinanzi all'autorità competente. Questi diritti spettano anche agli stranieri, indipendentemente dallo statuto che disciplina il loro soggiorno (dunque anche se si trovano illegalmente in Svizzera)<sup>125</sup>.

162. Secondo l'articolo 12 Cost., «chi è nel bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso ha diritto d'essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa». Questa disposizione non garantisce un reddito minimo ai sensi del minimo vitale previsto nel quadro del diritto dell'esecuzione e dei fallimenti, ma unicamente ciò di cui una persona ha bisogno per vivere dignitosamente<sup>126</sup>.

163. Rifacendosi all'articolo 12 Cost., il Tribunale federale ha ritenuto che la soppressione dell'aiuto d'urgenza sia contraria alla Costituzione, anche nel caso di richiedenti l'asilo che soggiornano illegalmente in Svizzera e che non collaborano con le autorità. Esso ha ritenuto che sia inammissibile utilizzare il rifiuto dell'aiuto minimo come strumento di pressione per ottenere l'esecuzione del rinvio<sup>127</sup>.

#### **4.5.1. Articolo 5 comma e sottocomma i: diritto al lavoro**

##### **4.5.1.1 Diritto al lavoro**

---

<sup>125</sup> Cfr. DTF 130 I 1, 82 e 2P. 318/2004.

<sup>126</sup> Cfr. DTF 130 I 71, 74 seg. e 121 I 367, 373.

<sup>127</sup> DTF 131 I 166.

164. Per quanto concerne l'effetto nei confronti dei terzi del divieto di discriminazione, rinviamo al secondo e terzo rapporto (n. 86 segg.). A complemento dei rapporti precedenti, rileviamo quanto segue:

165. I dati statistici (2004) evidenziano che in Svizzera una persona che esercita un'attività lucrativa su quattro è di nazionalità straniera (25,3%). Più della metà di questi lavoratori stranieri (52,8%) è occupata da imprese che impiegano più di 50 persone (Svizzeri: 46,6%). Il settore nel quale lavora il più alto numero di stranieri è quello alberghiero e della ristorazione (53%). La proporzione di lavoratori stranieri è alquanto elevata anche nelle «economie domestiche private» (40,1%) e dell'edilizia (36,5%). Un lavoratore straniero su cinque ha orari irregolari (19,3%) e sempre uno su cinque lavora durante il fine settimana (20,1%)<sup>128</sup>.

166. Il diritto d'accesso dei cittadini dei Paesi membri dell'UE o dell'AELS al mercato svizzero del lavoro è accordato a tappe. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone prevede che la libera circolazione delle persone, ossia l'apertura incondizionata del mercato del lavoro svizzero senza contingenti, dovrà essere garantita a partire dal 2007, al termine di un periodo transitorio di cinque anni (cfr. art. 10 ALC).

167. L'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS) disciplina l'ammissione in Svizzera di stranieri originari di Stati terzi, ossia di Stati che non sono membri né dell'UE né dell'AELS. Il Governo svizzero stabilisce periodicamente i contingenti massimi (art. 12 OLS), mentre ai lavoratori svizzeri e ai cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS viene accordata la priorità per il reclutamento (art. 7 e 8 OLS).

168. Il divieto generale di lavorare, menzionato nel secondo e terzo rapporto e destinato ai richiedenti l'asilo, è stato soppresso dal Governo svizzero il 1° settembre 2000. Il numero dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente era in effetti diminuito a tal punto che le condizioni legali necessarie al mantenimento del provvedimento non erano più soddisfatte<sup>129</sup>. Si è quindi tornati al vecchio regime in base al quale il richiedente l'asilo aveva il diritto di esercitare un'attività lucrativa al termine di un periodo di tre mesi dalla presentazione della domanda d'asilo (art. 43 LAsi). Il disegno di modifica della legge sull'asilo prevede, nell'articolo 43 capoverso 3<sup>bis</sup>, di attribuire al Governo la competenza di sottoporre determinati gruppi di richiedenti l'asilo a un divieto temporaneo di lavorare.

169. I richiedenti l'asilo sono ammessi provvisoriamente se l'esecuzione della decisione di rinvio è illegale, impossibile o non può essere ragionevolmente pretesa dagli interessati. A fine gennaio 2006, il numero delle persone ammesse in Svizzera a titolo provvisorio era di 24'600. Il loro tasso d'occupazione (34%) non raggiunge nemmeno la metà di quello degli stranieri titolari di un permesso di dimora in Svizzera. L'esperienza ha mostrato che una grande parte di queste persone rimane in Svizzera per molto tempo o addirittura per sempre. Per consentire a questo gruppo di persone di inserirsi nella vita professionale il più presto

<sup>128</sup> Indagine svizzera sulla popolazione attiva nel 2004, Ufficio federale di statistica, Comunicato stampa dell'Ufficio federale di statistica del 27 gennaio 2005.

<sup>129</sup> Divieto di lavorare per i richiedenti l'asilo – Comunicazione orale di A. Casanova, vicecancelliere, 13. 6. 2000.

possibile, ma anche per ottenere risparmi nel settore dell'aiuto sociale, il 1° aprile 2006 il Consiglio federale ha adattato le prescrizioni in materia di priorità nel reclutamento (art. 7 cpv. 3 OLS): per quanto riguarda l'esercizio di una prima attività, oltre ai lavoratori indigeni sarà data priorità agli stranieri alla ricerca di un posto di lavoro che si trovano già in Svizzera e sono autorizzati a lavorare. Gli stranieri ammessi provvisoriamente beneficiano dello stesso trattamento.

#### **4.5.1.2 Diritto alla libera scelta dell'impiego**

170. L'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) garantisce ai cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS un pieno diritto alla mobilità professionale, compreso l'accesso a un'attività lucrativa indipendente<sup>130</sup>.

171. La nuova legge sugli stranieri prevede un diritto di cambiare mestiere o impiego senza una preventiva autorizzazione.

#### **4.5.1.3 Diritto a condizioni di lavoro eque e soddisfacenti**

172. Oltre il 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.

173. Allo scopo di allontanare la minaccia del dumping sociale e salariale, è stata adottata contemporaneamente agli accordi bilaterali la legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali<sup>131</sup>.

174. Per quanto riguarda i cittadini di Paesi non membri dell'UE e dell'AELS, l'OLS prevede che un'autorizzazione può essere accordata unicamente se il datore di lavoro garantisce loro le stesse condizioni remunerative e lavorative che accorda agli Svizzeri e che sono in uso nella stessa località e nella stessa professione (art. 9 cpv. 1, OLS).

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

175. Rinviamo in merito al numero 176 e seguente nonché al Rapporto iniziale (n. 157).

---

<sup>130</sup> Cfr. art. 4 ALC, Allegato I, art. 2.

<sup>131</sup> RS 823.20.



176. Nuovi rilevamenti statistici hanno evidenziato che nel 2002 soltanto un terzo degli stranieri (34,5%) contro più della metà degli Svizzeri (53,8%) hanno beneficiato di un salario mensile superiore a quello medio nazionale lordo di 5417.- franchi al mese. Se questo scarto può essere in parte motivato da differenze di formazione e di esperienza professionale, dagli anni di servizio, dalla struttura d'età o dai settori nei quali i lavoratori sono occupati, recenti studi hanno evidenziato che la causa principale di queste differenze è da ricercare nel fatto che gli stranieri occupano maggiormente posti caratterizzati da compiti semplici e ripetitivi in settori economici meno remunerati e meno sovente posti esigenti destinati a persone altamente qualificate in settori meglio remunerati. Tuttavia, per uno stesso livello di esigenze, si constata a volte in alcuni settori disparità salariali importanti fra Svizzeri e stranieri, soprattutto quando questi ultimi beneficiano soltanto di un permesso di soggiorno di breve durata<sup>132</sup>.

#### **4.5.1.5 Diritto alla protezione contro la disoccupazione**

177. Si veda la presentazione, sempre pertinente, nel Rapporto iniziale della Svizzera (n. 158).

#### **4.5.2. Articolo 5 comma e sottocomma ii: diritti sindacali**

##### **4.5.2.1 Diritto di fondare sindacati e di iscriversi ad essi / diritto di sciopero**

178. Rinviamo a questo proposito a quanto scritto nel Rapporto iniziale (n. 160 s.), nonché al secondo e terzo rapporto (n. 201 segg.).

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

179. Nel contesto del censimento 2000, l'Ufficio federale di statistica ha raccolto i dati sulle condizioni abitative in Svizzera. Dal 1990, la proporzione delle persone proprietarie del proprio alloggio è passata dal 31,3 per cento al 34,6 per cento. Il fatto che soltanto il 10 per cento degli stranieri è proprietario del proprio alloggio in Svizzera mostra, fra l'altro, il desiderio dello straniero di rientrare prima o poi nel proprio Paese oppure la precarietà del suo statuto in Svizzera<sup>133</sup>. Se i locatari svizzeri sono il 64 per cento, quelli stranieri sono addirittura il 91 per cento<sup>134</sup>. Meno del 40 per cento dei nuclei svizzeri vive in un immobile con almeno tre unità abitative, mentre per le famiglie straniere questo tasso sale all'80 per cento.

180. Gli alloggi sono diventati un bene raro, in particolare nei centri urbani e negli agglomerati. I locatori si permettono quindi di selezionare i propri locatari in base a criteri quali il cognome, la padronanza della lingua o il permesso di dimora. Gli stranieri fanno quindi spesso fatica a trovare un alloggio e devono ripiegare su oggetti poco vantaggiosi con un pessimo rapporto qualità/prezzo. Dato che generalmente non conoscono il diritto di locazione svizzero, fanno fatica a difendersi dai pregiudizi e dalle ingiustizie.

---

<sup>132</sup> La popolazione straniera in Svizzera, Edizione 2004, Ufficio federale di statistica, pag. 62.

<sup>133</sup> Censimento federale della popolazione 2000: Migrazione e integrazione, Ufficio federale di statistica, pag. 50.

<sup>134</sup> Ufficio federale di statistica, Alloggio 2000, Studio particolareggiato del censimento degli edifici e degli alloggi.

181. Consapevole del problema, l'associazione svizzera degli inquilini ha lanciato il progetto «pari opportunità (anche) nel diritto di locazione»: corsi introduttivi al diritto di locazione sono combinati con corsi di lingue e di integrazione. Questa formula ha riscosso un grande successo presso i partecipanti e contribuisce a prevenire i conflitti nel settore del diritto di locazione<sup>135</sup>.

182. La Commissione federale degli stranieri (CFS), che si occupa di questioni di integrazione e di convivenza fra popolazione svizzera e straniera, nel 2004 si è concentrata essenzialmente sul tema «integrazione e abitato – alloggio, politica dell'abitato e pianificazione del territorio». In seguito alle sue ricerche e alle sue discussioni con diversi operatori nel settore dell'abitato e della politica dell'abitato, la CFS ha formulato diverse raccomandazioni. Fra l'altro, si è pronunciata a favore di pari opportunità nel settore dell'alloggio, indipendentemente dalla nazionalità e dallo statuto di dimora degli interessati, invitando i locatori, le agenzie immobiliari nonché i proprietari di immobili a rinunciare a qualsiasi comportamento o pratica discriminatoria a favore di misure di promozione dell'integrazione<sup>136</sup>.

183. Come già evidenziato nel Rapporto iniziale, la conclusione di contratti di locazione avviene in un regime di autonomia contrattuale, nel quale ciascuno è libero di sottoscrivere o no un tale contratto (cfr. n. 334 segg. e Rapporto iniziale, n. 162 seg.).

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

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

184. Fra gli obiettivi sociali sanciti dall'articolo 41 della Costituzione federale, il capoverso 1 lettera d prevede che la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché ognuno fruisca delle cure necessarie alla sua salute. Il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.) implica, fra l'altro, il diritto di accedere alle cure mediche di base che sia uguale per tutti, senza alcuna discriminazione<sup>137</sup>.

185. La legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) prevede che l'assicurazione di base sia obbligatoria per tutti coloro che sono domiciliati in Svizzera e ha lo scopo di garantire le cure a tutti coloro che ne hanno bisogno. Di questa disposizione d'obbligatorietà beneficiano anche i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente o per ragioni umanitarie nonché le persone da proteggere senza permesso di dimora<sup>138</sup>. Una cassa malati non ha il diritto di rifiutare l'assicurazione di base a qualcuno o di disdire l'assicurazione di base di uno dei propri affiliati. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha precisato in una sua

---

<sup>135</sup> Terra cognita, «Chancengleichheit (auch) im Mietrecht», Barbara Peyer, 5/2004.

<sup>136</sup> Integrazione e abitato, Raccomandazioni della Commissione federale degli stranieri, 11.2004.

<sup>137</sup> HÄFELIN/HALLER, n. 918.

<sup>138</sup> Messaggio relativo alla modifica della legge sull'asilo e alla modifica della legge federale sull'assicurazione malattie, 4.9.2002.

circolare che le casse malati hanno anche l'obbligo di assicurare le persone senza documenti e le persone oggetto di una decisione di non entrata in materia<sup>139</sup>.

186. Allo scopo di arginare i costi della salute nel settore dell'asilo, il disegno di modifica della legge sull'asilo prevede di escludere i richiedenti l'asilo dall'effettivo determinante per la compensazione dei rischi. Ciò implica una modifica della LAMal. Si prevede inoltre di modificare la legge sull'asilo in modo tale che i richiedenti l'asilo al beneficio dell'aiuto sociale possano essere limitati nella scelta del loro assicuratore e del loro fornitore di prestazioni.

#### **4.5.4.2 Diritto alla previdenza sociale e ai servizi sociali**

187. Per quanto riguarda l'AVS/AI, rinviamo alle spiegazioni sempre attuali contenute nel secondo e terzo rapporto (n. 209 seg.).

188. Secondo il diritto vigente, i richiedenti l'asilo che non esercitano un'attività lucrativa sono obbligatoriamente affiliati all'AVS/AI/IPG una volta scaduto il periodo di sei mesi dalla presentazione della loro domanda d'asilo. Dato che la maggior parte dei richiedenti l'asilo soggiorna solo provvisoriamente in Svizzera, l'onere amministrativo causato da questo disciplinamento è notevole. Approfittando della modifica della LAVS prevista nell'ambito della modifica della legge sull'asilo, si prevede di sospendere la riscossione dei contributi. Nel caso in cui dovesse accadere l'evento assicurato o qualora il soggiorno in Svizzera dell'interessato venisse regolarizzato, si prevede di togliere la sospensione e di riscuotere retroattivamente i contributi, nei limiti dei termini di prescrizione<sup>140</sup>.

189. Per quanto riguarda il diritto all'aiuto d'emergenza, cfr. numero 162 e seguente.

#### **4.5.5. Articolo 5 comma e sottocomma v: diritto all'educazione e alla formazione**

190. Tutti i fanciulli che vivono in Svizzera hanno diritto all'insegnamento di base (gratuito) garantito dalla Costituzione federale (art. 19), dalla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (art. 28), ratificata dalla Svizzera, nonché dal Patto I 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. Già nel 1991, nelle sue «Raccomandazioni concernenti la scolarizzazione dei fanciulli di lingua straniera», 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. Il 7 settembre 2005 il Consiglio comunale della Città di Zurigo ha chiaramente respinto un intervento che domandava che gli allievi di lingua straniera fossero costretti a superare un esame di ammissione prima di essere integrati in una classe ordinaria, che lo statuto relativo alla dimora in Svizzera fosse registrato al momento della scolarizzazione e che questi dati fossero pubblicati.

---

<sup>139</sup> Direttive del 19 dicembre 2001 (02/01).

<sup>140</sup> Messaggio relativo alla modifica della legge sull'asilo e alla modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, 4.9.2002.

#### 4.5.6. Articolo 5 comma f: diritto di accesso a tutti i luoghi e servizi ad uso pubblico

191. Rinviamo in merito al secondo e terzo rapporto (n. 213 seg.).

### 5. Articolo 6: garanzia di un rimedio giuridico efficace

192. La violazione del divieto generale di discriminazione, sancito nell'articolo 8 Cost., può essere censurata con un ricorso di diritto pubblico. Una persona è legittimata a ricorrere se fa valere di essere stata discriminata a causa della sua appartenenza a un gruppo protetto in virtù dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. Chiamato a pronunciarsi a tale proposito (DTF 129 I 217), il Tribunale federale ha ritenuto che il fatto di dedurre il riconoscimento di un interesse protetto dal diritto direttamente dal divieto di discriminazione permetteva di garantire la legittimazione a presentare un ricorso di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale contro gli atti di discriminazione commessi dalle autorità cantonali o comunali. Secondo il Tribunale federale, in tal modo, la Svizzera adempie il suo impegno ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, che consiste nel garantire a tutte le vittime di atti discriminatori a sfondo razzista la possibilità di avvalersi di rimedi giuridici efficaci dinanzi ai tribunali nazionali competenti.

193. Il Tribunale federale ha emesso inoltre una sentenza sulla qualità di vittima in applicazione dell'articolo 261bis CP. La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)<sup>141</sup>, che si prefigge di aiutare in modo efficace le vittime di atti delittuosi e di migliorarne lo statuto giuridico, può essere applicata, a determinate condizioni, anche ai procedimenti penali nel contesto dell'articolo 261bis CP. 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 la lesione corporale o l'incendio intenzionale, il riconoscimento della qualità di vittima può entrare in considerazione solo in casi particolarmente gravi. Si è in presenza di uno di questi casi se il ricorrente subisce un pregiudizio grave alla sua integrità psichica. Ciò vale nel contesto sia dell'articolo 261bis capoverso 4 *in initio* sia dell'articolo 261bis capoverso 5<sup>142</sup>. Per quanto concerne la negazione di genocidio o di altri crimini contro l'umanità ai sensi dell'articolo 261bis capoverso 4 *in fine*, il Tribunale federale ha deciso che si è trattato di un reato contro la pace pubblica e che, pertanto, tali atti potevano danneggiare l'integrità psichica di un individuo solo in maniera indiretta. In questo caso, l'applicazione della LAV è esclusa<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> RS 312.5 (cfr. documento di base, HRI/CORE/1/Add. 29/Rev. 1, n. 62).

<sup>142</sup> DTF 131 IV 78, consid. 1.2.

<sup>143</sup> Sentenza del Tribunale federale, 7 novembre 2002, 6S.196/2002, c.3.

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

### **6.1. Servizio per la lotta al razzismo (SLR)**

194. Quale espressione della sua volontà di trasporre nella prassi i risultati scaturiti dalla Conferenza mondiale contro il razzismo, il Governo svizzero ha istituito in seno all'Amministrazione federale il Servizio per la lotta al razzismo (SLR). Questo nuovo organo ha il compito di coordinare e collegare i provvedimenti adottati dall'Amministrazione federale contro il razzismo e l'estremismo. Il SLR è l'interlocutore privilegiato della Confederazione nei suoi rapporti con i Cantoni, i Comuni e i terzi per tutte le questioni inerenti al razzismo. Esso favorisce la cooperazione e lo scambio con le organizzazioni non governative e gli istituti di ricerca attivi in questo campo e con le istituzioni specializzate a livello internazionale (Consiglio d'Europa, ONU, UE), mette a disposizione delle autorità e delle istituzioni le sue conoscenze specifiche e promuove gli sforzi mirati contro il razzismo, la xenofobia e l'estremismo di destra mediante appropriati provvedimenti di sostegno.

#### **6.1.1. Attività del SLR**

195. Il SLR organizza riunioni di lavoro, che si tengono a intervalli regolari nelle diverse regioni linguistiche svizzere e consentono ai diversi attori (enti statali, opere umanitarie, ONG, cerchie interessate) di approfondire le conoscenze di cui necessitano per adempiere un lavoro efficace di sensibilizzazione e prevenzione nei diversi campi della vita sociale (educazione, impiego, amministrazione, gioventù ecc.). Tali riunioni offrono l'opportunità di trasmettere informazioni e favoriscono la discussione tra i partecipanti nell'intento di migliorare il coordinamento delle attività e la divulgazione delle informazioni sul lavoro svolto dal SLR presso altri servizi interessati dell'Amministrazione federale (es. CFR, CFS). Il SLR ha già organizzato seminari sul trasferimento di competenze incentrati sui temi seguenti: «Promozione dell'integrazione e lotta al razzismo: differenze e complementarità» (Olten, Yverdon, Bellinzona, 2003), «La valutazione – uno strumento per migliorare la qualità dei progetti per i diritti umani e l'antirazzismo» (Olten, Yverdon, 2003), «Vaglio dei problemi: valutare, indirizzare e consigliare le vittime della discriminazione xenofoba/razziale» (Olten, Yverdon, 2004), «Introduzione ai media?» (Olten, 2004 e Yverdon, 2005), «Progetti contro il razzismo nel lavoro giovanile» (Olten, 2004).

196. Avvalendosi di alcune pubblicazioni specifiche, il SLR informa su vari temi in relazione al suo lavoro di lotta al razzismo. A tale proposito ha pubblicato uno studio intitolato «Il mondo del lavoro senza discriminazioni. Provvedimenti contro la discriminazione razziale sul posto di lavoro» (2003) e un opuscolo che illustra i provvedimenti concreti che possono essere adottati dai datori di lavoro per prevenire i conflitti nell'azienda e ridurre i rischi di discriminazione sul posto lavoro, al momento dell'assunzione e durante la formazione professionale. Ha inoltre organizzato un convegno sul tema «Mondo del lavoro senza discriminazioni», al quale hanno preso parte 150 rappresentanti dei settori più disparati. La collaborazione con le

associazioni padronali, i sindacati e gli enti della Confederazione interessati dalle tematiche del lavoro e della formazione professionale ha consentito di sensibilizzare gli attori più importanti sul problema della discriminazione. In un rapporto disponibile solo in lingua francese intitolato «Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle: quelle formation en matière de prévention des discriminations», il SLR dà una visione globale delle proposte formative esistenti in materia di prevenzione delle discriminazioni destinate alle persone attive nel settore pubblico. Sullo stesso tema, il SLR ha organizzato un convegno che ha riunito 130 professionisti del settore sociale, dell'insegnamento e dell'amministrazione; in una pubblicazione intitolata «Agire contro il razzismo. Esperienze e raccomandazioni per la realizzazione di progetti» (con videodocumentazione DVD) ha sintetizzato le numerose esperienze accumulate in relazione con la gestione del Fondo progetti per i diritti umani e l'antirazzismo. Questa pubblicazione ha lo scopo di promuovere il lancio di nuovi progetti.

197. In collaborazione con il DFAE, il SLR si è incaricato di pubblicare in tre lingue il secondo e il terzo rapporto periodico presentati dalla Svizzera al Comitato dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale. D'intesa con la CFR, il Servizio ha pubblicato inoltre i documenti finali della Conferenza mondiale contro il razzismo, tenutasi a Durban nel 2001.

198. Contrariamente alla CFR, il Servizio per la lotta al razzismo non è autorizzato a esercitare una funzione di mediazione o intervenire in caso di conflitto. Nel suo sito Internet è tuttavia disponibile un indirizzario di antenne e di centri di consulenza che offrono il proprio aiuto alle vittime di atti di discriminazione razziale. Esso comprende 175 indirizzi<sup>144</sup> ed è contenuto anche nella pubblicazione «Indirizzario dei centri di consulenza per le vittime di discriminazione razziale e di assistenza in situazioni conflittuali», disponibile in tre lingue. Conformemente al suo mandato, il SLR promuove la formazione e il perfezionamento dei collaboratori dei servizi di consulenza alle vittime di atti di discriminazione razziale. In collaborazione con la CFS ha organizzato un'incontro al quale hanno partecipato vari istituti di formazione, le antenne esistenti e i Cantoni e i Comuni in qualità di potenziali enti responsabili. Questa occasione ha fornito lo spunto per discutere delle esigenze e delle offerte di formazione e perfezionamento. I risultati scaturiti sono stati riassunti in un opuscolo, disponibile solo in tedesco, e possono essere consultati anche sul sito Internet del SLR (unicamente in tedesco)<sup>145</sup>.

### **6.1.2. Fondo<sup>146</sup> progetti per i diritti umani e l'antirazzismo**

199. Dal 2001 al 2005, il Servizio per la lotta al razzismo si è occupato della gestione del Fondo progetti per i diritti umani e l'antirazzismo, che il Governo svizzero aveva istituito per sostenere progetti di formazione, sensibilizzazione e prevenzione, nonché consultori per le

<sup>144</sup> <http://www.edi.admin.ch/frb/beratung/adressen/index.html?lang=it>.

<sup>145</sup> <http://www.edi.admin.ch/frb/themen/00083/00293/ausbildung.pdf>.

<sup>146</sup> Giuridicamente, non si tratta di un fondo bensì di un credito d'impegno votato dal Parlamento che include crediti di pagamento annuali.

vittime di razzismo e centri di assistenza in caso di conflitto<sup>147</sup>. A tale scopo, ha stanziato un credito d'impegno complessivo di 15 milioni di franchi per una durata di cinque anni (2001-2005). Un sesto del credito era destinato a progetti che concernono il settore scolastico<sup>148</sup>. Lo scopo perseguito dal Fondo era di stimolare il confronto con il problema del razzismo e della xenofobia accettandolo quale aspetto doloroso ma risolvibile della nostra realtà quotidiana, evitando però di trovare nuovi capri espiatori da emarginare. Il Fondo doveva suscitare l'interesse del maggior numero possibile di cerchie e incentivare il maggior numero possibile di progetti diversi, innovativi e imperniati sulla sperimentazione. L'indirizzo tematico dei bandi di concorso ha consentito di trattare i problemi concreti che si incontrano nei diversi settori della società. Le organizzazioni e le istituzioni attive in ciascuno di questi settori hanno così potuto rendersi conto delle necessità e possibilità esistenti nell'ambito della lotta al razzismo. Lo scopo non era tuttavia di limitare la scelta dei progetti a quelli incentrati sul tema dell'anno. I temi erano i seguenti :

- 2001: Formazione degli adulti
- 2002: Gioventù
- 2003: Attuazione delle decisioni adottate dalla Conferenza mondiale contro il razzismo
- 2004: Mondo del lavoro
- 2005: Agire concretamente per i diritti umani e contro la discriminazione nella vita di tutti i giorni

200. Su 994 progetti depositati, 529 hanno beneficiato di un sostegno. Sono stati presentati dalle cerchie più disparate: classi di scuole e gruppi di giovani, amministrazioni cantonali o comunali, datori di lavoro e impiegati, opere umanitarie e organizzazioni di stranieri. È stato interessante constatare che il numero di progetti presentati dall'ente pubblico è sempre stato elevato e in costante crescita.

201. Il numero di progetti in ambito scolastico, già elevato, ha continuato ad aumentare di anno in anno. Fino all'anno scorso, anche i progetti d'intervento contro la violenza si sono moltiplicati. Questa progressione trova una spiegazione nel modo in cui un problema è percepito dall'opinione pubblica e inoltre rispecchia le restrizioni finanziarie esistenti a livello cantonale e comunale. Essa è anche la prova tuttavia che il lavoro d'intervento, che implica una discussione aperta dei problemi causati dai pregiudizi e dalla xenofobia, è un mezzo di lotta alla violenza che sembra promettente sul lungo periodo.

202. I progetti e il lavoro svolto successivamente dal SLR hanno contribuito in larga misura a far prendere coscienza del fenomeno del razzismo e della xenofobia e farlo accettare quale aspetto doloroso ma risolvibile della nostra società. In sintesi, i principali risultati positivi sono stati i seguenti:

---

<sup>147</sup> [www.edi.admin.ch/frb/](http://www.edi.admin.ch/frb/).

<sup>148</sup> Cfr. a tale proposito il n. 218 segg.

- sperimentazione e valutazione di concezioni innovatrici d'intervento, prevenzione e sensibilizzazione;
- istituzione e interconnessione di servizi di assistenza e consulenza alle vittime e agli enti pubblici;
- trasferimento delle conoscenze ai centri di consulenza non specifici per consentire loro di trattare le tematiche in modo professionale;
- professionalizzazione e interconnessione di istituzioni specializzate;
- moltiplicazione e specificazione dei corsi di formazione e perfezionamento.

203. L'analisi differenziata delle attività del Fondo da prospettive diverse è unica anche sul piano internazionale:

- La gestione e i risultati dei progetti sostenuti dal Fondo sono contenuti in rapporti di valutazione annuali. Il SLR ha allestito un rapporto finale che offre una visione globale dei cinque anni di attività del Fondo<sup>149</sup>.
- Ogni progetto concernente il settore scolastico è valutato dal servizio regionale competente della Fondazione Educazione e Sviluppo. Successivamente, tali valutazioni sono sottoposte a una commissione peritale.
- I laboratori d'analisi dei risultati organizzati nel 2005 con i responsabili dei progetti hanno fornito da base per l'elaborazione del documento di sintesi e del DVD.
- Numerosi progetti di ricerca realizzati nel contesto del Programma nazionale di ricerca PNR 40+ «Estremismo di destra. Cause e contromisure» si basano su esperienze maturate grazie a progetti sostenuti dal Fondo.

204. Nel 2005 il SLR ha effettuato un'analisi completa di tutti i progetti. In occasione di una riunione finale tenutasi nel novembre 2005 alla presenza del consigliere federale Pascal Couchepin, del relatore speciale delle Nazioni Unite sul razzismo Doudou Diène e del commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Alvaro Gil-Robles, sono stati esaminati retroattivamente diversi progetti sostenuti e delineate nuove prospettive in vista di attività future.

205. Dal 2006 la Confederazione versa ogni anno 1,1 milioni di franchi (di cui 900'000 per il finanziamento di progetti e 200'000 per spese di materiale) al Servizio per la lotta al razzismo per il lavoro svolto e per finanziare progetti presentati da terzi. In tal modo intende promuovere un lavoro di prevenzione e sensibilizzazione che abbia effetti duraturi a lungo termine. Il Servizio per la lotta al razzismo continuerà a contribuire, mediante attività mirate, all'educazione e alla professionalizzazione e a costituire una rete nel settore della lotta al razzismo. Il fatto che la tematica sarà ormai presa in considerazione nei programmi di altri servizi della Confederazione, in particolare nei settori dell'integrazione, della sanità, della gioventù, dell'educazione e della ricerca, comporterà un valore aggiunto reale e farà apparire il tema del razzismo sotto una luce diversa, multidisciplinare.

---

<sup>149</sup> I rapporti di valutazione sono ottenibili presso il Servizio per la lotta al razzismo.



## 6.2. Commissione federale contro il razzismo (CFR)

206. Nel settembre 2005 la CFR ha festeggiato dieci anni di attività. Il suo bilancio d'esercizio ammonta in media a circa 185 000 franchi all'anno. Il suo mandato e le sue attività sono già stati descritti dettagliatamente nel secondo e terzo rapporto periodico<sup>150</sup>, pertanto possiamo focalizzare la nostra attenzione sui principali orientamenti di questi ultimi anni e sui progetti che la CFR ha realizzato nell'ambito del suo mandato nel corso di tale periodo.

207. Dopo essersi dedicata interamente in questi ultimi dieci anni alla trattazione del fenomeno del razzismo sul piano ideologico e simbolico, la CFR prevede di accordare in futuro un'attenzione maggiore all'attuazione concreta della parità di trattamento. Nei settori del lavoro e dell'alloggio, per esempio, intende impegnarsi al fine di evitare esplicitamente le discriminazioni tra privati cittadini. Sostiene inoltre gli sforzi tesi a rafforzare gli strumenti del diritto penale, in particolare nell'ottica di vietare organizzazioni e simboli di stampo razzista<sup>151</sup>. In occasione del suo decimo anniversario e in vista dei prossimi anni, la Commissione federale contro il razzismo propone una strategia, articolata in cinque punti, per una politica comune contro il razzismo<sup>152</sup>.

208. La campagna di sensibilizzazione lanciata dai media con il titolo «Escludere l'esclusione» attira l'attenzione del grande pubblico, mediante volantini e manifesti, su situazioni della vita quotidiana che persone di religione, colore o origine diversa possono percepire come una violazione della propria dignità. La campagna è stata patrocinata da imprese e organizzazioni che si impegnano a diffonderla gratuitamente.

209. La CFR si serve del comunicato stampa quale strumento per pronunciarsi su eventi politici ogniqualvolta percepisce o teme che siano compiute discriminazioni<sup>153</sup>. Essa si esprime nel contesto di procedure di consultazione concernenti argomenti che rientrano nel suo mandato, come nelle consultazioni relative alla legge federale sull'Ufficio del difensore civico federale, all'ordinanza sull'integrazione degli stranieri e alla revisione totale della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati. Oltre al bollettino semestrale «Tangram», la CFR ha pubblicato alcuni rapporti e studi che vertono su tematiche specifiche<sup>154</sup>. Il suo sito e le informazioni in esso contenute rivestono un'importanza sempre maggiore.

---

<sup>150</sup> Cfr. Secondo e terzo rapporto periodico, 6.2., n. 218 segg.

<sup>151</sup> NZZ, 13 ottobre 2005.

<sup>152</sup> È un compito permanente della società lottare contro il razzismo. Gli strumenti giuridici per la tutela delle vittime devono essere rafforzati. È necessario offrire alle persone interessate più strutture di assistenza facilmente accessibili, quali centri di mediazione, di consulenza e di arbitrato. Occorre lottare contro il razzismo e la xenofobia nella politica e contro gli stereotipi diffusi dai media. La lotta al razzismo e alla discriminazione deve far parte di una politica globale dei diritti umani sostenuta dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni. Il documento in questione può essere consultato all'indirizzo seguente: [http://www.edi.admin.ch/ekr/portraet/00568/5-punkte-strategie\\_lang\\_fr.pdf](http://www.edi.admin.ch/ekr/portraet/00568/5-punkte-strategie_lang_fr.pdf).

<sup>153</sup> A titolo di esempio, possiamo citare i comunicati stampa relativi alla profanazione di tombe nel cimitero ebraico di Vevey-Montreux e all'incendio criminale perpetrato contro la sinagoga a Lugano.

<sup>154</sup> Cfr. n. 92.

210. Nell'esercitare la funzione di mediatrice, la CFR fornisce consulenza alle persone che si considerano vittime di atti di discriminazione razziale ma anche alle aziende e ai servizi di consulenza confrontati con questioni di razzismo: ogni giorno, almeno un caso di conflitto è denunciato alla Commissione. La CFR è anche l'organo al quale possono rivolgersi tutte le persone che, in virtù dell'articolo 14 ICERD, desiderano presentare una comunicazione al CERD e ricevere consulenza sulla procedura da seguire, sulla sua efficacia e sulle possibilità di riuscita.

211. Nella sua risposta a una mozione presentata dalla destra borghese<sup>155</sup>, in cui si chiedeva la soppressione della CFR, il Governo svizzero ha confermato l'importanza del lavoro svolto dalla Commissione. Il vivo interesse dimostrato non solo dalle autorità federali, cantonali e comunali ma anche dalle ONG e dai privati come anche la sua fama cresciuta a livello internazionale testimoniano la professionalità con la quale la CFR ha svolto il suo mandato nel corso degli ultimi dieci anni.

### **6.3. Commissione federale degli stranieri (CFS)**

212. La Commissione federale degli stranieri è una commissione extraparlamentare incaricata di fornire consulenza al Consiglio federale. Si occupa delle questioni sociali, economiche, culturali, politiche, demografiche e giuridiche che si pongono nel contesto della coabitazione tra le popolazioni svizzera e straniera. In particolare, si impegna al fine di favorire l'integrazione e le pari opportunità<sup>156</sup>. La sua attività è duplice.

213. Innanzitutto, la CFS si occupa della gestione del credito d'integrazione, già menzionato nel secondo e nel terzo rapporto periodico (n. 227). Tale credito serve a cofinanziare i progetti relativi ai punti definiti<sup>157</sup>. La CFS esamina le domande ricevute, si pronuncia in merito e sottopone la sua proposta, per approvazione, all'Ufficio federale delle migrazioni. L'attuazione del Programma basato sui punti fondamentali per il periodo 2001–2003 è stata oggetto di una valutazione e nel complesso è stata giudicata positivamente<sup>158</sup>. Il Programma per il promovimento dell'integrazione 2004–2007 è stato concepito sulla base delle esperienze maturate nel quadro del primo programma e tenendo conto delle importanti evoluzioni avvenute nell'ambito dell'integrazione. Per gli anni 2004 e 2005 è stato stanziato un credito annuo di 13,7 milioni di franchi per promuovere i vari progetti: in tal modo è stato possibile finanziarne oltre 600 per anno<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> Mozione del gruppo UDC del 17 dicembre 2004 «Soppressione della Commissione federale contro il razzismo» (04.3771).

<sup>156</sup> Cfr. rapporto iniziale (n. 174 segg.) e il Secondo e terzo rapporto periodico (n. 227 segg.) nei quali il mandato è già stato presentato in maniera dettagliata.

<sup>157</sup> La CFS ha fornito un contributo concreto alla concezione del Programma per il promovimento dell'integrazione.

<sup>158</sup> «Valutazione del programma per il promovimento dell'integrazione 2001–2003» (Riassunto) 2004, [www.eka-cfe.ch/f/publikation.asp](http://www.eka-cfe.ch/f/publikation.asp)

<sup>159</sup> <http://www.eka-cfe.ch/f/integration.asp>.

214. In secondo luogo, la CFS svolge anche un'importante attività politica, approfondendo tematiche relative all'integrazione<sup>160</sup>, emanando raccomandazioni, prendendo posizione nel quadro di procedure di consultazione su questioni relative alle migrazioni o all'integrazione e impegnandosi a sostenere e costituire una rete tra i vari attori dello Stato e della società civile attivi nel settore dell'integrazione. La CFS pubblica inoltre la rivista semestrale «terra cognita» che tratta tematiche diverse in relazione all'integrazione e alle migrazioni. Con il premio svizzero dell'integrazione, conferito per la prima volta nel 2005, la CFS ha premiato le iniziative e i progetti che si sono distinti nel settore dell'integrazione.

215. Ogni anno la CFS sceglie temi che si ripropone di approfondire nel contesto della sua attività politica. Nel 2005 ha affrontato la questione dell'apertura delle istituzioni allo scopo di incitare le amministrazioni pubbliche e gli enti della società civile a riconsiderare la loro concezione e le loro attività alla luce della pluralità della società svizzera. Nell'ambito del programma di promovimento dell'integrazione, la CFS finanzia dunque le istituzioni della società civile che desiderano impegnarsi in un processo di apertura. Oltre a diversi altri progetti e attività legati a questo tema, la CFS ha emanato raccomandazioni in vista dell'«apertura delle istituzioni nelle amministrazioni e nella società civile», ordinato numerosi studi in merito, prodotto un DVD allo scopo di incitare le istituzioni a impegnarsi in processi di apertura e organizzato una giornata nazionale su questo argomento. Nel 2004 si è occupata approfonditamente del tema «Integrazione e abitato – alloggio, politica residenziale e pianificazione del territorio» e nel 2003 ha scelto quale tema l'integrazione dei migranti sul mercato del lavoro e nel mondo professionale.

#### **6.4. Provvedimenti nell'ambito dell'insegnamento e dell'educazione**

216. Nel 2003 la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione ha deciso di istituire, a partire dal 2004, una Giornata della Memoria dell'Olocausto, commemorata in tutte le scuole svizzere il 27 gennaio<sup>161</sup>, in applicazione di un'iniziativa del Consiglio d'Europa e di una risoluzione dei ministri dell'Educazione del Consiglio d'Europa dell'ottobre 2002. Sul server svizzero dell'educazione *educa*, la CDPE propone un dossier che si prefigge di aiutare gli insegnanti ad affrontare questo tema<sup>162</sup>. Dal 2001 il credito «progetti contro il razzismo» ha completato in maniera decisiva gli sforzi compiuti dalla CDPE nel settore della politica dell'educazione. Esso è gestito dalla Fondazione Educazione e Sviluppo (FES), che valuta le richieste di finanziamento e fissa ogni anno due termini per l'inoltro dei progetti.

217. Dall'avvio, nel 2001, del programma contro il razzismo e a favore dei diritti umani, i progetti che rientrano nel settore scolastico sono diventati uno dei pilastri della prevenzione. Grazie alla collaborazione con la CDPE e con la Fondazione Educazione e Sviluppo, che

---

<sup>161</sup> [www.educa.ch](http://www.educa.ch).

<sup>162</sup> <http://www.educa.ch/dyn/1471.htm>.

valuta e segue da vicino i progetti scolastici, il SLR è diventato una piattaforma d'azione e d'informazione per i vari attori di questo settore.

218. Su 440 progetti scolastici presentati in totale, ne sono stati sostenuti 184. Essi concernono tutti i livelli scolastici, dalla scuola dell'infanzia al liceo o alla scuola professionale, e tutte le regioni linguistiche della Svizzera e spaziano dai laboratori di classe di breve durata ai progetti pluriennali condotti a livello di tutto l'istituto scolastico. Ne fanno parte i laboratori di teatro o musica, le esposizioni itineranti, le manifestazioni limitate alle aree adibite alla ricreazione e i progetti di scambio interculturale. Nella maggior parte dei casi è un conflitto latente o un incidente concreto che oppone giovani di origini culturali diverse a spingere gli insegnanti ad avviare un progetto di prevenzione del razzismo. Secondo la CDPE, questi progetti hanno generalmente un effetto tangibile e duraturo.

219. Per condividere con un pubblico più vasto le esperienze raccolte e promuovere la presentazione di progetti, la Fondazione Educazione e Sviluppo (FES) ha creato un sito Internet che descrive 33 dei 184 progetti sostenuti<sup>163</sup>. Tale sito, che si rivolge soprattutto agli insegnanti e ai responsabili del settore della formazione, racchiude consigli concreti e idee per l'attuazione dei progetti, indirizzi utili e link, nonché suggerimenti per il materiale pedagogico selezionati fra la gamma di prodotti didattici proposti dalla Fondazione Educazione e Sviluppo.

220. Si prevede che la Fondazione Educazione e Sviluppo (FES), finanziata dalla Confederazione e dalla CDPE, continui a fungere da centro di competenza che si occupa attivamente delle questioni legate al razzismo e giudica, segue e valuta i progetti del settore scolastico<sup>164</sup>. Dal 2006, ogni anno sono messi a disposizione 300'000 franchi per promuovere questo tipo di progetti.

221. Un altro esempio di attività contro il razzismo che rientra nell'ambito scolastico e dell'educazione in generale è costituito da «Klartext», un progetto culturale nazionale giovane per la tolleranza, contro il razzismo e la violenza. «Klartext» è un progetto di INFO-KLIK.CH e Caritas Svizzera, posto sotto l'egida della CFR e finanziato mediante il credito «Progetti per i diritti umani e l'antirazzismo». Esso propone ai bambini e ai giovani piattaforme di incontro interculturale che si appellano al loro impegno e spirito creativo e alla loro partecipazione e collaborazione per trattare i temi del razzismo, della violenza e dell'integrazione. In generale, promuove le loro attività culturali<sup>165</sup>.

## 6.5. Media

---

<sup>163</sup> [www.projetscontreleracisme.ch](http://www.projetscontreleracisme.ch)

<sup>164</sup> Art. 9 dell'ordinanza su progetti per i diritti umani e l'antirazzismo (RS 151.21).

<sup>165</sup> Cfr. [www.infoklick.ch/site/fichiers/klartext.php](http://www.infoklick.ch/site/fichiers/klartext.php)

222. 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 razziale nell'ambito dell'attività giornalistica critica e indipendente. Qui appresso sono descritti i provvedimenti adottati dalle tre principali istituzioni:

### 6.5.1. Consiglio Svizzero della stampa

223. Il Consiglio svizzero della stampa, che è a disposizione del pubblico e dei giornalisti quale autorità di ricorso per le questioni che rientrano nel campo dell'etica dei media, ha emanato una Dichiarazione<sup>166</sup> e delle direttive<sup>167</sup> destinate ai giornalisti. Sottolineiamo che si tratta in questo caso di restrizioni vincolanti che i giornalisti si sono autoimposti volontariamente. Nel numero 8 della Dichiarazione, il divieto di qualsiasi discriminazione è descritto come segue:

Il giornalista rispetta la dignità delle persone e rinuncia a riferimenti discriminatori nel testo, nelle immagini o nei documenti sonori. Le discriminazioni da evitare riguardano l'etnia o la nazionalità, la religione, il sesso o le abitudini sessuali, la malattia e gli stati di infermità fisica o mentale.

224. In una presa di posizione, il Consiglio della stampa constata che il razzismo aperto è praticamente scomparso nei media svizzeri di attualità<sup>168</sup>. Rimangono tuttavia due settori in cui emergono regolarmente discriminazioni di stampo razzista: le lettere dei lettori e i resoconti di atti criminali. La questione delle lettere a sfondo razzista che giungono dai lettori era già stata trattata dettagliatamente in una presa di posizione precedente del Consiglio della stampa<sup>169</sup>. Per quanto concerne le informazioni su crimini o delitti, esso ha precisato in una presa di posizione e in un nuovo paragrafo, che è stato aggiunto alle direttive e che continua a suscitare discussioni fra i giornalisti, il divieto di esprimere qualsiasi forma di discriminazione. Apparentemente non è facile, neppure per il Consiglio della stampa, trovare una via di compromesso tra una non discriminazione ragionevole e un politicamente corretto meticoloso<sup>170</sup>. Il testo del punto 8.2 della Direttiva è il seguente:

Nei resoconti giudiziari, indicazioni relative all'etnia, alla religione, al sesso o alle abitudini sessuali, alla malattia o allo stato di infermità fisica o mentale delle persone sono lecite soltanto quando siano indispensabili alla comprensione della notizia. La menzione della nazionalità non deve avere conseguenze discriminanti. Anche se la menzione non è insistita (ma ciò vale anche per i cittadini svizzeri), essa sottostà comunque alle condizioni restrittive valide per le altre indicazioni menzionate nella Direttiva. Va accor-

---

<sup>166</sup> Dichiarazione dei doveri e dei diritti del giornalista, [www.presserat.ch](http://www.presserat.ch).

<sup>167</sup> Direttive alla Dichiarazione dei doveri e dei diritti del giornalista; [www.presserat.ch](http://www.presserat.ch).

<sup>168</sup> N. 10/2001: Rassismus in der Kriminalberichterstattung, Presa di posizione del Consiglio svizzero della stampa del 19 gennaio 2001.

<sup>169</sup> Presa di posizione n. 22/99 del 13 dicembre 1999.

<sup>170</sup> Rivista elettronica «Medienheft» del 29 maggio 2002, Zwischen Diskriminierung und Political Correctness, Peter Studer; [www.medienheft.ch](http://www.medienheft.ch).

data una particolare attenzione al fatto che tali indicazioni possono rafforzare pregiudizi latenti nei confronti di una minoranza.

### 6.5.2. Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR)

225. In qualità di autorità quasi giudiziaria, la AIRR<sup>171</sup> decide sui ricorsi relativi alle emissioni radiotelevisive trasmesse da emittenti svizzere. Nell'esercizio del suo mandato, l'AIRR non è vincolata ad alcuna istruzione emanata dal Parlamento, dal Governo o dall'Amministrazione federale.

226. L'AIRR ha sintetizzato nelle linee guida<sup>172</sup> i principi che regolano la sua giurisprudenza in relazione alle disposizioni più importanti in materia di programmi. Esse sanciscono che le emittenti radiotelevisive svizzere devono adempiere un mandato culturale. Non è ammissibile un programma che, con propositi distruttivi, sia in netta contrapposizione con questo mandato. Inoltre, determinati ambiti delicati, quali la dignità umana o il razzismo, richiedono un ulteriore impegno per l'adempimento di questo obbligo.

227. Sempre secondo le linee guida, la dignità umana è lesa se in un programma le persone sono umiliate o ridotte a semplice oggetto. La tutela non riguarda soltanto le persone citate in un'emissione, ma anche la dignità umana in generale e, quindi, i valori culturali e sociali fondamentali.

### 6.5.3. Televisione svizzera (SRG SSR)

228. La Televisione svizzera di lingua tedesca (SF) ha emanato direttive proprie valide per tutte le sue redazioni<sup>173</sup>. Per quanto riguarda i commenti di stampo razzista e la norma penale antirazzismo, l'articolo 39 di tali direttive precisa che :

La SF ammette anche servizi su politici o skinhead che scandiscono slogan di stampo razzista. Queste persone possono essere citate anche mediante la registrazione sonora originale, benché le loro affermazioni razziste, e forse anche punibili penalmente, ottengano in tal modo una più ampia diffusione. Grazie al commento e al modo in cui tali propositi discriminatori sono integrati nel servizio, i moderatori fanno sì che tali affermazioni siano private di qualsiasi effetto di propaganda. Anche le reazioni degli avversari politici, delle persone lese o dell'autorità inquirente contribuiscono a ristabilire l'equilibrio.

---

<sup>171</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).

<sup>172</sup> <http://www.ubi.admin.ch/verfahr/f/guidelines.html>.

<sup>173</sup> Publizistische Leitlinien, [http://www2.sfdrs.ch/unternehmen/media/publ\\_leitlinien.pdf](http://www2.sfdrs.ch/unternehmen/media/publ_leitlinien.pdf); nello stesso intento, la Televisione della Svizzera romanda (TSR) ha emanato una «Charte d'éthique», che è stata pubblicata nel febbraio 2003; [www.tsr.ch](http://www.tsr.ch).

Nei resoconti di atti criminali, qualsiasi indicazione relativa all'appartenenza etnica o nazionale dell'autore o della persona sospettata è delicata. Se si menziona la nazionalità a scopo informativo, l'informazione deve essere completa (parità di trattamento tra cittadini svizzeri e cittadini stranieri) e gli stereotipi razzisti quali «di tipo balcanico» o «di aspetto maghrebino» devono essere evitati.

Nell'ambito dei dibattiti televisivi, il razzismo latente affiora dal momento in cui alcune caratteristiche negative sono attribuite interamente a un gruppo etnico o razziale. In tal caso, il moderatore deve reagire immediatamente ricusando la nozione biologica di razza o, se la trasmissione è diffusa in diretta, facendo in modo che sia espressa un'opinione contraria.

#### **6.5.4. Servizio di coordinazione nazionale per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOI)**

229. Collegato all'Ufficio federale di polizia, il Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOI) è stato istituito nel 2003 sulla base di una convenzione tra la Confederazione e i Cantoni. La situazione in questo ambito non era soddisfacente, soprattutto per quanto concerneva il coordinamento con la polizia. Questo servizio consente ora alla Confederazione e ai Cantoni di coordinare i provvedimenti adottati allo scopo di lottare contro la criminalità su Internet. Inoltre, funge da ufficio di riferimento per le persone che intendono comunicare la presenza di contenuti sospetti su Internet ed effettua attivamente ricerche in rete volte a individuare gli abusi punibili penalmente.

#### **6.5.5. Studio sulla tipizzazione degli ebrei nei media**

230. Uno studio pubblicato di recente<sup>174</sup> si prefiggeva di analizzare i servizi effettuati dai media nella Svizzera tedesca per individuare le affermazioni generalizzanti (tipizzazioni) sugli ebrei o il giudaismo in generale e paragonarle con quelle espresse sui musulmani o l'Islam.

231. Gli autori dello studio hanno constatato che i media presentavano gli ebrei e i musulmani in maniera diversa: gli ebrei godevano di un'immagine per lo più positiva e suscitavano empatia. Spesso sono considerati vittime, sia nel corso della storia come minoranza oppressa e perseguitata sia nel contesto attuale a causa dei pericoli che incombono su di essi, in particolare gli attentati terroristici. Del resto, la minaccia latente o manifesta rappresentata dall'antisemitismo è stata generalmente confermata e solo raramente è rimessa in questione. Di tutt'altro tipo sono state le conclusioni tratte per i musulmani: molto spesso sono presenta-

---

<sup>174</sup> Su mandato dell'«Anti Defamation (ADL) Ligue, Bnai Brith Zurich», lo studio è stato realizzato da «fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft» dell'Università di Zurigo sotto l'egida della CFR. Titolo: Typisierung jüdischer Akteure in den Medien – Vergleichende Analyse von jüdischen und muslimischen Akteuren in der Berichterstattung Deutschschweizer Medien; Markus Meier, Monica Müller e Mark Eisenegger; 1° marzo 2004.

ti come gli autori di aggressioni o i fomentatori di conflitti. Sebbene questa tipizzazione sia relativizzata poiché si applica in generale agli islamisti o agli integralisti islamici e non alla collettività musulmana nel suo insieme, bisogna tuttavia ammettere che è molto ambigua poiché, associando la nozione di islamista all'Islam in quanto religione, falsa l'immagine dell'Islam e dei musulmani e, di conseguenza, assume quasi sempre una connotazione negativa nei resoconti mediatici.

#### **6.5.6. Conferenze**

232. Il Servizio per la lotta al razzismo si è occupato del lavoro svolto dai media nella pubblicazione, disponibile solo in lingua tedesca e francese, «Comment capter l'attention des médias? Conseils pour le travail d'information en matière de lutte contre le racisme et de promotion de l'intégration» e nei laboratori organizzati in questo ambito. Lo scopo della pubblicazione e del laboratorio è di familiarizzare con l'attività svolta dai media le organizzazioni e i responsabili dei progetti che si impegnano a favore della lotta contro la discriminazione e della promozione dell'integrazione. L'intento è di suscitare l'interesse dei media locali e della stampa specializzata per i progetti di lotta al razzismo e alla discriminazione al fine di focalizzare l'attenzione su questa tematica e applicarla ai vari settori chiave della società.

233. Nel 2003 la CFR ha organizzato una Conferenza nazionale sul tema della rappresentazione delle minoranze nei media. Con il titolo «Non discutere su, ma con le minoranze – razzismo e minoranze nei media» il dibattito verteva essenzialmente sulle questioni seguenti: come conciliare dovere di informazione e divieto di discriminazione nella concitata realtà quotidiana dei giornalisti e come i giornalisti possono rispondere alle aspettative delle minoranze, che non intendono più rivestire unicamente un ruolo passivo ma desiderano partecipare attivamente al processo d'informazione dei media? La Conferenza ha riunito rappresentanti non solo dei media ma anche delle diverse minoranze, che hanno avuto l'opportunità di animare il dibattito esprimendo i loro diversi punti di vista.



## **Parte terza:**

### **Presenza di posizione sulle Conclusioni del Comitato del 21 marzo 2002**

#### **1. In generale**

234. Il Comitato ha esaminato il secondo e il terzo rapporto della Svizzera (CERD/C/351/Add.2) del 29 dicembre 1997 e del 29 dicembre 1999 nonché un rapporto complementare nella 1495<sup>a</sup> e 1496<sup>a</sup> riunione del 4 e 5 marzo 2002. In occasione della 1520<sup>a</sup> riunione del 21 marzo 2002 (CERD/C/SR.1520) ha adottato le conclusioni qui di seguito commentate.

#### **2. Federalismo (n. 8 delle Conclusioni)**

235. *Il Comitato desidera sottolineare che a dispetto della struttura federale dello Stato contraente che potrebbe ostacolare l'attuazione integrale su tutto il territorio degli obblighi contratti con la Convenzione, la responsabilità di garantire l'attuazione su tutto il territorio delle disposizioni della Convenzione incombe al Governo federale, tenuto altresì a garantire che le autorità cantonali siano a conoscenza dei diritti enunciati nella Convenzione e prendano le misure necessarie per farle rispettare.*

236. In linea di massima, il federalismo – nella forma che ha in Svizzera – contribuisce a tutelare in modo efficace le minoranze. Di fatto, garantisce che i gruppi di popolazione che appartengono a una minoranza nazionale, ma che costituiscono la maggioranza in una determinata regione, possano essere rappresentati nelle istituzioni della Confederazione. Il federalismo conferisce inoltre una certa autonomia a livello organizzativo ai Cantoni e ai Comuni in cui risiedono tali minoranze.

237. Il federalismo e la democrazia costituiscono dunque insieme i fondamenti dello Stato elvetico. Il federalismo, che consente di tenere conto dell'eterogeneità culturale del Paese e del bisogno di autonomia degli Stati federali, rende possibile l'unità dello Stato preservando la diversità delle varie parti che lo compongono. La struttura federalistica garantisce di per sé la tutela e il promovimento delle minoranze nazionali.

238. Secondo la concezione svizzera, il diritto internazionale e il diritto interno costituiscono un ordinamento giuridico unico<sup>175</sup>. Di conseguenza, conformemente all'articolo 5 capoverso 4 Cost., da quando entra in vigore il diritto internazionale è automaticamente assimilato al diritto interno. La Svizzera rimane pertanto fedele alla sua pluriennale tradizione monistica.

---

<sup>175</sup> RENE RHINOW, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, 2003, pag. 565.

Fra i trattati internazionali e le normative cantonali o comunali, i trattati conclusi dalla Confederazione sono considerati alla stregua di diritto federale e prevalgono pertanto su tutti gli atti a livello cantonale o comunale<sup>176</sup>. Inoltre l'articolo 191 Cost. dichiara che le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto.

239. L'articolo 54 capoverso 1 Cost. conferisce inoltre alla Confederazione una competenza globale di concludere trattati nell'ambito degli affari internazionali. Nei casi in cui la trasposizione di trattati internazionali richiede l'emanazione di disposizioni interne, sono soprattutto i Cantoni a dover adottare i necessari provvedimenti nei settori di loro competenza. I Cantoni hanno l'obbligo di trasporre ed eseguire i trattati conclusi dalla Confederazione, così come il resto della legislazione federale. Nell'ambito della vigilanza la Confederazione può, se del caso, imporre ai Cantoni tempi e modalità di esecuzione<sup>177</sup>.

240. Al fine di meglio coordinare i provvedimenti relativi alla prevenzione del razzismo, dell'antisemitismo, della xenofobia e dell'estremismo di destra, è stato istituito il Servizio per la lotta al razzismo (SLR)<sup>178</sup>, che funge da interlocutore della Confederazione e lavora in stretta collaborazione con Cantoni, Comuni e terzi (privati, istituti di ricerca o organizzazioni non governative). Il Servizio riveste inoltre un ruolo importante nell'attuazione di impegni internazionali, ad esempio per trasporre la Convenzione contro il razzismo o le raccomandazioni della Conferenza mondiale contro il razzismo. La Commissione federale contro il razzismo (CFR) è invece una commissione extraparlamentare, che si concentra piuttosto sull'attività politica e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica<sup>179</sup>. Ogni anno organizza una conferenza per consentire agli interlocutori cantonali di discutere dei problemi che i Cantoni devono affrontare in questo ambito.

241. I delegati all'integrazione dei Cantoni e dei Comuni sono riuniti nell'Associazione mantello KID (Conferenza dei delegati all'integrazione) e sono gli interlocutori del SLR in materia di discriminazione e razzismo. In collaborazione con il SLR hanno adeguato gli statuti dell'Associazione mantello affinché la lotta contro il razzismo rientri esplicitamente fra le attività in materia di integrazione. Il SLR partecipa alle riunioni dei delegati all'integrazione.

### **3. Persistenza di atteggiamenti ostili verso le persone di colore, i musulmani e richiedenti l'asilo (numero 9 delle Conclusioni)**

*242. Il Comitato dichiara di essere preoccupato in sommo grado di fronte ai persistenti atteggiamenti ostili esistenti in Svizzera verso le persone di colore, i musulmani e i richiedenti*

---

<sup>176</sup> Art. 49 cpv. 1 Cost

<sup>177</sup> Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 2006, pag. 214 segg.

<sup>178</sup> Cfr. anche n. 194 segg.

<sup>179</sup> Cfr. anche n. 206 segg.

*l'asilo. Raccomanda allo Stato contraente di proseguire nei suoi sforzi intesi a prevenire e a combattere questi atteggiamenti, segnatamente per mezzo di campagne di informazione e di educazione dell'opinione pubblica. Inoltre, data la raccomandazione generale XIX, il Comitato incoraggia lo Stato contraente a continuare la sorveglianza di tutte le tendenze che potrebbero provocare la segregazione razziale o etnica e ad impegnarsi nell'eliminazione delle conseguenze negative.*

243. In una società multiculturale, le tendenze razzistiche non possono essere contrastate con le sole leggi, ma occorre fare il possibile per avvicinare le diverse culture e religioni eliminando in generale i pregiudizi legati al colore della pelle, alla religione o allo statuto di soggiorno in Svizzera. Una migliore integrazione di queste minoranze costituisce un passo importante nell'ambito del processo di apertura e tolleranza. La politica svizzera in materia di integrazione – cfr. n 72 segg., soprattutto il credito per l'integrazione gestito dalla CFS – contribuisce anch'essa a promuovere tale processo. In questo ambito, è altrettanto importante che la popolazione sia informata in modo adeguato e pertinente sulla situazione particolare degli stranieri, conformemente a quanto la nuova LStr impone alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni<sup>180</sup>. In tal modo, le autorità possono contribuire alla tolleranza reciproca, senza tuttavia diventare «educatori dell'opinione pubblica». Al proposito si rinvia al numero 76.

244. La politica svizzera contro il razzismo, intesa quale lotta in senso lato contro qualsiasi forma di razzismo, antisemitismo e xenofobia, in genere non è concepita soltanto a tutela dei singoli gruppi minoritari. Vi è tuttavia la consapevolezza che i gruppi summenzionati sono vittime di atteggiamenti ostili, cosicché sono stati adottati provvedimenti specifici. In linea di massima, in occasione di manifestazioni informative si constata una crescente sensibilizzazione del pubblico nei confronti del problema della discriminazione di gruppi specifici (persone di colore, musulmani ecc.).

245. Grazie al credito «Fondo progetti per i diritti umani e l'antirazzismo» («Fondo») è stato possibile versare importi considerevoli a progetti a favore di gruppi minoritari e potenziali vittime del razzismo (jensisch/nomadi, ebrei, persone di colore), contribuendo alla loro autodeterminazione (empowerment) e tutelandoli efficacemente dalle discriminazioni specifiche di cui sono oggetto. Sono stati altresì finanziati progetti relativi alla discriminazione multipla delle donne, in particolare delle immigranti e delle richiedenti l'asilo.

246. I programmi lanciati hanno inoltre consentito ai gruppi vittime di atti razzisti di riacquistare fiducia e di disporre degli strumenti adeguati per reagire attivamente e difendersi. In particolare vengono finanziati diversi servizi di aiuto a persone vittime di discriminazioni razziali<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Art. 56 cpv. 3 LStr

<sup>181</sup> Esempio: CRAN (Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-noir) ha pubblicato la guida « Vos droits face à la Police », che dispensa consigli su come comportarsi durante i controlli di polizia. ACOR-

247. Nell'ambito del piano d'azione della Conferenza mondiale, in questi ultimi anni la CFR si è viepiù concentrata sulla problematica del razzismo e dell'emarginazione delle persone provenienti dall'Africa o di origine africana. Nel 2002 ha organizzato una conferenza nazionale intitolata «Le ombre del passato e il peso delle immagini – Il razzismo nei confronti dei neri in Svizzera». In particolare sono stati organizzati dibattiti e conferenze sulle origine storiche del razzismo contro i neri (colonialismo, schiavitù) e le forme che esso assume nella vita quotidiana in Svizzera. La CFR ha inoltre dedicato a questo tema un'edizione del suo bollettino semestrale «Tangram»<sup>182</sup>.

248. La CFR ha proseguito nei suoi lavori commissionando lo studio «I neri in Svizzera. Una vita tra integrazione e discriminazione»<sup>183</sup>, che descrive come si sentono le persone di colore in Svizzera e quali sono i problemi quotidiani che devono affrontare. Le due ricercatrici, che appartengono anch'esse al gruppo target, hanno condotto interviste qualitative con membri della comunità nera, al fine di raccogliere dati sui loro vissuti personali. Successivamente hanno analizzato le percezioni dal punto di vista sociopsicologico e descritto i diversi modelli di reazione alle offese subite. Lo studio termina con una serie di raccomandazioni elaborate sulla base degli auspici espressi dalle persone interrogate e dalle autrici stesse su come promuovere l'integrazione e l'accettazione. Per quanto concerne il problema specifico del razzismo e della discriminazione, i risultati hanno evidenziato che gli episodi più frequenti rientrano nell'ambito del razzismo latente: sguardi sprezzanti, insulti, il fatto di essere ignorati o di «non essere visti». Le vittime hanno ben poche possibilità di reagire a questi atti, non da ultimo perché sono difficili da provare e sono spesso banalizzati. Il razzismo aperto si manifesta invece in aggressioni verbali o fisiche che possono sfociare in atti di violenza vera e propria. Una persona interrogata su due è stata insultata più di una volta a causa del colore della pelle<sup>184</sup>.

249. In seguito agli eventi dell'11 settembre 2001 e ad altri attacchi terroristici perpetrati da cerchie islamiche estremiste, in questi ultimi tempi si parla spesso – a tratti in toni accesi – delle persone di fede musulmana. In quanto minoranza religiosa, questa comunità è esposta al pericolo di generalizzazioni negative e discriminazione. In un comunicato stampa la CFR rende attenti su questo problema, chiedendo che si dibatta pubblicamente e in modo oggettivo sull'integrazione della comunità musulmana<sup>185</sup>.

250. Su mandato della CFS, un gruppo di ricercatori ha condotto lo studio «I musulmani in Svizzera – profili identitari, domande e percezioni dei musulmani» nell'ambito del quale ha

---

SOS Racisme ha istituito una hotline gratuita, che offre consulenza alle vittime di atti di razzismo e dà istruzioni su come difendersi.

<sup>182</sup> «La Svizzera a colori» (Tangram n. 8/ Marzo 2000).

<sup>183</sup> <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/shop/00019/00142/index.html?lang=de>.

<sup>184</sup> Riassunto dello studio «Schwarze Menschen in der Schweiz. Ein Leben zwischen Integration und Diskriminierung», Carmel Fröhlicher-Stines, Kelechi Monika Mennel, Berna 2004.

<sup>185</sup> Comunicato stampa CFR del 26 novembre 2004.

interrogato persone di religione musulmana su diversi aspetti della loro fede, della loro identità e del loro ruolo in Svizzera. In sintesi, è risultato che i musulmani residenti nel nostro Paese presentano un profilo molto eterogeneo e che gli stereotipi profondamente radicati e l'opinione ampiamente diffusa sull'Islam non corrispondono alla realtà. Lo studio abbozza delle proposte per avvicinare le comunità musulmane alla società maggioritaria, chiedendo che le comunità di religione islamiche siano maggiormente riconosciute. Parallelamente occorre che le comunità islamiche siano maggiormente integrate nei processi politici che li concernono, affinché le decisioni non siano prese solo *per* loro, ma anche *con* loro. È tuttavia anche necessario che i musulmani residenti in Svizzera siano più uniti, in modo da costituire un unico interlocutore per lo Stato.

251. Per ulteriori dettagli in merito agli atteggiamenti ostili nei confronti dei musulmani, si rinvia ai numeri 57 e seguenti.

#### **4. Procedure di naturalizzazione (n. 10 delle Conclusioni)**

252. *Il Comitato dichiara di essere preoccupato dagli atteggiamenti xenofobi e razzisti manifestati durante le procedure di naturalizzazione, in particolare quelle sottoposte a votazione popolare. Constata con inquietudine che, conformemente alla legislazione in vigore, le decisioni prese in occasione di queste procedure non possono essere oggetto di ricorso giudiziario. Il Comitato ritiene che convenga introdurre espressamente nella politica di naturalizzazione, al momento in corso di revisione, il diritto di impugnare una decisione, in modo particolare quando questa si rivela arbitraria o discriminatoria. Inoltre lo Stato contraente dovrebbe fare tutto il possibile per evitare che talune persone rimangano apolidi, in particolare quando si tratta di bambini, conformemente a quanto sancito dall'articolo 38 capoverso 3 della nuova Costituzione federale, secondo cui la Confederazione «agevola la naturalizzazione dei fanciulli apolidi».*

##### **4.1. Sentenze del Tribunale federale**

253. Le procedure di naturalizzazione applicate in diversi Cantoni sono di fatto insoddisfacenti e hanno dato adito a un dibattito di fondo sulle condizioni necessarie per garantire una conformità ineccepibile con i principi dello Stato di diritto. Il Consiglio federale ha contribuito a tale dibattito con due decisioni di principio<sup>186</sup>. Secondo la massima autorità giudiziaria, anche in futuro spetterà ai Cantoni decidere chi – a livello cantonale e comunale – è competente delle decisioni in materia di naturalizzazione, ma occorrerà garantire l'osservanza dei principi dello Stato di diritto, fra cui il divieto di discriminazione e il diritto di essere sentiti<sup>187</sup>. In risposta a questa decisione, diversi Cantoni hanno già adeguato le loro procedure a questi principi. Sono attualmente all'esame ulteriori proposte di revisione a livello federale.

---

<sup>186</sup> DTF 129 I 217; 129 I 232.

<sup>187</sup> Divieto di discriminazione, art. 8 cpv. 2 Cost.; obbligo di motivare (diritto di essere sentiti), art. 29 cpv. 2 Cost.

254. Dalla DTF 129 I 232 risulta che le votazioni popolari sulle singole naturalizzazioni non garantiscono il rispetto dei principi dello Stato di diritto. Infatti, le decisioni di naturalizzazione devono forzatamente essere motivate. *«Nel caso di votazioni popolari tale requisito non può, per motivi contingenti, essere adempito. Una motivazione ulteriore da parte dell'autorità comunale non consente di colmare tale lacuna. Apparentemente, non vi è neanche alcuna altra possibilità di rimediare all'assenza di motivazione qualora la decisione sia affidata allo scrutinio popolare»*. Il Tribunale federale ha pertanto deciso che le votazioni popolari sulle domande di naturalizzazione sono anticostituzionali.

255. Nella seconda sentenza<sup>188</sup> il Tribunale federale ha deciso che *«la violazione del divieto di discriminazione può essere fatta valere mediante un ricorso di diritto pubblico anche quando – come nel caso di una decisione di rifiuto di naturalizzazione – il ricorrente non ha un diritto alla naturalizzazione. Riconoscendo un diritto tutelato dalla legge che scaturisce direttamente dal divieto di discriminazione, si garantisce altresì la possibilità di impugnare dinnanzi al Tribunale federale mediante ricorso di diritto pubblico gli atti discriminatori commessi da autorità cantonali e comunali »*.

#### **4.2. Modifiche di legge in relazione alle naturalizzazioni**

256. Prendendo le mosse dalla più recente giurisprudenza del Tribunale federale, nella sessione invernale 2003 il Consiglio degli Stati ha dato seguito a un'iniziativa parlamentare<sup>189</sup> che chiedeva di conferire ai Cantoni e ai Comuni piena libertà nella definizione della procedura di naturalizzazione e di limitare il ricorso al Tribunale federale ai casi di violazione di una garanzia costituzionale in materia di procedura. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati si è prefissata di trasporre nella legge le due sentenze del Tribunale federale, al fine di risolvere il conflitto fra le procedure democratiche di naturalizzazione applicate in vari Cantoni e i requisiti dello Stato di diritto.

257. Per quanto concerne le naturalizzazioni a livello comunale, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha proposto di conferire ai Cantoni la competenza di definire la procedura e di prevedere l'obbligo di motivare i rifiuti, senza tuttavia designare l'organo decisionale. I Cantoni devono inoltre istituire un diritto di ricorso a livello cantonale contro le decisioni di naturalizzazione prese secondo la procedura ordinaria. Ai fini di una maggior tutela della personalità dei candidati, i Cantoni devono vegliare al rispetto della loro sfera privata rendendo pubblici soltanto i dati strettamente necessari alla decisione. Il Consiglio federale ha adottato il progetto il 2 dicembre 2005, il Consiglio degli Stati il 14 dicembre 2005.

---

<sup>188</sup> DTF 129 I 217 Reg. e consid. 1.1.

<sup>189</sup> Iniziativa parlamentare PFISTERER THOMAS del 3 ottobre 2003 «Legge sulla cittadinanza. Modifica» (03.454).

258. Anche al Consiglio nazionale sono state presentate due iniziative parlamentari in seguito alle due sentenze citate<sup>190</sup>. Tre iniziative cantonali presentate dai Cantoni di Svitto, Lucerna e Argovia formulano in sostanza richieste analoghe.

259. Per il resto, è riuscita l'iniziativa popolare dell'Unione democratica di centro (UDC) «Per naturalizzazioni democratiche», che chiede di attribuire agli elettori dei Comuni la competenza di designare l'organo preposto al conferimento della cittadinanza comunale. La decisione presa da tale organo sarebbe inoltre definitiva. Il Consiglio federale sta attualmente elaborando il relativo messaggio. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha deciso di trattare l'iniziativa parlamentare Pfisterer congiuntamente all'iniziativa UDC summenzionata. Le due Camere discuteranno presumibilmente di entrambi gli oggetti nella primavera 2007.

260. In seguito agli interventi politici e all'iniziativa popolare federale di cui sopra, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di redigere entro la fine del 2005 un rapporto sulle questioni in sospeso in materia di acquisizione della cittadinanza. Il documento è stato presentato nella primavera 2006.

261. Il 26 settembre 2004 il popolo ha respinto in votazione i due oggetti che chiedevano la naturalizzazione agevolata per i giovani della seconda generazione e il diritto alla cittadinanza alla nascita per la terza generazione.

262. Qui si seguito sono commentate altre modifiche che, non essendo state oggetto di referendum, sono entrate in vigore il 1° gennaio 2006<sup>191</sup>. Di conseguenza in futuro le autorità cantonali e comunali potranno riscuotere soltanto emolumenti a copertura dei costi. Non sarà pertanto più possibile imporre tasse di svariate migliaia di franchi per il conferimento della cittadinanza.

263. Anche la posizione dei bambini apolidi migliorerà dopo l'entrata in vigore del nuovo articolo 30 della legge sulla cittadinanza, secondo cui i minorenni apolidi potranno presentare una domanda di naturalizzazione agevolata dopo aver risieduto in Svizzera complessivamente cinque anni, incluso quello precedente la domanda. La disposizione si applica anche ai bambini che sono stati fatti entrare in Svizzera in vista dell'adozione ma che non hanno potuto essere adottati e che, in virtù della legge vigente nel Paese di origine, hanno perso la loro cittadinanza.

264. Le altre modifiche della legge sulla cittadinanza concernono principalmente la naturalizzazione agevolata e la reintegrazione. Le disposizioni riguardano anzitutto provvedimenti a favore di persone di origine svizzera.

---

<sup>190</sup> Iniziativa parlamentare PFISTERER THOMAS del 3 ottobre 2003 «Legge sulla cittadinanza. Modifica» (03.454) e iniziativa parlamentare JODER RUDOLF del 3 ottobre 2003 «Naturalizzazione. Aumentare il Potere dei Cantoni e dei Comuni» (03.455).

<sup>191</sup> FF 2003 5883.

### 4.3. Esami linguistici

265. L'introduzione di esami linguistici scritti nella procedura ordinaria di naturalizzazione ha suscitato un vivace dibattito sull'idoneità di questo strumento per valutare il grado di integrazione dei candidati. La maggior parte delle autorità concorda che l'apprendimento di una lingua straniera faciliti l'integrazione e possa quindi essere considerato un criterio di idoneità<sup>192</sup>, tant'è che una grande maggioranza dei Cantoni applica già sin d'ora – a livello di legge, ordinanza o raccomandazione – requisiti specifici in materia di conoscenze linguistiche. Le divergenze d'opinioni concernono invece le modalità con cui tali criteri vengono applicati ai fini della valutazione. Le accese polemiche e il fatto che sempre più Comuni abbiano cominciato a elaborare test propri hanno indotto la Commissione federale degli stranieri a chiedere la collaborazione del Centre d'Enseignement et de Recherche en Langues Etrangères dell'Università di Friburgo per elaborare direttive al fine di comprovare le conoscenze linguistiche nell'ambito delle procedure di naturalizzazione. Sulla base dei risultati ottenuti, la CFS ha formulato raccomandazioni per aiutare le autorità che vogliono considerare le competenze comunicative nella lingua locale in quanto criterio di idoneità a ideare test rispettosi dei principi dell'equità e della trasparenza<sup>193</sup>.

266. Anche il Tribunale federale si è già pronunciato una volta sul criterio delle conoscenze linguistiche nell'ambito della procedura di naturalizzazione, dando ragione a un Comune che aveva respinto la domanda di una candidata a causa delle sue carenti conoscenze del tedesco. Interpellato su ricorso, il Governo cantonale aveva annullato la decisione del Comune. Secondo il Tribunale federale, il Cantone aveva violato l'autonomia comunale e non aveva il diritto di naturalizzare la donna nonostante la decisione negativa del Comune. I Comuni devono essere liberi, nella misura in cui il diritto cantonale conferisca loro autonomia in materia di naturalizzazione, di valutare le conoscenze linguistiche applicando criteri più rigidi. I requisiti non devono tuttavia essere severi al punto tale da ostacolare in modo sproporzionato la naturalizzazione<sup>194</sup>.

## 5. Costituzione di classi separate per allievi stranieri (n. 11 delle Conclusioni)

267. *Pur approvando la posizione del Consiglio federale che ritiene la segregazione a scuola contraria alla Costituzione federale, alla Convenzione sui diritti del fanciullo e alla Convenzione internazionale per l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale, il Comitato si dichiara preoccupato dalle misure recentemente prese in considerazione in alcu-*

---

<sup>192</sup> Cfr. «Messaggio relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza», 21 novembre 2001, FF 2002 1736

<sup>193</sup> «Naturalizzazione e conoscenze linguistiche, Raccomandazioni della CFS ai Comuni, ai Cantoni e alla Confederazione» 2006.

<sup>194</sup> Sentenza 1P.214/2003 del 12 dicembre 2003.



*ni Cantoni in vista della creazione di classi separate per allievi stranieri. Il Comitato ritiene che la segregazione a scuola non possa essere considerata conforme all'articolo 2 né all'articolo 5 capoversi e) e v) della Convenzione, se non in circostanze eccezionali.*

268. Alcuni anni fa, due città svizzere hanno sperimentato l'istituzione di classi separate nelle scuole elementari per bambini svizzeri e bambini stranieri. All'epoca diversi Parlamenti cantonali avevano rivendicato classi separate per bambini di lingua tedesca nelle scuole in cui i bambini svizzeri sono in minoranza. Secondo le motivazioni addotte, tali provvedimenti sarebbero stati necessari per garantire pari opportunità ai bambini germanofoni di queste scuole. Ne seguirono accesi dibattiti nei media e nei rispettivi Parlamenti cantonali<sup>195</sup>. La maggior parte di essi respinse gli interventi proposti e soltanto alcune scuole delle città di Rorschach e Lucerna procedettero all'istituzione di classi separate. Lo scopo di questi due esperimenti concreti era di ottimizzare l'apprendimento dei bambini sia svizzeri che stranieri. A Rorschach, l'elevato numero di figli di rifugiati di lingua albanese aveva indotto le autorità a formare due classi speciali per l'insegnamento prescolare ed elementare, dove le lezioni erano dispensate in albanese e in tedesco. L'esperimento è stato abbandonato dopo due anni e i bambini sono stati integrati nella struttura ordinaria. Nel caso di Lucerna, è stata costituita soltanto una classe composta esclusivamente di allievi stranieri. Da allora non sono più stati condotti progetti di questo tipo. I motivi sono da ricercare sia nella resistenza a livello politico sia nelle esperienze positive fatte con progetti alternativi di integrazione per bambini alloggiati in classi miste. L'idea iniziale è quindi stata abbandonata.

269. Nelle raccomandazioni del 24 ottobre 1991 riguardanti la scolarizzazione di bambini di lingua straniera, la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) si è chiaramente pronunciata a favore dell'integrazione di bambini alloggiati nelle scuole pubbliche, raccomandando di inserire nel modo più diretto possibile i bambini appena giunti in Svizzera in classi corrispondenti alla loro età e alle loro conoscenze. Al fine di contrastare le tendenze descritte sopra, la CDPE ha iscritto la pedagogia specializzata e la pedagogia interculturale fra le discipline obbligatorie previste dal Regolamento del 10 giugno 1999 concernente il riconoscimento dei diplomi delle scuole universitarie per i docenti e le docenti del livello prescolastico e del livello elementare. Inoltre ha istituito un gruppo di lavoro permanente che fornisce consulenza su questioni in materia di migrazione, integrazione e scuola.

270. I bambini immigrati in Svizzera hanno inoltre la possibilità di seguire cosiddetti «corsi di lingua e cultura di origine». La CDPE raccomanda ai Cantoni di inserire nell'orario scolastico lezioni di almeno due ore, in funzione delle possibilità, nonché di promuoverne adeguatamente la frequenza e, se del caso, di iscrivere nella pagella la valutazione assegnata. Secondo un'indagine condotta dalla CDPE presso i Cantoni, nel 2002 oltre un terzo di essi aveva integrato corsi di lingua e cultura di origine nella griglia oraria.

---

<sup>195</sup> Cfr. Secondo e terzo rapporto n. 323.

271. Nonostante i diversi programmi di promozione, rimane difficile garantire pari opportunità ai bambini stranieri. Secondo il rapporto PISA 2000, i giovani provenienti da famiglie immigrate sono generalmente svantaggiati su più fronti<sup>196</sup>. Anzitutto non sono sufficientemente sostenuti né incoraggiati a casa. Inoltre, i genitori non conoscono il sistema educativo del posto. Da ultimo, a causa delle loro difficoltà linguistiche i giovani stranieri devono compiere sforzi notevoli per seguire le lezioni in tutte le materie. Questo svantaggio si manifesta soprattutto nella lettura, in matematica e nelle scienze. Si è inoltre constatato che la maggior parte delle famiglie di immigrati vive in condizioni economiche peggiori del resto della popolazione, che spesso i genitori non hanno una formazione scolastica superiore e che il contesto familiare manca di risorse culturali. Per questi motivi, i figli di immigrati presentano un ritardo nelle prestazioni maggiore di quanto la loro integrazione in un ambiente plurilingue farebbe pensare. Va tuttavia rilevato che con l'aumentare del tempo di permanenza i ritardi nelle prestazioni diminuiscono. Il rapporto PISA 2000 dimostra che la diversità culturale pone il sistema educativo di fronte a sfide sempre maggiori, ma anche che i figli di immigrati possono ottenere risultati eccellenti.

272. I sistemi scolastici cantonali applicano vari provvedimenti – di natura integrativa o separativa – per sostenere e incoraggiare gli allievi con esigenze specifiche. Una prima categoria è costituita dai corsi offerti ai bambini e giovani provenienti da famiglie di immigrati per acquisire la seconda lingua nella lingua d'insegnamento locale. Fra questi provvedimenti vi sono le classi di alloglotti che accolgono i bambini e i giovani sintanto che, a causa delle loro carenti conoscenze nella lingua d'insegnamento locale, non possono essere integrati in una classe ordinaria. Dopo l'inserimento, gli allievi possono beneficiare di un sostegno individuale nell'ambito dell'insegnamento ordinario.

273. La politica dei Cantoni in materia di assistenza ai figli di immigrati è alquanto varia, ma pressoché ovunque la questione delle classi speciali suscita discussioni<sup>197</sup>. Secondo una pubblicazione della CDPE<sup>198</sup>, la percentuale di bambini assegnati a classi speciali è più elevata fra gli alloglotti che fra i bambini svizzeri; l'ampiezza del fenomeno varia tuttavia sensibilmente da Cantone a Cantone e anche fra Comuni dello stesso Cantone<sup>199</sup>. La pubblicazione rivela inoltre che nel 2001 la quota di bambini che frequentavano le classi speciali era raddoppiata rispetto a venti anni prima. L'incremento è da ricondurre esclusivamente all'aumento di bambini stranieri assegnati a tali classi: la loro percentuale è di fatto passata dal 28 per cento nel 1980 al 53 per cento nel 2000. Nel 2001 un bambino straniero su dieci era in-

---

<sup>196</sup> Sintesi dei rapporti nazionali PISA 2000, Ufficio federale di statistica (UST) e Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), Neuchâtel 2001, pag. 20.

<sup>197</sup> Le classi speciali e le classi piccole sono state concepite soprattutto per bambini che hanno difficoltà di apprendimento o di comportamento. Le classi speciali si trovano per la maggior parte negli edifici delle scuole ordinarie e sono inserite nell'organizzazione scolastica locale. Le classi di alloglotti non sono considerate classi speciali per bambini con difficoltà di apprendimento.

<sup>198</sup> SONJA ROSENBERG, Schul- und Bildungslaufbahn von immigrierten „leistungsschwachen“ Schülerinnen und Schüler – Schlussbericht CONVEGNO 2002, Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), Berna 2003, pag. 7; [http://www.edk.ch/PDF\\_Downloads/Dossiers/Stub19A.pdf](http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Dossiers/Stub19A.pdf).

<sup>199</sup> Vi sono dei Cantoni nei quali la probabilità che i figli di immigrati siano inseriti in una classe speciale per bambini con difficoltà di apprendimento è sette volte maggiore che in altri.

serito in una classe speciale. L'aumento della quota di bambini stranieri non è tuttavia dovuta a programmi di promovimento istituiti appositamente per bambini e ragazzi stranieri (quali le classi di inserimento per alloggiati)<sup>200</sup>. Gli sforzi di integrazione sinora profusi dalla scuola pubblica non hanno consentito di contrastare la tendenza all'aumento del numero di bambini alloggiati nelle classi speciali.

## **6. Polizia (n. 12 delle Conclusioni)**

*274. Anche le accuse di violenza esercitata dalla polizia e di eccessivo ricorso alla forza contro persone di origine straniera, durante il loro arresto o la loro espulsione preoccupano il Comitato, che constata come numerosi Cantoni non dispongano di meccanismi indipendenti che permettano di denunciare le violenze perpetrate dagli agenti di polizia e come le condanne dei responsabili siano rare. Lo Stato contraente dovrebbe garantire l'istituzione in tutti i Cantoni di organi indipendenti abilitati a denunciare agenti delle forze dell'ordine. Sarebbe inoltre necessario che lo Stato si impegni a reclutare nei ranghi dei corpi di polizia membri di gruppi minoritari e a sensibilizzare nonché a formare gli agenti delle forze dell'ordine su questioni riguardanti la discriminazione razziale.*

### **6.1. Violenza da parte della polizia**

275. Il terzo rapporto sulla Svizzera della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del 27 giugno 2003<sup>201</sup> denuncia nuovamente il comportamento della polizia nei confronti delle minoranze. Il Governo svizzero ha reagito osservando che la polizia è del tutto consapevole degli errori in cui possono incorrere gli agenti costantemente sollecitati da richieste di intervento. La formazione di base e il perfezionamento del personale tengono sempre più conto delle questioni legate alla xenofobia e alla violenza da parte della polizia<sup>202</sup>. Tutti i sospetti di abuso sono oggetto di indagine e, qualora se ne riveli la necessità, vengono adottate misure per migliorare le prestazioni della polizia.

276. La CFR è in contatto con la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali (CCPCS) e la Conferenza dei direttori di giustizia e polizia (CDGCP) al fine di promuovere la lotta al razzismo all'interno della polizia.

277. Nel 2003 una delegazione del Comitato europeo per la prevenzione delle torture e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha visitato la sezione del carcere dell'aeroporto di Zurigo che ospita le persone in attesa del rinvio forzato. Successivamente, ha esaminato le procedure di espulsione e in particolare le norme relative all'espulsione per via aerea, senza constatare alcun segno di tortura o di maltrattamento grave. La Delegazione ha

---

<sup>200</sup> Cfr. nota in calce 209 – pag. 17 – ROLF LISCHER.

<sup>201</sup> [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri), n. 25 segg.

<sup>202</sup> Cfr. osservazioni del Governo svizzero nel terzo rapporto dell'ECRI, pag. 33.

confermato che sono stati compiuti notevoli progressi dal sopralluogo precedente<sup>203</sup>, soprattutto per quanto concerne l'espulsione di stranieri per via aerea<sup>204</sup>. Ha inoltre ispezionato il servizio aeroportuale dell'UFR/UFM (swissREPAT). Sia questo istituto che le direttive della CDGCP del 22 aprile 2002 menzionata sopra hanno rivelato completa trasparenza nell'impiego di mezzi coercitivi per i rimpatri per via aerea. Di fatto non sono neanche più stati riscontrati casi di impiego sproporzionato di mezzi coercitivi per l'esecuzione delle decisioni di rinvio.

## 6.2. Mediatore

278. Rispetto al passato, i cittadini sono meglio protetti dagli abusi di potere della polizia. Nel 2003 il Cantone di Zugo ha istituito un servizio di mediazione cantonale denominato «Vermittler in Konfliktsituationen» (mediatore nelle situazioni di conflitto)<sup>205</sup>. I Cantoni di Zurigo, Basilea Città e Basilea Campagna e le Città di Winterthur, Berna e San Gallo dispongono inoltre di servizi di mediazione su questioni generali. La Città di Zurigo<sup>206</sup>, dopo che era emersa una serie di comportamenti abusivi da parte della polizia comunale, ha istituito per un anno un servizio indipendente di contatto e di reclamo in materia di polizia. Non sono tuttavia state riscontrate aggressioni sistematiche da parte delle forze dell'ordine. Il direttore del servizio ha proposto diversi provvedimenti al fine di ridurre al minimo l'impiego della forza. Il Servizio è stato integrato nell'Ufficio dell'ombudsman della Città di Zurigo alla metà del 2003. Secondo le dichiarazioni degli incaricati dei reclami nel Dipartimento di polizia e militare del Cantone di Basilea Città<sup>207</sup>, in questi ultimi anni è stato registrato un unico caso di violenza da parte della polizia contro stranieri. L'agente responsabile è stato punito.

## 6.3. Reclutamento nella polizia di persone appartenenti a gruppi minoritari

279. Nei Cantoni di Basilea Città, Svitto e Ginevra, la cittadinanza non costituisce più un criterio di ammissione alla scuola di polizia.

## 6.4. Formazione e sensibilizzazione

280. Nel 2004 è stata istituita la denominazione professionale protetta di «poliziotto/poliziotta». Di conseguenza sono stati definiti standard nazionali per la formazione degli agenti. In futuro, per accedere alla professione occorrerà essere in possesso di un attestato professionale: per utilizzare la designazione di «poliziotto / poliziotta» occorrerà pertanto aver seguito con successo una formazione in una scuola di polizia riconosciuta. In particolare,

---

<sup>203</sup> Nell'ultimo sopralluogo nel 2001, la CPT si era detta preoccupata per l'applicazione dei provvedimenti coercitivi in relazione all'espulsione di stranieri per via aerea.

<sup>204</sup> Comunicato stampa del 24 ottobre 2003, Dipartimento federale di giustizia e polizia

<sup>205</sup> [www.zug.ch/vermittler](http://www.zug.ch/vermittler).

<sup>206</sup> [www.om.stzh.ch](http://www.om.stzh.ch).

<sup>207</sup> L'incaricato funge da servizio di ricorso neutrale e indipendente.

i candidati devono superare esami in materie quali etica professionale e diritti umani. Lo scopo è di sensibilizzare gli agenti di polizia in merito alla dignità delle persone e al rispetto dei diritti umani<sup>208</sup>. Nell'ambito di questa disciplina sono affrontati i seguenti temi: diritti umani, reati da parte di agenti di polizia, diritti delle persone arrestate, divieto di discriminazione, misure coercitive, protezione e diritti delle vittime e divieto della discriminazione razziale.

281. Il corso di base per sorveglianti, assistenti e capi atelier del Centro svizzero di formazione per il personale dei penitenziari<sup>209</sup> tratta argomenti quali i diritti umani e l'interazione con detenuti stranieri. Il programma definisce i seguenti obiettivi: i candidati devono confrontarsi con la situazione di detenuti stranieri e devono avere conoscenze di base delle norme religiose e sociali tipiche di determinate cerchie culturali, nonché dell'influsso che tali norme possono avere sul comportamento. Per quanto concerne i diritti umani e i diritti fondamentali, i candidati devono essere a conoscenza dei principali accordi internazionali, dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione federale e delle norme penali più importanti. Devono inoltre conoscere come sono strutturati i diritti fondamentali, a quali condizioni possono essere limitati e quali sono le principali tappe per far valere i diritti fondamentali e i diritti umani. I candidati imparano inoltre a riconoscere i conflitti e a gestirli in modo adeguato. I corsi di perfezionamento per il personale penitenziario dovrebbero contribuire a prevenire tendenze xenofobe negli agenti penitenziari, nonché a riconoscere e risolvere le problematiche interculturali. Inoltre dovrebbero promuovere una gestione costruttiva dei fenomeni interculturali e delle situazioni di conflitto.

282. Grazie al sostegno del Servizio per la lotta al razzismo è stato possibile realizzare diversi progetti di formazione e perfezionamento per istruire il personale di polizia e di autorità in generale sui problemi che possono sorgere nel contatto con persone provenienti da culture diverse. Ad esempio, il progetto della polizia cantonale di Basilea Città si prefigge, mediante un modulo per la formazione e il perfezionamento del personale di polizia, di prevenire i problemi che spesso si manifestano nel contatto fra la polizia e, in particolare, le persone di colore, migliorando in generale le relazioni fra le due parti. Le Organizzazioni di neri lamentano l'aumento di controlli umilianti su giovani uomini sospettati di spaccio o su donne sospettate di prostituzione. Dal canto loro, i poliziotti si sentono sempre più frustrati di fronte alle accuse di razzismo. Occorrerebbe affrontare la questione dal profilo emotivo, al fine di ammorbidire le posizioni su entrambi i fronti e prevenire comportamenti discriminatori. A Lugano e Chiasso il SLR sostiene progetti di formazione per i collaboratori di polizia e di altre autorità, affinché le persone di origine straniera non siano vittime di discriminazioni o pregiudizi.

---

<sup>208</sup> Wegleitung zum Reglement über die Durchführung der Berufsprüfung für Polizisten und Polizistinnen – 2002; [www.institut-police.ch](http://www.institut-police.ch).

<sup>209</sup> [www.prison.ch](http://www.prison.ch).

## **7. Commissione federale contro il razzismo (n. 13 delle Conclusioni)**

283. *Pur approvando le importanti attività intraprese dalla Commissione federale contro il razzismo, il Comitato constata come questa Commissione sia dotata di poteri limitati. Invita dunque lo Stato contraente a rafforzare i poteri ed i mezzi. D'altronde, nel quadro dell'esame della possibilità di creare un organo nazionale di difesa dei diritti dell'uomo, sarebbe necessario tenere conto dei criteri stabiliti in merito dall'Assemblea generale nella risoluzione 48/134 (Principi di Parigi).*

### **7.1. CFR e SLR**

284. In seguito all'istituzione del Servizio per la lotta al razzismo nel 2001, le forze impegnate contro il razzismo sono raddoppiate. Di conseguenza la CFR può concentrarsi maggiormente sul lavoro di fondo e sull'attività di sensibilizzazione, mentre il SLR ha assunto tutti i compiti interni all'Amministrazione federale. Benché non sia un organo di difesa dei diritti umani conformemente a quanto previsto dai principi di Parigi, la CFR adempie i suoi compiti nella veste di istituzione nazionale specializzata. Al fine di far conoscere questo ruolo di «national specialised institution», essa cura inoltre i contatti con altre istituzioni impegnate nella lotta contro il razzismo e nella difesa dei diritti umani, con conseguenze positive sul trasferimento di conoscenze e consentendo il confronto fra la situazione in Svizzera e negli altri Paesi europei.

### **7.2. Organo a difesa dei diritti umani**

285. Il dibattito relativo all'istituzione di una commissione federale dei diritti umani è da ricondurre a due iniziative parlamentari<sup>210</sup>. In seguito a questi interventi, il Consiglio federale è stato incaricato mediante postulato di redigere un rapporto<sup>211</sup> in merito. Sulla base di un'inchiesta effettuata presso specialisti e persone interessate dell'Amministrazione, del Parlamento, dei Cantoni, dell'economia e della scienza è stato allestito uno studio di fondo, che elenca sei diversi modelli di commissione federale dei diritti umani, tenendo altresì conto dei principi di Parigi<sup>212</sup>. D'intesa con i proponenti e sulla base di tale rapporto, il DFAE ha esaminato se sia possibile adeguare il mandato di una commissione già esistente nell'ambito dei diritti umani e si è pertanto rivolto alla Commissione federale contro il razzismo (CFR) e al Dipartimento federale dell'interno. È stato altresì esaminato l'ampliamento del mandato della CFR. Valutando il lavoro e i contatti sinora realizzati, il DFAE è dell'idea che sia del tutto possibile trovare un modello ampiamente condiviso e in grado di produrre sinergie. La questione dovrà tuttavia essere approfondita dal profilo istituzionale e finanziario.

---

<sup>210</sup> Iniziative parlamentari MÜLLER-HEMMI VRENI del 10 dicembre 2001 e DAVID EUGEN «Commissione federale dei diritti dell'uomo» (01.461 e 01.463).

<sup>211</sup> Postulato della Commissione della politica estera del 9 settembre 2002 «Commissione federale dei diritti dell'uomo» (02.3394).

<sup>212</sup> SCHLÄPPI, Möglichkeiten zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz, 2003.

## 8. Politica di immigrazione (n. 14 delle Conclusioni)

286. *Considerando che la politica dei «tre cerchi» proposta dalla Svizzera, secondo cui gli stranieri vanivano classificati in funzione dell'origine nazionale e delle capacità di integrazione, è stata abbandonata per essere sostituita da un sistema binario di ammissione e tenendo conto del dialogo instaurato in merito con la delegazione svizzera, il Comitato invita la Svizzera a esaminare se la riserva introdotta dall'articolo 2 paragrafo 1 lettera a della Convenzione sia ancora necessaria o possa essere revocata.*

287. Al momento della ratifica la Svizzera ha ritenuto opportuno prevedere una riserva relativa all'accesso al mercato del lavoro. L'attuale politica di ammissione della Svizzera si fonda su un sistema binario che distingue fra i cittadini di Stati membri dell'UE e gli altri stranieri. Questa differenziazione non viola la Convenzione, a condizione che sia sorretta da accordi fra i Paesi interessati. Dal momento che l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone adempie tale requisito, la riserva potrebbe essere revocata. Al fine di conservare anche in futuro un certo margine di manovra, appare tuttavia opportuno mantenerla. Un alleggerimento delle prescrizioni d'ammissione per cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa potrà essere esaminato unicamente quando saranno noti gli effetti dell'Accordo sulla libera circolazione e saranno esaurite le possibilità di reclutare manodopera poco qualificata entro gli Stati dell'UE/AELS a condizioni salariali e lavorative eque<sup>213</sup>.

## 9. I nomadi (n. 15 delle Conclusioni)

288. *Il Comitato dichiara di essere preoccupato inoltre dalla situazione dei nomadi in Svizzera, in particolare dei Rom e degli Jenisch, e spera che verranno intrapresi altri sforzi al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro di queste persone*

289. Qui di seguito si esamina nel dettaglio la situazione dei nomadi:

### 9.1. Sviluppi a livello nazionale

290. La fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»<sup>214</sup> è stata dotata di un credito quadro di 750'000.- franchi per gli anni 2002–2006, affinché fosse in grado di continuare il suo lavoro su basi consolidate e di sviluppare nuove attività. Per il periodo 2007-2011, il Governo ha recentemente proposto al Parlamento un nuovo credito quadro pari a 150'000 franchi annui per consentire alla Fondazione<sup>215</sup> di proseguire il suo lavoro.

---

<sup>213</sup> FF 2002 3331

<sup>214</sup> Cfr 2./3. rapporto della Svizzera, n. 57.

<sup>215</sup> FF 2006 2831

291. La «Radgenossenschaft der Landstrasse» (qui di seguito «Radgenossenschaft») è stata costituita nel 1975. Dal 1986 è riconosciuta e sussidiata dalla Confederazione in quanto organizzazione mantello del popolo Jenisch in Svizzera. Ogni anno riceve un forfait dalla Confederazione (fr. 25'000.- nel 2006), che serve a coprire circa l'85 per cento delle spese di gestione. La Radgenossenschaft funge da intermediario fra le autorità e i nomadi per risolvere problemi in relazione alle aree di sosta e di transito, nonché alle autorizzazioni di commercio o all'obbligo di scolarizzazione, oltre a offrire consulenza nell'ambito del diritto e dell'aiuto sociale. È molto importante il fatto che la Radgenossenschaft sia rappresentata nella fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»; la sua partecipazione garantisce che le proposte, le raccomandazioni e gli interventi della Fondazione siano condivise dai nomadi. Essa rappresenta un'importante istituzione per le pubbliche relazioni e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in merito alle esigenze dei nomadi. Sostenendo la Radgenossenschaft, la Confederazione difende gli interessi di una minoranza culturale della Svizzera, e più precisamente mediante un'organizzazione indipendente gestita dagli stessi nomadi. Nel novembre 2003 è stato aperto a Zurigo il primo centro europeo di documentazione e incontro per la popolazione Jenisch. La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ha contribuito a coprire una parte considerevole di costi. Vanno inoltre menzionati i generosi finanziamenti della maggior parte dei Cantoni e l'ingente contributo dal credito «Progetti contro il razzismo e per i diritti umani». Nel Centro di documentazione i nomadi hanno allestito una mostra propria sulla loro storia e cultura.

292. Nell'ambito del Programma nazionale di ricerca 51 dedicato all'integrazione e all'emarginazione (2003), sono stati autorizzati tre programmi di ricerca sulla storia degli Jenisch, per un finanziamento complessivo di un milione di franchi<sup>216</sup>.

293. Il 21 ottobre 1998 la Svizzera ha ratificato la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995 (RS 0.441.1) Nel messaggio del 19 novembre 1997<sup>217</sup>, il Consiglio federale ha dichiarato esplicitamente che i nomadi costituiscono una minoranza nazionale ai sensi della Convenzione-quadro. La Svizzera si impegna anche a favorire l'istituzione di condizioni che consentano ai membri di minoranze nazionali di coltivare e sviluppare la loro cultura.

294. Secondo quanto confermato dal Tribunale federale nella sua sentenza del 28 marzo 2003<sup>218</sup>, sia la Costituzione che il diritto internazionale tutelano gli interessi dei nomadi che vogliono preservare le loro tradizioni e la loro cultura. La pianificazione del territorio deve pertanto tenerne debitamente conto. Questo non significa tuttavia che i nomadi abbiano diritto di vivere ignorando completamente le restrizioni imposte dalla pianificazione del territorio. Secondo il Tribunale federale, queste restrizioni previste per garantire un insediamento ordinato del Paese non sono contrarie né alla libertà di domicilio prevista dalla Costituzione fede-

---

<sup>216</sup> Progetti di THOMAS HUONKER, GEORG JÄGER, ROGER SABLONIER e THOMAS MEIER; [www.nfp51.ch](http://www.nfp51.ch).

<sup>217</sup> FF 1998 903.

<sup>218</sup> DTF 129 II 321.



rale (art. 24), né al diritto alla famiglia e alla vita privata tutelati dalla CEDU (art. 8) e neanche alle garanzie che il Patto II dell'ONU (art. 27) conferisce alle minoranze etniche.

295. In una perizia del 27 marzo 2002<sup>219</sup> relativa allo statuto giuridico dei nomadi in Svizzera, l'Ufficio federale di giustizia è giunto alla conclusione che i nomadi, popolazione di nazionalità svizzera caratterizzata da un modo di vivere non sedentario sia a livello economico che culturale, sono considerati una minoranza nazionale protetta. È un dato di fatto che nei confronti dei nomadi, in quanto minoranza nazionale, la legislazione vigente contiene discriminazioni indirette ad esempio nell'ambito della pianificazione del territorio e della polizia edilizia, nonché della polizia del commercio e dell'obbligo scolastico. Mediante pertinenti modifiche di legge, occorre eliminare queste discriminazioni indirette e prevedere eventuali prestazioni di compensazione e di promozione. Secondo l'Ufficio federale di giustizia vi sono già le necessarie basi costituzionali. Nella decisione summenzionata<sup>220</sup>, il Tribunale federale ha condiviso tale opinione, affermando che la pianificazione dell'utilizzazione del territorio deve prevedere zone e spazi adeguati affinché i nomadi svizzeri possano sostare nel rispetto delle loro tradizioni, tutelate anche dalla Costituzione federale.

296. Sono attualmente in corso diversi dibattiti parlamentari sulla situazione dei nomadi in Svizzera. Il Governo ha respinto la mozione della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (00.3604) «Ratifica della Convenzione 169 dell'OIL» adducendo che l'ordinamento giuridico svizzero non è conforme alla Convenzione. Nel contempo, il SECO è stato incaricato di redigere un nuovo rapporto sugli adeguamenti di legge necessari per un'eventuale ratifica e sulle ripercussioni finanziarie per il nostro Paese. In risposta a un postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (03.3426) «Eliminare le discriminazioni nei confronti dei nomadi», la seconda parte del rapporto illustra quali provvedimenti possono essere adottati per migliorare la situazione, concentrandosi sul problema principale della carenza di aree di sosta e transito. Qui di seguito saranno esaminati nel dettaglio i risultati della bozza di progetto (capitoli 9.3.–9.7.). La consultazione sulla bozza preliminare del rapporto del Consiglio federale si è conclusa nel 2005. La versione definitiva del rapporto sarà presumibilmente varata e pubblicata nell'autunno 2006 con il titolo «Rapporto del Consiglio federale sulla situazione dei nomadi in Svizzera».

## 9.2. Organizzazioni internazionali

297. In occasione della riunione del 1° e 2 dicembre 2003 a Maastricht, il Consiglio ministeriale dell'OSCE ha adottato un piano di azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nello spazio OSCE<sup>221</sup>. I provvedimenti decisi si prefiggono di eliminare tutte le forme di discriminazione nell'ambito della dimora, della cittadinanza, dell'educazione, del mercato del lavoro, della sanità e della sicurezza sociale. La Svizzera si è dichiarata disposta a sostenere

---

<sup>219</sup> VPB 66.50, [www.vpb.admin.ch/ital/doc/66/66.50.html](http://www.vpb.admin.ch/ital/doc/66/66.50.html).

<sup>220</sup> Cfr. n. 293.

<sup>221</sup> [www.osce.org/documents/odhr/2003/11/1562\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2003/11/1562_en.pdf).

il piano d'azione. Anche se il documento nomina soltanto i «Sinti e Rom», i provvedimenti si estendono a tutti i nomadi, indipendentemente dall'etnia.

298. Il 10 dicembre 2003 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una risoluzione per la trasposizione in Svizzera della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>222</sup>. La quarta risoluzione concerne la situazione dei nomadi e si prefigge di migliorare le aree di sosta e di transito, nonché i meccanismi di partecipazione dei nomadi

299. Nel gennaio 2004 il Consiglio d'Europa ha pubblicato il terzo rapporto della Commissione europea contro il razzismo (ECRI) sulla Svizzera<sup>223</sup>, nel quale chiede che vengano allestiti un numero sufficiente di centri di sosta e di transito per i nomadi. La Svizzera ha preso atto del rapporto e delle osservazioni della Commissione<sup>224</sup>.

300. Nell'ambito dell'applicazione della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, la Confederazione esamina con rappresentanti dei nomadi le possibilità concrete di preservare e promuovere lo Jenisch<sup>225</sup>. In tal modo adempie a una richiesta formulata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nelle raccomandazioni del 22 settembre 2004<sup>226</sup>.

### 9.3. Istruzione

301. Va da sé che le scuole pubbliche sono aperte anche ai nomadi. Nella pratica, è tuttavia assai difficile conciliare le esigenze poste dai ritmi di frequenza di una scuola ordinaria con lo stile di vita dei nomadi, che solitamente si spostano ogni sei mesi. Le lunghe assenze dei bambini in età scolastica si ripercuotono sul livello di istruzione, che in genere rimane assai limitato<sup>227</sup>. I Cantoni affrontano la questione della scolarizzazione dei bambini nomadi con estremo pragmatismo, accettando anche frequenze per brevi periodi. In inverno i bambini nomadi frequentano la scuola locale della zona dove soggiornano e sono aiutati con lezioni di recupero. Per i periodi di viaggio, gli insegnanti consegnano il necessario materiale scolastico e un piano di studio e si mettono a disposizione per eventuali domande<sup>228</sup>.

---

<sup>222</sup> [www.ddip.admin.ch](http://www.ddip.admin.ch).

<sup>223</sup> [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri).

<sup>224</sup> Per maggiori informazioni, cfr. n. 309 segg.

<sup>225</sup> Il Consiglio federale approverà prossimamente il terzo rapporto della Svizzera sull'applicazione della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie. Il rapporto sarà disponibile sulla pagina Intranet dell'Ufficio federale della cultura: // [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch).

<sup>226</sup> Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Application de la Charte en Suisse (2<sup>e</sup> cycle de suivi), Rapport du Comité d'experts de la Charte, 22 settembre 2004, (ECMRL/2004/6), pag. 12 e 41, disponibile sulla pagina Internet del Consiglio d'Europa: <http://www.coe.int>.

<sup>227</sup> Secondo dati forniti dalla Città di Berna, i giovani dell'area di sosta di Buech «non hanno praticamente possibilità di trovare un posto di tirocinio». Secondo quanto affermato dalla direttrice competente, «gli spostamenti semestrali sono difficilmente compatibili con le esigenze di un tirocinio e richiedono quindi uno speciale programma scolastico». Berner Zeitung del 17 aprile 2003.

<sup>228</sup> Primo rapporto del Governo svizzero sull'attuazione dei diritti del fanciullo, 1° novembre 2000, n. 790 segg.

302. La Radgenossenschaft ha emanato direttive sull'obbligo scolastico dei bambini nomadi: in inverno è obbligatoria la frequenza nel Comune dell'area di sosta; in estate, genitori e insegnanti dovrebbero mettersi d'accordo sull'invio reciproco del materiale scolastico e dei lavori svolti dagli allievi. I genitori hanno l'obbligo di far recapitare agli insegnanti i compiti svolti. Un'esenzione anticipata dall'obbligo scolastico è possibile a partire dal compimento del 15° anno, ossia da quando è possibile ottenere la patente per il commercio ambulante.

#### 9.4. Divieto del lavoro minorile

303. In questi ultimi anni è divenuta assai problematica l'applicazione delle disposizioni in materia di diritto del lavoro per quanto concerne il divieto del lavoro minorile. I bambini di famiglie nomadi partecipano infatti regolarmente all'attività economica della famiglia prima del termine della scuola dell'obbligo.

304. Il diritto svizzero<sup>229</sup> vieta l'occupazione di giovani minori di 15 anni<sup>230</sup>. Le disposizioni della legge sul lavoro relative all'età minima non si applicano ai bambini che lavorano in aziende familiari (art. 4 cpv. 1 LL). Anche in questi casi, i bambini non sono tuttavia esposti allo sfruttamento nell'azienda della famiglia: se il bene del figlio è minacciato e i genitori non vi rimediano, l'autorità tutoria ordina le necessarie misure di protezione<sup>231</sup>.

305. Fintanto che i bambini nomadi lavorano nell'azienda familiare e i genitori rispettano le loro esigenze fisiche e psichiche elementari (per quanto concerne l'istruzione, il riposo, il tempo libero, il gioco e la protezione dalla sfruttamento), il divieto relativo al lavoro minorile non interferisce con le abitudini dei nomadi. Nei casi in cui i bambini non sono invece occupati in aziende familiari in senso stretto ma in unità commerciali più importanti fondate sulla famiglia allargata o su più famiglie, si applica il divieto di occupazione previsto dal diritto svizzero<sup>232</sup>. Qualsiasi altra prassi contravverrebbe ai diritti del bambino che la Svizzera ha riconosciuto fra l'altro ratificando la Convenzione sui diritti del fanciullo.

#### 9.5. Autorizzazione d'esercizio per il commercio ambulante

---

<sup>229</sup> Il diritto svizzero è stato adeguato alle svariate norme internazionali ratificate dalla Svizzera: Accordi OIL n. 138 (RS 0.822.723.8) e 182 (RS 0.822.728.2) e Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (RS 0.107).

<sup>230</sup> Art. 30 cpv. 1 LL, RS 822.11; in linea di massima, i giovani minori di 15 anni possono essere occupati soltanto nell'ambito di manifestazioni culturali, artistiche o sportive o in ambito pubblicitario. A partire da 13 anni possono essere incaricati di eseguire commissioni o lavori leggeri (art. 30 cpv. 2 LL). È inoltre vietato far eseguire lavori pericolosi ai minori di 18 anni (art. 3 Convenzione n. 182 e articolo 32 della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo).

<sup>231</sup> Art. 307 segg. CC; RS 210.

<sup>232</sup> Bozza del rapporto del Consiglio federale sulla situazione dei nomadi in Svizzera, parte I, pag. 32 segg. <http://biblio.parlament.ch/e-docs/143846.pdf> (solo in tedesco)

306. Per quanto concerne l'autorizzazione di esercitare il commercio ambulante, il 23 marzo 2001 le Camere federali hanno varato una legge federale<sup>233</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2003. Di conseguenza, l'autorizzazione rilasciata non è più valida soltanto a livello cantonale, ma consente di esercitare in tutta la Svizzera per un periodo di cinque anni. La nuova normativa ha consentito di eliminare la moltitudine di norme che disciplinavano questo settore, semplificando in tal modo l'esercizio del commercio ambulante.

## 9.6. Lingua

307. Gran parte dei nomadi svizzeri considerano lo jenisch un importante elemento dell'identità collettiva: una lingua che si trasmette di generazione in generazione e che per molti ha ancora una connotazione di segretezza. Sino a poco tempo fa la trasmissione avveniva solo oralmente. Soltanto nel 2001 è apparso il primo dizionario jenisch<sup>234</sup>.

308. La Svizzera riconosce lo jenisch in quanto lingua sprovvista di territorio<sup>235</sup>. In collaborazione con rappresentanti dei nomadi, la Confederazione si adopera pertanto per trovare mezzi concreti di tutela e promovimento. Siccome una maggioranza dei nomadi non vuole che la popolazione sedentaria entri in contatto con la loro lingua, non sono tuttavia ancora state stabilite le modalità. La «Radgenossenschaft» è presente sulle aree di sosta per discutere della questione con le persone direttamente interessate.

309. Sino ad oggi, i nomadi non hanno mai chiesto che i loro figli potessero seguire lezioni di jenisch nella scuola pubblica. Lo scopo dei provvedimenti federali sarebbe piuttosto di elaborare strumenti didattici, se possibile ludici, al fine di aiutare i bambini nomadi a imparare lo jenisch nel loro contesto familiare<sup>236</sup>.

## 9.7. Aree di sosta e di transito

### 9.7.1. Situazione e bisogno di intervento

310. Nel 2001 la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» ha pubblicato una perizia scientifica<sup>237</sup> redatta in stretta collaborazione con la Radgenossenschaft. Il documento contiene una descrizione delle aree di sosta e di transito e illustra le lacune ancora esistenti. La perizia è già stata aggiornata<sup>238</sup>.

---

<sup>233</sup> RS 943.1.

<sup>234</sup> ROTH, Jenisches Wörterbuch: Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz, Frauenfeld/Vienna 2001.

<sup>235</sup> Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, secondo rapporto della Svizzera, p. 12.

<sup>236</sup> Cfr. osservazioni del Governo svizzero in merito al terzo rapporto ECRI, 2003, ad 48.

<sup>237</sup> EIGENMANN / EUGSTER, Fahrende und Raumplanung, San Gallo, 2001, consultabile in Internet: <http://www.bak.admin.ch>.

<sup>238</sup> EIGENMANN / EUGSTER, Fahrende und Raumplanung, Standbericht 05, San Gallo, 2006.

311. Nell'estate 2005 in Svizzera c'erano dodici aree di sosta, che accoglievano circa 600 persone. Ad eccezione di un unico caso, tutte le aree erano al completo. Si è stimato che fossero necessarie 29 aree supplementari (di 9 posti ognuna).

312. Nel 2005 i periti hanno contato 44 aree ufficiali di transito, di varie dimensioni. La cifra non comprendeva un'area di transito che veniva utilizzata unicamente da nomadi stranieri. Le aree esistenti nel 2005 potevano accogliere circa 1'5000 persone. Di conseguenza, le 490 piazzole ufficialmente a disposizione nel 2005 potevano accogliere solo il 60 per cento circa di tutti i nomadi svizzeri. I periti constatano un fabbisogno supplementare di 38 aree di transito (di 10 piazzole ognuna). Per i nomadi stranieri, che attraversano spesso la Svizzera in grandi convogli, sarebbero necessarie 10 grandi aree di transito (per accogliere fra le 35 e 50 roulotte).

313. La procedura per la sistemazione di nuovi posti per i nomadi è spesso lunga e laboriosa, poiché sono necessari sia strumenti in materia di pianificazione del territorio sia la collaborazione fra le persone competenti a vari livelli. I Cantoni assumono la responsabilità principale in materia di pianificazione del territorio e si adoperano per conciliare i diversi interessi locali mediante il piano direttorio cantonale. I Comuni devono recepire tali richieste nel piano di utilizzazione conformemente a quanto previsto dalle leggi. Da ultimo, la popolazione può avvalersi del suo diritto di partecipazione secondo quanto previsto dal pertinente ordinamento comunale e respingere i piani in votazione popolare<sup>239</sup>. Conformemente a quanto scaturisce dalla citata decisione del Tribunale federale (n. 294), è chiaro che sulla base del diritto vigente le esigenze particolari dei nomadi in materia di territorio devono essere debitamente considerate durante la fase pianificatoria<sup>240</sup>.

314. Un'importante alternativa alle aree di transito è costituita dalle soste spontanee sui fondi privati: i contadini o i proprietari di terreni industriali consentono ai nomadi di sostare sui loro terreni dietro compenso. Molto spesso, le prescrizioni cantonali in materia di polizia edilizia e/o le norme comunali in materia di campeggio non consentono tuttavia queste soste spontanee o le rendono addirittura illegali. Sovente, la permanenza prolungata di una roulotte richiede un permesso di costruzione oppure è consentita soltanto nelle zone previste a tal fine, impedendo di fatto le soste spontanee, anche se autorizzate dal proprietario del fondo. Spesso i campeggi ufficiali non accettano i nomadi che, contrariamente ai turisti, esercitano un'attività lucrativa considerata incompatibile in queste strutture. Per consentire le soste spontanee, occorrerebbe modificare talune leggi in materia di pianificazione del territorio e di polizia edilizia. Alcuni Cantoni hanno già proceduto in tal senso, precisando esplicitamente

---

<sup>239</sup> Il Comune ginevrino di Versoix ha indetto una votazione popolare per respingere una nuova area di sosta per i nomadi. Il Comune neocastellano di Boudevillers ha bocciato la realizzazione di un area di sosta con il 59% dei voti. Nella Città di Winterthur nel Cantone di Zurigo è stato affossato un progetto elaborato per un'area di sosta in occasione della votazione sul piano di utilizzazione.

<sup>240</sup> «I piani di utilizzazione devono prevedere zone e aree adeguate per la sosta di questi gruppi di popolazione e conformi alle loro tradizioni. In caso contrario le autorità competenti devono adeguare le zone edificabili, al fine di consentire questo tipo di utilizzazione», DFT 129 II 321, 327.

nelle loro leggi che le roulotte dei nomadi possono sostare per breve tempo senza sottostare al permesso di costruzione.

### 9.7.2. Provvedimenti già decisi

315. Le disposizioni in materia di pianificazione del territorio non sono l'unico elemento che ha dato adito ad accese discussioni: in alcuni Cantoni si è altresì polemizzato sulla carenza di terreni adeguati per l'allestimento di aree di sosta e di transito. Le costituzioni dei Cantoni di Basilea Campagna<sup>241</sup> e di Argovia<sup>242</sup> incaricano le autorità di cercare terreni adatti alla sistemazione di transito e di sosta. Diversi Cantoni hanno messo terreni a disposizione, sia per trasformarli direttamente in aree destinate ai nomadi, sia per scambiarli contro terreni appropriati.

316. La Confederazione, dal canto suo, in questi ultimi anni si è prodigata in svariate occasioni tramite il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) affinché i terreni che temporaneamente non erano destinati a scopo militare fossero messi a disposizione dei nomadi per le soste spontanee. Nei prossimi anni occorrerà esaminare se sia possibile convertire in aree di sosta e di transito le ex-aree militari del DDPS. In seguito alla riforma Esercito XXI, il DDPS dovrà rinunciare entro il 2010 a 10'000 oggetti del cosiddetto «portafoglio degli oggetti disponibili» per venderli d'intesa con i Cantoni. Siccome la Confederazione è anch'essa tenuta a partecipare all'attuazione della decisione del Tribunale federale del 28 marzo 2003, il DDPS attirerà l'attenzione dei Cantoni sui terreni che intende alienare e che potrebbero servire da aree di sosta o di transito per i nomadi e, se possibile, li venderà ai Cantoni e ai Comuni, vincolandoli a tale destinazione.

317. La fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri» in questi ultimi anni si è concentrata soprattutto sul problema relativo alla carenza delle aree di transito e di sosta. La segreteria della Fondazione funge da punto di contatto sia per i nomadi che per i Comuni interessati. In caso di problemi aiuta le parti coinvolte, svolgendo attività di consulenza e mediazione. Anche la Radgenossenschaft lavora in stretto contatto con altre organizzazioni di nomadi e funge da mediatore fra le autorità e i nomadi nell'allestimento e nella gestione delle aree di sosta e di transito.

## 10. Discriminazione razziale nel settore privato (n. 16 della Conclusioni)

---

<sup>241</sup> Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel Landschaft (SGS) 100, art. 109: Kanton und Gemeinden helfen Fahrenden bei der Suche nach Standplätzen.

<sup>242</sup> Systematische Gesetzessammlung des Kantons Aargau (SAR) 110, art. 48: Der Kanton kann in Zusammenarbeit mit den Gemeinden nichtsesshaften ethnischen Minderheiten geeignete Örtlichkeiten für einen befristeten Aufenthalt zur Verfügung stellen.

318. *Il Comitato domanda informazioni sulla legislazione in vigore sul divieto di discriminazione razziale nel settore privato ed in quelli del lavoro, dell'alloggio, dell'insegnamento, della salute e dell'accesso ai luoghi pubblici.*

### 10.1. In generale

319. Per quanto concerne il divieto di qualsiasi discriminazione e di un eventuale effetto orizzontale sulle relazioni fra i singoli (Drittwirkung) nel settore privato, si rinvia essenzialmente a quanto esposto nel primo rapporto (n. 57 segg.) e nel secondo e terzo rapporto (n. 86 segg.).

320. Oltre alle disposizioni che garantiscono i diritti fondamentali (Cost., CEDU, Patto II dell'ONU), nel diritto svizzero ulteriori basi legali contribuiscono a evitare discriminazioni nell'ambito delle leggi vigenti. Conformemente all'articolo 35 capoverso 3 Cost., le autorità devono provvedere affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, siano realizzati anche nelle relazioni fra i privati. Ne consegue che i Tribunali possono – interpretando di conseguenza le pertinenti prescrizioni di diritto civile nei rapporti di diritto privato e avvalendosi del dovere di protezione dello Stato – applicare il divieto di discriminazione anche fra i privati.

321. Il diritto privato svizzero si fonda sull'autonomia individuale. Il Codice delle obbligazioni concretizza tale autonomia mediante la libertà contrattuale, che contempla fra l'altro le libertà di concludere o no il contratto, di scegliere il partner, di definirne il contenuto, di definirne la forma e di scioglierlo. In quanto aspetti parziali della libertà contrattuale, le libertà di concludere o no il contratto e di scegliere il partner possono eccezionalmente essere limitate mediante obblighi di contrarre. Tali obblighi possono scaturire sia da contratti sia da leggi. Di norma, la Costituzione consente ai privati comportamenti differenziati anche laddove tali comportamenti sarebbero vietati allo Stato perché costituirebbero una disparità di trattamento o una discriminazione contraria alla Costituzione.

322. Secondo la giurisprudenza e la dottrina dominanti, fatta eccezione di alcuni casi particolari, è di principio escluso l'effetto diretto dei divieti di discriminazione sulle relazioni fra i privati. In una recente sentenza, il Tribunale federale<sup>243</sup> è giunto alla conclusione che in assenza di una base legale esplicita l'obbligo di contrarre può essere desunto, in via del tutto eccezionale, anche dai principi generali del diritto privato. A tal fine devono essere adempite cumulativamente le seguenti quattro condizioni<sup>244</sup>:

- la prestazione in questione è oggetto di un'offerta generale e pubblica;
- la prestazione serve a soddisfare un'esigenza corrente, è a disposizione di tutti e può essere usata nella vita di tutti i giorni;

---

<sup>243</sup> DTF 129 III 35.

<sup>244</sup> BUCHER, Nicht „Kontrahierungspflicht“ – Schon eher Schutz vor Boykott, Recht 2003 n. 3, p 101 – 115.

- a causa della posizione di forza dell'offerente, l'interessato non ha alternative ragionevoli per soddisfare la sua esigenza corrente;
- non vi sono motivi oggettivamente giustificati per rifiutare la conclusione del contratto

323. A parte singole eccezioni, il diritto privato svizzero non prevede alcun obbligo generale di contrarre. Sintanto che non violano le disposizioni del diritto penale, i privati cittadini possono pertanto scegliere i loro partner contrattuali e quindi concludere con chi vogliono ad esempio contratti di lavoro o di locazione, indipendentemente dal divieto di qualsiasi discriminazione razziale.

324. Nel settore privato, il Codice civile svizzero riconosce inoltre la protezione della personalità (art. 28 CC), che non si applica soltanto al valore morale dell'essere umano, bensì anche alla sua reputazione sociale e professionale. Una diffamazione di origine razzistica equiparabile a una violazione della dignità costituisce pertanto una lesione della personalità conformemente al diritto civile<sup>245</sup>.

## 10.2. Occupazione

325. Per quanto concerne le disposizioni relative al contratto di lavoro, occorre osservare quanto segue<sup>246</sup>.

326. In risposta a due interventi parlamentari in materia di discriminazione razziale nel mondo del lavoro<sup>247</sup>, il Consiglio federale ha affermato che occorre anzitutto mettere in pratica le possibilità esistenti prima di elaborare una normativa specifica in materia di discriminazione. Le imprese e i partner sociali dovrebbero avere la possibilità di mettere in atto volontariamente in tempo utile i necessari strumenti di prevenzione e intervento, prima che sia esaminata l'eventualità di adottare ulteriori provvedimenti legali. Il Consiglio federale ritiene inoltre che per lottare contro le discriminazioni siano necessari provvedimenti che favoriscano l'integrazione degli stranieri a vari livelli.

327. In caso di lesione all'onore mediante diffamazioni di origine razzista nel campo del lavoro, può essere invocato l'articolo 28 CC<sup>248</sup>. La protezione della personalità è pertanto

---

<sup>245</sup> CAPLAZI, „Wissenstransfer“ gegen Diskriminierung in der Arbeitswelt – bollettino humanrights.ch n. 1, giugno 2004, pag. 3.

<sup>246</sup> EGGER / BAUER / KÜNZI, Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt - Eine Bestandesaufnahme von Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten - studio commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo del DFI, Berna, Marzo 2003.

<sup>247</sup> Interpellanza BÜHLMANN CÉCILE del 19 giugno 2003 «Discriminazione razziale nel mondo del lavoro» (03.3372) e mozione GRUPPO DEI VERDI del 17.12.2004 «Legge contro la discriminazione razziale nel mondo del lavoro» (04.3791).

<sup>248</sup> RS 210.



sancita dall'articolo 6 della legge sul lavoro<sup>249</sup>. Il datore di lavoro ha l'obbligo di mettere in atto tutti gli strumenti necessari per salvaguardare l'integrità della personalità dei lavoratori.

328. L'articolo 328 CO<sup>250</sup> obbliga il datore di lavoro a rispettare e proteggere la personalità del lavoratore. Questa disposizione contempla altresì la protezione da molestie a sfondo razzista o mobbing e il principio della parità di trattamento.

329. L'articolo 336 CO definisce abusive le disdette date per ragioni intrinseche alla personalità del destinatario, che non sono connesse con il rapporto di lavoro o che non pregiudicano in modo essenziale la collaborazione nell'azienda, quali l'appartenenza etnica. Per il resto si rinvia alle spiegazioni aggiornate del secondo e terzo rapporto (n. 87).

330. Sulla base delle disposizioni summenzionate, due tribunali del lavoro hanno condannato i datori di lavoro a versare un'indennità per torto morale a candidati svizzeri di origine straniera che non erano stati assunti per motivi legati alla loro origine. Il Tribunale zurighese ha fondato la sentenza sull'articolo 28 CC qualificando il comportamento del datore di lavoro come grave violazione della personalità<sup>251</sup>. Il Tribunale del lavoro di Losanna ha accertato nella sua sentenza l'esistenza di una violazione della protezione della personalità nel diritto del lavoro, prevista dall'articolo 328 CO<sup>252</sup>.

331. In Svizzera sono ancora poco diffusi i contratti collettivi di lavoro che menzionino espressamente la non-discriminazione dei lavoratori di origine straniera. Contengono dei principi in questo senso i contratti collettivi della Posta, di Swisscom e delle Ferrovie federali svizzere. Oltre a caratteristiche quali il sesso o le condizioni di salute, i contratti menzionano l'origine, la cultura, la lingua, la religione o le abitudini di vita quali motivi di discriminazione inammissibili. La Posta elenca persino i settori nei quali si applica il divieto di discriminazione, indicando altresì provvedimenti attuativi<sup>253</sup>.

332. Nell'ambito del credito «Progetti per i diritti umani e l'antirazzismo», il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) ha commissionato uno studio su «Mondo del lavoro senza discriminazioni»<sup>254</sup>, al fine di censire i provvedimenti contro la discriminazione adottati nel mondo del lavoro e proporre procedure concrete. Il documento è stato presentato e discusso pubblicamente durante un seminario cui hanno partecipato alti rappresentanti delle associazioni sindacali e padronali, nonché della SECO e dell'UFFT.

---

<sup>249</sup> RS 822.11.

<sup>250</sup> RS 220.

<sup>251</sup> Sentenza del Tribunale del lavoro di Zurigo, del 13 gennaio 2006, AN05 04 01.

<sup>252</sup> Sentenza del Tribunale del lavoro di Losanna, del 1° giugno 2005.

<sup>253</sup> Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt, Th. Egger/T. Bauer/K. Künzi, marzo 2003, pag. 63.

<sup>254</sup> Cfr. nota 237.

333. Fondandosi su uno studio, nel novembre 2003 la Commissione federale degli stranieri (CFS) ha emanato raccomandazioni per migliorare l'integrazione degli immigrati nel mondo del lavoro. Secondo la CFS, spetta a tutti gli attori interessati impegnarsi a fondo a favore degli immigrati presenti legalmente nel mondo del lavoro. Sia le istituzioni statali che i partner sociali e in ultima analisi anche le singole imprese sono chiamati a dare il proprio contributo. I principi sono la parità di trattamento fra lavoratori svizzeri e stranieri, le pari opportunità e la non discriminazione nella formazione e nella vita professionale. Sulla base di questi fondamenti, che vanno intesi quali presupposti per una migliore situazione dei lavori stranieri, la Commissione federale degli stranieri ha formulato le seguenti raccomandazioni concrete: agevolare ai giovani l'accesso al mondo del lavoro; promuovere le qualifiche individuali facilitando in tal modo la ricerca di un posto di lavoro e l'integrazione nell'azienda<sup>255</sup>.

### 10.3. Alloggio

334. Al momento, la domanda di alloggi è superiore all'offerta<sup>256</sup>. Questa situazione consente ai locatori di scegliere fra una vasta cerchia di inquilini interessati, con possibili effetti negativi per le persone straniere alla ricerca di un'abitazione. Al riguardo è noto il caso di un proprietario che nell'inserzione aveva precisato espressamente che «per motivi demoscopici» avrebbe privilegiato un inquilino svizzero<sup>257</sup>. Per migliorare la situazione sono stati avviati diversi progetti, fra cui:

- la Città di Berna propone da diverso tempo una tavola rotonda con gli amministratori immobiliari su questo argomento e organizza corsi per custodi e impiegati delle amministrazioni immobiliari su come gestire i conflitti interculturali e a sfondo razzista<sup>258</sup>;
- nel Cantone di Zurigo vengono sensibilizzate le persone che svolgono un ruolo chiave nelle amministrazioni immobiliari; sono previsti ulteriori progetti per aumentare il tasso di soddisfazione e la qualità di vita nei quartieri problematici<sup>259</sup>.

335. Per altri progetti a livello nazionale, si rimanda al numero 181.

336. Anche per quanto concerne il diritto della locazione si applicano le osservazioni generali di cui al capitolo 10.1 relative alla forma e ai limiti dell'autonomia privata. In caso di disdetta motivata per motivi razzisti, la persona interessata può far valere la violazione della protezione della personalità (art. 28 CC) o del principio della buona fede (art. 2 CC).

---

<sup>255</sup> Integrazione e lavoro – Raccomandazioni della Commissione federale degli stranieri CFS per migliorare l'integrazione delle persone migranti sul mercato del lavoro; novembre 2003; [http://www.ekacfe.ch/i/doku/Integration\\_Arbeit\\_Empfehlungen\\_2003\\_i.pdf](http://www.ekacfe.ch/i/doku/Integration_Arbeit_Empfehlungen_2003_i.pdf)

<sup>256</sup> Nel 2003 lo 0,91% degli appartamenti erano sfitti. La scarsità di appartamenti si manifesta soprattutto negli agglomerati. Nel Cantone di Ginevra la percentuale degli appartamenti sfitti è scesa allo 0,17%; Panoramica del mercato dell'alloggio: maggio 2004; Ufficio federale dell'alloggio; [www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch).

<sup>257</sup> [www.espace.ch](http://www.espace.ch), Berner Zeitung, Bernhard Ott, „Nur für Schweizer Mieter“, 6 luglio 2004.

<sup>258</sup> Welten unter einem Dach, Koordinationsstelle für Integration der Stadt Bern, [www.bern.ch](http://www.bern.ch).

<sup>259</sup> Domicil Wohnkultur – Dialog statt Konfrontation, [www.domicilwohnen.ch](http://www.domicilwohnen.ch).

337. Nonostante la libertà di contratto, i locatori non dovrebbero avere il diritto di rifiutare - per timori imprecisati, antipatie o impressioni negative - un subentrante idoneo proposto per tempo dal precedente inquilino. Il Tribunale federale ha qualificato in quanto idonei dei richiedenti l'asilo, che non potevano pertanto essere rifiutati a causa del loro statuto giuridico<sup>260</sup>.

#### 10.4. Istruzione

338. La scuola dell'obbligo rientra essenzialmente nella sovranità cantonale. L'insegnamento di base (scuola elementare e media) è obbligatorio e deve essere gratuito per tutti i bambini che frequentano la scuola pubblica. I genitori possono tuttavia decidere di iscrivere il proprio figlio a una scuola privata<sup>261</sup>. In questo caso l'ammissione dipende dalla scuola stessa ed è quindi retta dal principio dell'autonomia privata.

339. Al termine della scuola dell'obbligo, circa il 90 per cento dei giovani prosegue la formazione a livello superiore. Il cosiddetto «grado secondario II» si suddivide in formazione generale (licei e scuole di diploma<sup>262</sup>) e formazione professionale. Il settore del livello terziario B – subordinato alla legge sulla formazione – comprende le scuole specializzate superiori, gli esami professionali e gli esami professionali superiori. Le scuole del livello terziario A, ossia le Università, i Politecnici e le Scuole universitarie professionali rientrano invece nel settore pubblico e sono quindi disciplinate dal diritto pubblico<sup>263</sup>. La formazione professionale riveste grande importanza in Svizzera, dove due terzi dei giovani conseguono un titolo in questo ambito. In seguito all'evoluzione economica e sociale, il mercato della formazione professionale è sottoposto a crescenti tensioni. Sono soprattutto gli allievi con difficoltà scolastiche e i giovani giunti in Svizzera con l'ultima ondata migratoria ad avere maggiori problemi nella ricerca di un posto di tirocinio<sup>264</sup>. I più colpiti sono i ragazzi provenienti dagli Stati balcanici. La situazione è resa ulteriormente difficile dal fatto che le famiglie immigrate non padroneggiano la lingua del posto<sup>265</sup>.

340. In uno studio ispirato a un metodo di indagine utilizzato dall'Organizzazione internazionale del lavoro, è stato misurato il grado di discriminazione cui sono esposti i giovani stranieri quando si candidano per la prima volta per un posto di lavoro<sup>266</sup>. A parità di qualifiche, i giovani di origine straniera scolarizzati in Svizzera hanno visibilmente minori possibilità di

---

<sup>260</sup> DTF 119 II 36 segg., 38 seg.; 117 II 156 segg., 159.

<sup>261</sup> Secondo dati della CDPE, la quota di allievi che frequentano una scuola privata è pari al 2,3% nella scuola primaria e al 5,4% nella scuola secondaria I. Dal contributo svizzero alla banca dati «Eurybase – the Information Database on Education Systems in Europe», stato 1.1.2001.

<sup>262</sup> A questo livello, circa l'11% degli allievi frequenta scuole private; dati della CDPE, Eurybase del 1.1.2001.

<sup>263</sup> La quota di studenti che frequenta istituti privati è pari al 17,6%; dati della CDPE, Eurybase del 1.1.2001.

<sup>264</sup> Conformemente al rapporto sulla disponibilità dei posti di tirocinio – giugno 2004, UFFT.

<sup>265</sup> Task Force «Posti di tirocinio 2003», Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), 22 marzo 2004.

<sup>266</sup> Forum n. 3/2004, ROSITA FIBBI, BÜLENT KAYA, ENTIENNE PIQUET, Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence, pag. 38 – 41, Neuchâtel, Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione, [www.migration-population.ch](http://www.migration-population.ch).

trovare un impiego rispetto alla media se i genitori provengono da uno Stato non membro dell'Unione europea.

341. La Confederazione è consapevole di questo problema ed ha adottato provvedimenti per migliorare le possibilità dei trovare un posto di tirocinio:

342. Collaboratori specializzati attirano l'attenzione dei giovani sui posti disponibili, prestano consulenza e fungono da intermediari con le aziende. Gli immigrati vengono assistiti da persone di riferimento della loro cerchia culturale.

343. Da diversi anni, sempre più spesso giungono in Svizzera giovani immigrati che hanno più di sedici anni e non possono pertanto più essere inseriti nella scuola dell'obbligo. L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) raccomanda<sup>267</sup> di istituire cosiddette «offerte ponte» per giovani fra i 15 e i 21 anni. Lo scopo di questa soluzione transitoria è di aiutare i giovani con deficit specifici a integrarsi nei cicli di formazione ordinaria mediante un sostegno mirato. Occorre inoltre che le aziende formatrici e le scuole professionali diano prova di maggior comprensione e sensibilità verso i giovani. La Confederazione sostiene finanziariamente le offerte di formazione conformi alle disposizioni previste dalla raccomandazione UFFT. Da un'indagine effettuata dalla CDPE, risulta che quasi tutti i Cantoni applicano la raccomandazione.

344. È stato inoltre elaborato il secondo decreto sui posti di tirocinio<sup>268</sup>, un programma d'azione lanciato da Cantoni, associazioni professionali, istituzioni e dalla Confederazione, che prevedeva investimenti in progetti orientati al futuro nel grado secondario II. Il progetto è stato attuato fra il 2000 e il 2004, per un totale complessivo di 100 milioni di franchi investiti in progetti innovativi. Questi interventi dovrebbero fra l'altro contribuire a mitigare i problemi strutturali legati alla disponibilità dei posti di tirocinio, aumentando la relativa offerta e promuovendo la parità uomo-donna. Il programma d'azione è stato sostituito dalla nuova legge sulla formazione professionale (LFPr)<sup>269</sup> – entrata in vigore il 1° gennaio 2004 – che tiene conto delle nuove esigenze dovute alle profonde trasformazioni nel mondo del lavoro. Un compito centrale della formazione è l'integrazione nella società dei giovani e degli adulti che presentano delle lacune formative. Per far fronte alle esigenze sempre maggiori occorre ampliare l'offerta sia per gli allievi più dotati sia per quelli che hanno difficoltà di apprendimento. In particolare è necessario offrire cicli di formazione orientati alla pratica con un proprio profilo di qualificazione destinato agli allievi più deboli.

## 10.5. Sanità pubblica

---

<sup>267</sup> UFFT – Raccomandazione 2000; Offerte di formazione transitoria tra scuola dell'obbligo e formazione professionale, Berna, maggio 2000; [www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00400/index.html?lang=it](http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00400/index.html?lang=it)

<sup>268</sup> RS 412.100.4.

<sup>269</sup> RS 412.10.

345. L'appartenenza della maggior parte degli immigrati agli strati sociali più bassi o dei gruppi professionali più sfavoriti si ripercuote negativamente anche sulla salute. La precarietà della situazione, in particolare per chi soggiorna in Svizzera illegalmente, comporta spesso un aumento dei rischi per la salute. Inoltre, le barriere linguistiche e gli svantaggi strutturali e sociali – quali l'emarginazione e la discriminazione – rendono ulteriormente difficile l'accesso alle prestazioni. La ricerca e l'esperienza degli anni passati rivelano che per la popolazione straniera, pari al 21 per cento circa della popolazione residente nel nostro Paese, è spesso più difficile accedere al sistema sanitario.

346. Per questo motivo, la Confederazione ha elaborato la strategia «Migrazione e salute 2002–2007»<sup>270</sup>, che si fonda su una vasta indagine in materia di migrazione. Nell'estate 2002 il Consiglio federale ha adottato questa impostazione strategica della Confederazione nell'ambito del settore migrazione e salute. A lungo termine, lo scopo è di istituire un sistema sanitario in grado di far fronte alle esigenze di una società in mutazione per effetto dei movimenti migratori, al fine di migliorare l'accesso al sistema sanitario. Per superare le barriere attualmente esistenti, si vogliono istituire centri di coordinamento sulle offerte di prestazioni sanitarie con servizi specifici per immigrati, che si avvalgono della collaborazione di mediatori culturali e linguistici.

347. I cinque settori di intervento della strategia della Confederazione «Migrazione e salute 2002-2007» sono:

la formazione (formazione di base, perfezionamento e riqualificazione),  
l'informazione<sup>271</sup>, la prevenzione e la promozione della salute,  
la fornitura di prestazioni sanitarie,  
le offerte terapeutiche destinate a rifugiati e richiedenti l'asilo vittime di traumi,  
la ricerca (basi, valutazione e monitoraggio).

348. Il settore della migrazione va tuttavia ben al di là della popolazione residente con uno statuto di soggiorno garantito. Anche i richiedenti l'asilo e le persone che risiedono illegalmente in Svizzera rappresentano una sfida particolare per il sistema sanitario in materia di cure e prevenzione<sup>272</sup>. La Confederazione ha il compito generico di impegnarsi a favore della salute della popolazione che vive sul suo territorio, sia essa svizzera o straniera. Il mandato della Confederazione per quanto concerne la salute degli immigrati si ispira all'obiettivo generale che si prefigge un sistema sanitario. A tal fine sono determinanti i tre principi, cui si

---

<sup>270</sup> La strategia è stata elaborata dall'Ufficio federale della sanità pubblica in collaborazione con l'Ufficio federale dei rifugiati e l'Ufficio federale degli stranieri (oggi riuniti nell'Ufficio federale della migrazione (UFM)) e la Commissione federale degli stranieri. Versione elaborata in seguito alla consultazione degli Uffici (febbraio 2002); <http://www.bbaktuell.ch/pdf/bba1925a.pdf>. Il 18 maggio 2005 la strategia della Confederazione è stata prolungata di un anno sino al 2007. Per ulteriori informazioni su salute e migrazione si rinvia a [www.baq.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394](http://www.baq.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394)

<sup>271</sup> La nuova pagina web [www.migesplus.ch](http://www.migesplus.ch) offre agli operatori del settore sociale, della salute e dell'istruzione una panoramica sul materiale informativo in materia sanitaria nelle lingue dei migranti.

<sup>272</sup> Per quanto concerne il diritto dei sans-papier alle prestazioni sanitarie pubbliche e alle cure mediche, cfr. n. 184.

ispira la strategia presentata qui sopra: pari opportunità, prestazioni adeguate e responsabilità individuale.

Riassumendo, possiamo dire che l'obiettivo è un'apertura del sistema sanitario svizzero improntata alle esigenze degli immigrati, al fine di tenere conto delle sfide e dei problemi specifici di questi gruppi di persone sfavorite dal profilo sociale ed economico. In genere, non sono anzitutto le differenze culturali a richiedere misure speciali nell'ambito della migrazione e della salute, ma piuttosto i problemi di comunicazione e le lacune dovute alla posizione sociale. Un'apertura e una sensibilizzazione in questo senso andrebbe inoltre anche a favore di altri gruppi emarginati, che sono in parte confrontati con problemi molto simili<sup>273</sup>.

## 10.6. Accesso alle istituzioni pubbliche

349. Per quanto concerne l'accesso alle istituzioni pubbliche, si rinvia essenzialmente alle osservazioni nel secondo e terzo rapporto (n. 213 segg.).

350. Il rifiuto di una prestazione conformemente all'articolo 261 capoverso 5 CP rappresenta il caso tipico di discriminazione razziale. La fattispecie si realizza quando qualcuno «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». Il presupposto è che il prodotto o il servizio sia offerto pubblicamente. Di conseguenza, ci troviamo in un ambito quasi pubblico che non rientra più nella protezione della sfera privata. A causa delle difficoltà di provare il reato (spesso il movente razzista è contestato durante il processo) non vi sono praticamente sentenze in questo ambito. Nella prassi è estremamente faticoso dimostrare che l'autore ha rifiutato di prestare il servizio da lui offerto per motivi legati alla razza, etnia o religione della persona interessata.

351. In singoli casi, le autorità preposte all'azione penale hanno affrontato la fattispecie del rifiuto di prestazione. Nella maggior parte dei casi il rifiuto concerneva l'ammissione a un club. Il rifiuto di fornire a un determinato gruppo di persone una prestazione destinata alla collettività non è punibile se i motivi del rifiuto sono oggettivamente fondati. Nella prassi non è ancora stato deciso in maniera definitiva cosa si intenda per «motivi oggettivamente fondati». I problemi sorgono soprattutto quando il rifiuto colpisce un gruppo di popolazione che non si è distinto per comportamenti incivili.

## 11. Articolo 14 della Convenzione (n. 17 delle Conclusioni)

352. *Il Comitato prende atto del processo avviato in seno agli organi esecutivi in vista della formulazione della dichiarazione facoltativa prevista all'articolo 14 della Convenzione ed incoraggia lo Stato contraente a condurre a termine questo progetto.*

---

<sup>273</sup> Forum m. 3/2004, SPANG / HANSELMANN, Bundesstrategie "Migration und Gesundheit 2002-2006": Struktureller Ansatz unter Berücksichtigung der Zielgruppen, pag. 21 – 26, Neuchâtel, Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione; [www.migration-population.ch/fileadmin/sfm/publications/f/03\\_forum.pdf](http://www.migration-population.ch/fileadmin/sfm/publications/f/03_forum.pdf).

353. Il 19 giugno 2003 la Svizzera ha riconosciuto la procedura individuale di reclamo conformemente all'articolo 14 della Convenzione. La CFR offre consulenza alle persone interessate, ai servizi di contatto e di ricorso, nonché agli avvocati che intendano avviare una procedura di comunicazione<sup>274</sup>.

## **12. Attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban (n. 18 delle Conclusioni)**

354. *Il Comitato raccomanda allo Stato contraente di tenere conto dei passaggi pertinenti della Dichiarazione e del Programma di azione di Durban quando traspone nell'ordinamento giuridico interno le disposizioni della Convenzione, in particolare quelle di cui agli articoli da 2 a 7, e di comunicare nel suo prossimo rapporto periodico informazioni sul piano di azione e su altre misure adottate al fine di applicare a livello nazionale la Dichiarazione ed il Programma di azione di Durban.*

355. La Svizzera si è impegnata attivamente e con successo alla preparazione e allo svolgimento della Conferenza mondiale contro il razzismo. La partecipazione del nostro Paese non è stata né l'inizio né la fine di un processo, bensì uno dei tanti passi compiuti verso l'aprontamento di strumenti di protezione contro la discriminazione, nonché a favore della sensibilizzazione e prevenzione. Per trasporre i risultati della Conferenza mondiale, non è pertanto necessario alcun nuovo piano di azione, ma occorre piuttosto riesaminare con occhio critico quanto fatto sinora sulla base delle esperienze di Durban e fissare le priorità che ne conseguono.

356. In una prima fase, entro la fine del 2002 è stato elaborato il testo della Dichiarazione politica e del Piano d'azione della Conferenza mondiale in tedesco e francese, pubblicato sia in Internet sia in forma cartacea.

357. In seguito alle discussioni e ai risultati di Durban, il Servizio<sup>275</sup> ha elaborato quattro temi principali di cui si occuperà prioritariamente nei prossimi anni in collaborazione con i servizi competenti.

1. Proteggere e rendere più forti le potenziali vittime, professionalizzare la prevenzione e gli interventi in caso di conflitti, nonché istituire e professionalizzare le organizzazioni dei cosiddetti «targeted groups», quali le persone dalla pelle scura o i nomadi: il Servizio ha il compito di istituire, in collaborazione con i Cantoni e i privati, una rete di centri di contatto e consulenza per le vittime della discriminazione razziale. Tre progetti nell'ambito del Pro-

---

<sup>274</sup> <http://www.edi.admin.ch/ekr/beratung/00556/00558/index.html?lang=fr>.

<sup>275</sup> Il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) è stato incaricato dalla Svizzera di coordinare i provvedimenti di esecuzione.

gramma nazionale di ricerca «Integrazione ed esclusione» (PNR 51) saranno dedicati specificamente alla storia della discriminazione dei nomadi in Svizzera.

2. Istituire un monitoraggio sistematico delle discriminazioni: il Governo svizzero ha incaricato il SLR di esaminare le possibilità in tal senso, tenendo conto della necessità di armonizzazione con gli sforzi profusi a livello europeo. Nell'ambito del Programma nazionale di ricerca «Estremismo di destra – cause e contromisure» (PNR 40+), è previsto il finanziamento di un progetto di questo tipo.
3. Prevenzione delle discriminazioni e integrazione degli immigrati: la Confederazione è consapevole dei compiti che deve svolgere in questo ambito e aiuta sensibilmente i Cantoni nei loro sforzi. Sono competenti l'Ufficio federale della migrazione e la Commissione federale degli stranieri (CFS).
4. Contrastare le nuove forme di razzismo: il Consiglio federale è consapevole dei pericoli dell'estremismo di destra e non solo a causa della violenza latente in determinate cerchie di giovani. Un gruppo di lavoro del DFGP ha elaborato proposte concrete al proposito. Inoltre il Consiglio federale ha istituito un modulo di ricerca allo scopo di elaborare una serie di progetti su questi argomenti nell'ambito del Programma nazionale di ricerca «Estremismo di destra – cause e contromisure». (PNR 40+).



## 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
CAT	Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
CCDGP	Conferenza dei direttori 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)
CFR	Commissione federale contro il razzismo
cfr.	confronta
CFS	Commissione federale degli stranieri
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)
CPM	Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0)
CPT	Comitato europeo per la prevenzione delle torture e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
cpv.	capoverso
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
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DTF	Decisioni del Tribunale federale svizzero
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
ed.	edizione
FES	Fondazione Educazione e Sviluppo
FF	Foglio federale della Confederazione Svizzera
Fr.	franchi svizzeri
GfS	Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)

LAsi	Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (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 sull'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)
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)
LFIM	Legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata (SR 312.8)
LFPPr	Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (RS 412.10)
LICo	Legge federale sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione
LL	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (RS 822.11)
LMSI	Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LSCPT	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.1)
LStr	Legge federale sugli stranieri (02.024)
LTAf	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32)
LTF	Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
mio.	milione
n.	numero
nota	nota in calce
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OInt	Ordinanza del 13 settembre 2000 sull'integrazione degli stranieri (RS 142.205)
OLS	Ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (RS 823.21)
ONG	Organizzazioni non governative
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 eco-

---

	nomici, 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)
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.	seguito, seguenti
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung, dal 1904
SLR	Servizio per la lotta al razzismo
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFDS	Ufficio federale degli stranieri
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFM	Ufficio federale della migrazione
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization (Nazioni Unite)
UST	Ufficio federale di statistica (Annuario di statistica)