

---

**TERZO RAPPORTO PERIODICO  
DEL GOVERNO SVIZZERO AL  
COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO  
DELLE NAZIONI UNITE**

**Trasmesso al Centro delle Nazioni Unite per i  
diritti dell'uomo, all'attenzione del Comitato  
dei diritti dell'uomo, il ...<sup>1</sup>**

---

---

<sup>1</sup> Situazione aprile 2007.

INDICE

<b>TERZO RAPPORTO PERIODICO DEL GOVERNO SVIZZERO AL COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO DELLE NAZIONI UNITE .....</b>	<b>I</b>
<b>Prima parte:.....</b>	<b>1</b>
<b>In generale.....</b>	<b>1</b>
<b>I. Adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite.....</b>	<b>1</b>
<b>II. La Svizzera nel Consiglio dei diritti dell'uomo .....</b>	<b>1</b>
<b>III. Ratifiche e firme di strumenti internazionali.....</b>	<b>2</b>
<b>IV. Ritiro delle riserve.....</b>	<b>3</b>
<b>V. Riforma della Costituzione federale .....</b>	<b>4</b>
<b>VI. I progetti di legge più importanti portati a termine (panoramica).....</b>	<b>4</b>
<b>VII. Progetti di legge in corso .....</b>	<b>7</b>
<b>VIII. Giurisprudenza del Tribunale federale relativa al Patto .....</b>	<b>11</b>
<b>Seconda parte:.....</b>	<b>12</b>
<b>Esame articolo per articolo dell'attuazione dei diritti garantiti dal Patto II.....</b>	<b>12</b>
<b>1. Articolo 1: Diritto all'autodeterminazione dei popoli .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Articolo 2: Non discriminazione nel godimento dei diritti riconosciuti nel Patto .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Principio.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2. Coppie omosessuali .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3. Non discriminazione dei disabili.....</b>	<b>13</b>
<b>2.4. Divieto della discriminazione razziale .....</b>	<b>14</b>
<b>2.4.1. In generale .....</b>	<b>14</b>
<b>2.4.2. Servizio per la lotta al razzismo (SLR).....</b>	<b>16</b>
<b>2.4.3. Progetti contro il razzismo e a favore dei diritti umani .....</b>	<b>17</b>
<b>2.4.4. Commissione federale contro il razzismo (CFR).....</b>	<b>17</b>
<b>2.4.5. Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4.6. Giurisprudenza .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4.7. Modificazioni legislative concernenti la lotta al razzismo .....</b>	<b>21</b>
<b>2.5. Integrazione degli stranieri.....</b>	<b>22</b>
<b>2.6. Limitazioni al principio dell'uguaglianza in base alla cittadinanza.....</b>	<b>24</b>
<b>2.7. Limitazioni al principio dell'uguaglianza in base alla lingua, all'opinione e alla religione.....</b>	<b>27</b>
<b>3. Articolo 3: Parità giuridica tra uomo e donna.....</b>	<b>27</b>
<b>3.1. In generale .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2. Le quote femminili in politica, nell'istruzione e nella vita lavorativa.....</b>	<b>28</b>

3.3. Disciplinamenti significativi per le donne.....	29
3.4. Tratta delle donne .....	32
3.5. Autorità .....	32
4. Articolo 4: Deroghe ai diritti riconosciuti in caso di urgenza.....	34
5. Articolo 5: Divieto dell'abuso del diritto; riserva del diritto più favorevole	35
6. Articolo 6: Diritto alla vita.....	35
6.1. Principio.....	35
6.2. Diritto all'aiuto in situazioni di bisogno .....	36
6.3. Aiuto al suicidio .....	36
6.4. Giurisprudenza.....	37
7. Articolo 7: Divieto di tortura.....	38
7.1. Principio.....	38
7.2. Quarto Rapporto periodico della Svizzera al CAT.....	38
7.3. Comunicazioni al CAT .....	38
7.4. Terza e quarta visita del CPT in Svizzera.....	38
7.5. Isolamento .....	39
7.6. Sperimentazione medica .....	39
7.7. Giurisprudenza.....	41
7.8. Principio del non respingimento nella legislazione sull'asilo.....	41
7.9. Principio del non respingimento nell'assistenza giudiziaria internazionale	44
7.10. Attività della Svizzera a livello internazionale .....	45
8. Articolo 8: Divieto di schiavitù e lavori forzati.....	45
8.1. Lavoro di pubblica utilità come sanzione penale.....	45
8.2. Sfruttamento delle donne.....	45
8.3. Sfruttamento sessuale dei fanciulli .....	49
8.4. Legge federale sui trapianti di organi, tessuti e cellule.....	50
8.5. Servizio civile .....	51
9. Articolo 9: diritto alla libertà ed alla sicurezza personali.....	51
9.1. Principio.....	51
9.2. CPT e CAT.....	51
9.3. Internamento a vita .....	52
9.4. Procedura d'asilo negli aeroporti .....	53
9.5. Misure coercitive in materia di diritto degli stranieri .....	54
9.6. Privazione della libertà a scopo d'assistenza.....	54

9.7. Protezione extraprocedurale dei testimoni.....	54
9.8. Messa al sicuro di materiale di propaganda violenta .....	55
9.9. Prigioni segrete della CIA in Europa .....	55
9.10. Giurisprudenza.....	55
10. Articolo 10: Trattamento umano degli individui privati della propria libertà 56	
10.1. In generale .....	56
10.2. Giurisprudenza.....	57
11. Articolo 11: Divieto di imprigionamento per debiti .....	57
12. Articolo 12: Diritto alla libertà di movimento e alla libertà di domicilio ....	58
13. Articolo 13: Espulsione degli stranieri.....	58
13.1. In generale .....	58
13.2. Giurisprudenza.....	60
14. Articolo 14: Garanzia del diritto a un processo equo .....	60
14.1. Aspetti generali .....	60
14.2. Procedura penale .....	62
14.3. Procedura civile .....	64
14.4. Giurisprudenza.....	65
15. Articolo 15: Nessuna pena senza legge.....	67
16. Articolo 16: Diritto al riconoscimento della propria personalità giuridica	68
17. Articolo 17: Diritto al rispetto della vita privata e familiare .....	68
17.1. Principio.....	68
17.2. Diritto all'autodeterminazione – sterilizzazioni forzate .....	68
17.3. Vita privata – protezione dei dati .....	69
17.4. Sicurezza interna.....	70
17.5. Vita familiare.....	71
17.6. Giurisprudenza.....	71
18. Articolo 18: Libertà di pensiero, di coscienza e di religione .....	73
18.1. In generale .....	73
18.2. Servizio civile .....	73
18.3. Educazione religiosa e morale.....	74
18.4. Giurisprudenza.....	75
19. Articolo 19: Libertà di opinione e di espressione .....	76
19.1. Principio.....	76
19.2. Legislazione.....	77
19.3. Giurisprudenza.....	77

<b>20. Articolo 20: Divieto della propaganda a favore della guerra .....</b>	<b>78</b>
<b>21. Articolo 21: Libertà di riunione pacifica.....</b>	<b>79</b>
<b>22. Articolo 22: Libertà di associazione .....</b>	<b>79</b>
<b>22.1. Libertà sindacale.....</b>	<b>79</b>
<b>22.2. Protezione dei lavoratori .....</b>	<b>80</b>
<b>22.3. Giurisprudenza.....</b>	<b>81</b>
<b>23. Articolo 23: Diritto al matrimonio .....</b>	<b>81</b>
<b>23.1. Principio.....</b>	<b>81</b>
<b>23.2. Possibile il matrimonio tra una persona e il figlio del suo ex partner .....</b>	<b>81</b>
<b>23.3. Matrimoni forzati .....</b>	<b>82</b>
<b>24. Articolo 24: Diritti del fanciullo .....</b>	<b>83</b>
<b>24.1. In generale .....</b>	<b>83</b>
<b>24.2. Protezione dei minori.....</b>	<b>84</b>
<b>24.3. Infanzia maltrattata .....</b>	<b>85</b>
<b>24.4. Cognome dei figli .....</b>	<b>85</b>
<b>24.5. Nazionalità dei figli.....</b>	<b>85</b>
<b>25. Articolo 25: Diritti politici.....</b>	<b>85</b>
<b>25.1. Principio.....</b>	<b>85</b>
<b>25.2. Diritto di voto.....</b>	<b>86</b>
<b>25.3. Diritto di essere eletti.....</b>	<b>86</b>
<b>25.4. Svolgimento delle elezioni .....</b>	<b>87</b>
<b>25.5. Introduzione dell'iniziativa popolare generica.....</b>	<b>87</b>
<b>25.6. Voto elettronico.....</b>	<b>87</b>
<b>25.7. Diritti politici degli stranieri in Svizzera .....</b>	<b>88</b>
<b>25.8. Giurisprudenza.....</b>	<b>88</b>
<b>26. Articolo 26: Principio (generale) della non-discriminazione .....</b>	<b>89</b>
<b>26.1. Unione domestica registrata.....</b>	<b>89</b>
<b>26.2. Giurisprudenza.....</b>	<b>90</b>
<b>27. Articolo 27: Diritti delle minoranze .....</b>	<b>91</b>
<b>27.1. Convenzione-quadro del 1° febbraio 1995 per la protezione delle minoranze nazionali .....</b>	<b>91</b>
<b>27.2. Minoranze linguistiche .....</b>	<b>92</b>
<b>27.3. Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.....</b>	<b>94</b>
<b>27.4. Minoranze culturali .....</b>	<b>94</b>
<b>27.5. Giurisprudenza.....</b>	<b>96</b>
<b>27.6. Minoranze religiose.....</b>	<b>96</b>

Terza parte: .....	98
<b>Risposte riguardo alle preoccupazioni citate dal Comitato nelle sue osservazioni finali del 12 novembre 2001 (CCPR/CO/73/CH) .....</b>	<b>98</b>
<b>I. Riserve al Patto e adesione al Protocollo facoltativo.....</b>	<b>98</b>
1. Riserve ritirate nel periodo in rassegna.....	98
2. Riserve ancora in sospeso.....	99
3. Protocollo facoltativo .....	100
<b>II. Rispetto degli obblighi previsti dal Patto da parte delle autorità di tutti i Cantoni e comunità .....</b>	<b>100</b>
<b>III. Legislazione d'urgenza.....</b>	<b>101</b>
<b>IV. Incidenti dovuti a intolleranza razziale.....</b>	<b>101</b>
1. Protezione legale e giudiziaria.....	101
2. Servizio per la lotta al razzismo e Commissione federale contro il razzismo.....	101
3. Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito.....	102
4. Organo di tutela dei diritti dell'uomo.....	102
<b>V. Uguaglianza tra uomo e donna .....</b>	<b>103</b>
1. Pari opportunità.....	103
2. Lotta alle disparità retributive nell'amministrazione federale.....	104
3. Settore degli acquisti.....	105
4. Accesso ai posti dirigenziali nel settore pubblico e in quello privato.....	106
<b>VI. Discriminazione nel settore privato.....</b>	<b>106</b>
<b>VII. Brutalità della polizia.....</b>	<b>107</b>
1. In generale .....	107
2. Meccanismi d'indagine indipendenti.....	109
<b>VIII. Procedura penale.....</b>	<b>110</b>
<b>IX. Espulsione di stranieri.....</b>	<b>110</b>
<b>X. Detenzione in isolamento.....</b>	<b>111</b>
<b>XI. Distinzioni tra cittadini dello Stato membro e stranieri.....</b>	<b>112</b>
1. In generale.....	113
2. Stranieri sprovvisti di permesso di lavoro.....	113
3. Coniugi stranieri di cittadini stranieri a rischio di espulsione.....	115
<b>XII. Diffusione dei testi.....</b>	<b>115</b>
<b>XIII. Informazioni sull'applicazione delle raccomandazioni del Comitato contenute nei numeri 13 e 15 delle osservazioni finali.....</b>	<b>116</b>

## Prima parte:

### In generale

#### I. Adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite

1. In data 3 marzo 2002, a conclusione di un intenso e democratico dibattito, sia il popolo (54,6%) sia la maggioranza dei Cantoni (11 cantoni e 2 semicantoni contro 9 cantoni e 4 semicantoni) hanno approvato l'iniziativa popolare "Per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)"<sup>2</sup>.
2. Il 10 settembre 2002, la Svizzera è diventata membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Tale adesione figurava tra le priorità del Consiglio Federale per la legislatura 1999-2003<sup>3</sup>.

#### II. La Svizzera nel Consiglio dei diritti dell'uomo

3. Il 9 maggio 2006, con 140 voti su 191, la Svizzera è stata eletta in seno al Consiglio dei diritti dell'uomo e ha preso parte attiva e costruttiva ai lavori che hanno portato all'adozione della Risoluzione A/RES/60/251. In conformità a tale risoluzione,
  - a. la Svizzera s'impegna a collaborare senza restrizioni con il nuovo Consiglio dei diritti dell'uomo per farlo diventare un organo forte, efficiente ed equo delle Nazioni Unite preposto alla promozione e alla protezione dei diritti umani; a tal fine, si impegna tra l'altro espressamente a operare per la realizzazione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, compreso il diritto allo sviluppo, ponendo tutti i diritti sullo stesso piano.
  - b. Inoltre, la Svizzera conferma il proprio sostegno all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo e agli altri fondi, programmi e istituzioni dell'ONU in questo campo, sostenendo tra l'altro gli sforzi attualmente in corso per la riforma del sistema di sorveglianza dei trattati (*Treaty Body Monitoring System*) e in particolare verificando l'opportunità di elaborare un documento-base ampliato (*Expanded Common Core Document*), completo di rapporti specifici per ciascun trattato, da trasmettere ai rispettivi organi di sorveglianza dei trattati.
  - c. La Svizzera si impegna anche a promuovere i diritti umani sul piano internazionale, sostenendo tra l'altro gli Stati nell'adempimento dei loro

---

<sup>2</sup> Secondo l'articolo 140 capoverso 1 lettera b della Costituzione federale, l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

<sup>3</sup> FF 2000 2037.

obblighi in tale campo mediante dialoghi sui diritti umani, scambio di esperti, collaborazione e consulenza tecnica.

- d. Infine, la Svizzera conferma il proprio impegno a promuovere i diritti umani a livello nazionale, tra l'altro:
- verificando la possibilità di ritirare le proprie riserve in merito al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e alla Convenzione sui diritti del fanciullo;
  - ratificando il protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, riguardante la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia (cfr. n. 4);
  - puntando a ratificare il protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura che ha sottoscritto il 25 giugno 2004 (cfr. n. 4);
  - ratificando il protocollo addizionale alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna;
  - ratificando nel prossimo futuro il Terzo Protocollo addizionale alle Quattro Convenzioni di Ginevra;
  - collaborando senza restrizioni con gli organi di sorveglianza dei trattati, inoltrando i propri rapporti entro i termini prescritti e recependo tempestivamente e secondo coscienza e conoscenza le conclusioni e le raccomandazioni di tali organi.

### III. Ratifiche e firme di strumenti internazionali

4. Dopo l'aggiornamento del Secondo Rapporto (CCPR/C/CH/98/2), datato 30 settembre 2001, la Svizzera ha ratificato o firmato, a livello universale, i seguenti strumenti concernenti la tutela dei diritti umani:

- lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998, ratificato dalla Svizzera il 12 ottobre 2001<sup>4</sup> (n. 16);
- il Protocollo facoltativo del 25 maggio 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati, ratificato il 26 giugno 2002 ed entrato in vigore per la Svizzera il 26 luglio 2002<sup>5</sup>;
- il Protocollo facoltativo del 18 dicembre 2002 alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, firmato il 25 giugno 2004 (n. 20 e 147);
- il Protocollo facoltativo del 25 maggio 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la

---

<sup>4</sup> RS 0.312.1.

<sup>5</sup> RS 0.107.1.



pedopornografia, ratificato il 19 settembre 2006 e entrato in vigore per la Svizzera il 19 ottobre 2006<sup>6</sup> (n. 17, 150 e 168);

- la Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, firmata il 12 dicembre 2000, il relativo Protocollo addizionale volto a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare delle donne e dei bambini, nonché il relativo Protocollo addizionale contro il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, ratificati il 27 ottobre 2006 e entrati in vigore il 26 novembre 2006 (n. 150);
- la Convenzione contro la corruzione, firmata il 10 dicembre 2003.

5. Inoltre, a livello regionale, è opportuno menzionare la firma, la ratifica e/o l'entrata in vigore dei seguenti strumenti relativi alla tutela dei diritti dell'uomo:

- i protocolli n. 1 e 2 alla Convenzione europea contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (STE 151 e 152), entrati in vigore il 1° marzo 2002<sup>7</sup>;
- il Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997 alla Convenzione sul trasferimento dei condannati, entrato in vigore per la Svizzera il 1° ottobre 2004<sup>8</sup>;
- 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 (STE 187), entrato in vigore per la Svizzera il 1°luglio 2003<sup>9</sup>;
- il Protocollo n°14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, emendante il sistema di controllo della Convenzione, ratificato il 25 aprile 2006 (non ancora entrato in vigore);
- la Convenzione sulla cybercriminalità (STE 185), firmata il 23 novembre 2001 (n. 169);
- il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla cybercriminalità, concernente l'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi attraverso le reti informatiche (STE 189), firmato il 9 ottobre 2003;
- il Protocollo addizionale alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la biomedicina relativo al trapianto degli organi e di tessuti di origine umana (STE 186), firmato l'11 luglio 2002.

#### IV. Ritiro delle riserve

6. La Svizzera ha notificato in data 9 gennaio 2004 al Segretario Generale delle Nazioni Unite il ritiro della propria riserva sull'articolo 14 capoverso 3 lettere d ed f (Assistenza gratuita di un interprete e di un avvocato d'ufficio). Il ritiro di tale riserva è divenuto effettivo il 12 gennaio 2004.

---

<sup>6</sup> RS 0.107.2.

<sup>7</sup> RU 2003 2581 e 2584.

<sup>8</sup> RS 0.343.1.

<sup>9</sup> RS 0.101.093.

7. Con decisione del 4 aprile 2007, notificata al Segretario Generale delle Nazioni Unite in data 1° maggio 2007, il Consiglio federale ha deciso di ritirare le proprie riserve sugli articoli 10 capoverso 2 lettera b, 14 capoverso 1 e 14 capoverso 5. Il ritiro, effettuato il 1° maggio 2007, sarà trattato nella terza parte del presente Rapporto (cfr. n. 344 segg.).

## V. Riforma della Costituzione federale

8. Come già illustrato al numero 7 del Secondo rapporto, la riforma della Costituzione copre tre oggetti: l'aggiornamento della Costituzione federale (entrato in vigore il 1° gennaio 2000), la riforma dei diritti popolari e la riforma della giustizia.

9. Nel quadro della riforma dei diritti popolari, in data 1° agosto 2003 è entrato in vigore un ampliamento del Referendum in materia di trattati internazionali (art. 141 cpv. 1 lett. d, e art. 141a Cost.). In base a tale ampliamento, sono ora assoggettati a referendum i trattati internazionali indenunciabili, le adesioni ad organizzazioni internazionali e tutti i trattati internazionali che contengono importanti disposizioni di diritto o la cui applicazione richiede l'emanazione di leggi federali. Il 31 maggio 2006 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio concernente l'introduzione dell'iniziativa popolare generica<sup>10</sup>; entrambe le Camere hanno frattanto rifiutato di legiferare in merito all'introduzione di detta iniziativa popolare generica (art. 139a Cost.), in base alla quale 100 000 aventi diritto al voto potrebbero pretendere l'approvazione, la modifica o l'abrogazione di disposizioni costituzionali o legislative.

10. La riforma della giustizia intende mantenere in piena efficienza il Tribunale federale, migliorare la tutela giurisdizionale e porre le basi per l'unificazione del diritto processuale svizzero. La riforma viene realizzata per tappe e attualmente è ancora in corso (cfr. n. 12 seg. e 213 segg.). A tutt'oggi sono entrati in vigore:

- il 1° aprile 2003: le basi costituzionali per l'unificazione della procedura penale (art. 123 Cost.) e per la creazione del Tribunale penale federale (art. 191a cpv. 1 Cost.);
- il 1° settembre 2005: la base costituzionale per la creazione del Tribunale amministrativo federale (art. 191a cpv. 2 Cost.);
- il 1° gennaio 2007: tra l'altro, la garanzia della via giudiziaria (art. 29a e 191b Cost.), la garanzia dell'indipendenza del giudice (art. 191c Cost.), la base costituzionale per l'unificazione del diritto di procedura civile (art. 122 Cost.) e le norme per il rafforzamento dell'autonomia del Tribunale federale (art. 188 - 191 Cost.).

## VI. I progetti di legge più importanti portati a termine (panoramica)

11. In seguito all'aggiornamento del Secondo Rapporto, la Svizzera ha adottato i seguenti principali progetti di legge:

---

<sup>10</sup> FF 2006 4815 segg.

- Revisione della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (Propaganda con incitamento alla violenza/violenza in occasione di manifestazioni sportive, LMSI I) del 24 marzo 2006, in vigore dal 1° gennaio 2007 (n. 189 e 251)<sup>11</sup>;
- Revisione della legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (Legge sulla cittadinanza, LCit entrata in vigore il 1° gennaio 2006<sup>12</sup>; n. 66 e 290);
- Legge federale sugli stranieri (LStr; entrata in vigore prevista per il 1° gennaio 2008; n. 64 seg., 159 e 207 segg.)<sup>13</sup>;
- Revisione di diverse disposizioni della legge federale del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi<sup>14</sup>; entrata in vigore il 1° aprile 2004 nel quadro della legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio del budget della Confederazione 2003<sup>15</sup>; n. 136);
- Revisione parziale del 16 dicembre 2005 della legge federale del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi<sup>16</sup>; entrata in vigore in parte il 1° gennaio 2007 e in parte il 1° gennaio 2008; n. 113, 135, 138 segg., 184 e 414)<sup>17</sup>;
- Ordinanza rivista del 13 settembre 2000 sull'integrazione degli stranieri (OIntS; entrata in vigore il 1° febbraio 2006; n. 58)<sup>18</sup>;
- Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili, LDis; entrata in vigore il 1° gennaio 2004; n. 32)<sup>19</sup>;
- Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; entrata in vigore il 1° luglio 2006; n. 250 e 274)<sup>20</sup>;
- Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; entrata in vigore il 1° gennaio 2001; n. 282)<sup>21</sup>;
- Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; entrata in vigore il 1° gennaio 2007; n. 213)<sup>22</sup>;
- Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; entrata in vigore il 1° gennaio 2007; n. 213)<sup>23</sup>;
- Legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (LTPF; entrata in vigore il 1° aprile 2004; n. 214)<sup>24</sup>;

---

<sup>11</sup> RU 2006 3703.

<sup>12</sup> RS 141; RU 2005 5233.

<sup>13</sup> FF 2002 3466 segg.

<sup>14</sup> RS 142.31.

<sup>15</sup> RU 2004 1647; FF 2003 4857.

<sup>16</sup> RS 142.31.

<sup>17</sup> RU 2006 4745; FF 2002 6087.

<sup>18</sup> RS 142.205.

<sup>19</sup> RS 151.3.

<sup>20</sup> RS 152.3.

<sup>21</sup> RS 172.220.1.

<sup>22</sup> RS 173.110.

<sup>23</sup> RS 173.32.

<sup>24</sup> RS 173.71.

- Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC)<sup>25</sup>:
  - articolo 28b (entrato in vigore prevista per il 1° luglio 2007; n. 93);
  - articolo 114 (entrato in vigore il 1° giugno 2004; n. 288);
- Legge federale del 17 dicembre 2004 sulle condizioni e le procedure per praticare le sterilizzazioni (Legge federale sulle sterilizzazioni; entrata in vigore il 1° luglio 2005; n. 243 seg.)<sup>26</sup>;
- Legge federale del 18 giugno 2004 sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (Legge sull'unione domestica registrata, LUD; entrata in vigore il 1° gennaio 2006; n. 28, 288 e 314 segg.)<sup>27</sup>;
- Revisione parziale della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD<sup>28</sup>; entrata in vigore prevista il 2007; n. 245 segg.)<sup>29</sup>;
- Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP)<sup>30</sup>:
  - Parte generale del Codice penale rivista (CP; entrata in vigore il 1° gennaio 2007; n. 148 e 164)<sup>31</sup>;
  - articoli 123, 189 e 190 (entrati in vigore il 1° aprile 2004; n. 95);
    - articolo 182 (entrato in vigore il 1° dicembre 2006; cifre 151 e 168);
    - articolo 197 (entrato in vigore il 1° aprile 2002; n. 165);
    - articolo 386 (entrato in vigore il 1° gennaio 2006; n. 54);
- Legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile (Diritto penale minorile, DPMin; entrata in vigore il 1° gennaio 2007; n. 295)<sup>32</sup>;
- Revisione parziale della legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; entrata in vigore il 1° ottobre 2002; n. 19 e 297)<sup>33</sup>;
- Legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata (LFIM; entrata in vigore il 1° gennaio 2005; n. 222 e 224)<sup>34</sup>;
- Legge federale del 9 marzo 1978 sulla protezione degli animali (LPDA; entrata in vigore prevista entro la fine del 2007; n. 343)<sup>35</sup>;
- Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; entrata in vigore il 1° gennaio 2002; n. 223 seg.)<sup>36</sup>;
- Legge federale sul trapianto di organi, tessuti e cellule (Legge sui trapianti, entrata in vigore il 1° luglio 2007; n. 174)<sup>37</sup>;

---

<sup>25</sup> RS 210.

<sup>26</sup> RS 211.111.1.

<sup>27</sup> RS 211.231.

<sup>28</sup> RS 235.1.

<sup>29</sup> FF 2006 3291.

<sup>30</sup> RS 311.0

<sup>31</sup> RS 311.0

<sup>32</sup> RS 311.1.

<sup>33</sup> RS 312.5.

<sup>34</sup> RS 312.8.

<sup>35</sup> RS 455.

<sup>36</sup> RS 780.1.

- Legge federale del 17 giugno 2005 concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (Legge contro il lavoro nero, LLN; entrata in vigore prevista il 1° gennaio 2008; n. 418)<sup>38</sup>;
- Revisione della legge federale del 6 ottobre 1995 sul servizio civile sostitutivo (Legge sul servizio civile, LSC; entrata in vigore il 1° gennaio 2004; n. 263 seg.)<sup>39</sup>;
- Revisione della legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (Legge sulle indennità di perdita di guadagno, LIPG; entrata in vigore in luglio 2005; n. 89)<sup>40</sup>;
- Legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (Legge sugli assegni familiari, LAFam; entrata in vigore probabile il 1° gennaio 2009; n. 293)<sup>41</sup>.

## VII. Progetti di legge in corso

### 1. Diritto processuale

12. Il 21 dicembre 2005, il Consiglio federale ha inoltrato al Parlamento il messaggio concernente l'unificazione della procedura penale<sup>42</sup> (cfr. n. 178 e 216 segg.). Il documento contiene un disegno di Codice di procedura penale svizzero e un disegno di Codice di procedura penale minorile. Tali disegni corrispondono a grandi linee agli avamprogetti che il Consiglio federale aveva messo in consultazione nel giugno del 2001. Il nuovo Codice di procedura penale svizzero prevede un modello di perseguimento penale unitario (modello Procuratore pubblico), una definizione unitaria della competenza di merito dei Tribunali penali nonché un sistema unitario di mezzi d'impugnazione. Prevede inoltre alcune novità, mai finora prese in considerazione o conosciute solo in alcuni Cantoni. Tra queste, l'introduzione di un principio di opportunità ampliato, la possibilità di conciliazione tra imputato e vittima e di accordo tra imputato e Procuratore pubblico, il potenziamento dei diritti di difesa, l'ampliamento di determinati diritti della vittima, una maggiore tutela dei testimoni in sede processuale e la sorveglianza dei rapporti con le banche come nuova misura coercitiva. Il Parlamento ha iniziato le consultazioni in merito ai disegni del Consiglio federale nella primavera del 2006. L'approvazione definitiva è prevista per la fine del 2007 e l'entrata in vigore è programmata per il 2009 (a livello federale) e il 2010 (nei singoli Cantoni), dopo che saranno state varate le leggi introduttive al nuovo Codice processuale.

13. Nel quadro della riforma della giustizia verrà attuata anche l'unificazione della procedura civile (cfr. n. 225). L'unificazione ha l'intento di agevolare l'accesso ai rimedi legali, semplificando così il quotidiano esercizio del diritto, garantendo la trasparenza e

---

<sup>37</sup> FF 2004 4821; in futuro RS 810.21.

<sup>38</sup> RU 2007 359.

<sup>39</sup> RS 824.0.

<sup>40</sup> RS 834.1.

<sup>41</sup> FF 2006 3259.

<sup>42</sup> FF 2006 989 segg.

l'apprezzabilità delle norme e uniformando la prassi giurisprudenziale. In questo contesto, grande valore è attribuito alla conciliazione pre- ed extragiudiziale. Alle controversie di esigua entità e alle questioni afferenti al diritto sociale privato (ad es. affitti, lavoro, protezione del consumatore) si applicherà una procedura agevolata caratterizzata da una semplificazione delle formalità, dalla predominanza dell'oralità e da una funzione più attiva del giudice. Il Consiglio federale ha approvato nel giugno 2006 il messaggio<sup>43</sup> relativo a questo disegno. Il Parlamento ha avviato le consultazioni sul disegno del Consiglio federale nel gennaio 2007 e si conta che lo approvi verso la fine del 2008. L'entrata in vigore non è però prevista prima del 2010.

## 2. Diritto privato

14. Il Consiglio federale ha licenziato il 28 giugno 2006 il Messaggio concernente la revisione totale del diritto tutorio<sup>44</sup> (cfr. n. 187). La revisione persegue il fine di garantire e promuovere il diritto di autodeterminazione delle persone deboli e bisognose di aiuto, assicurando loro allo stesso tempo l'assistenza necessaria ed evitando la stigmatizzazione sociale della loro situazione. Le attuali norme di diritto tutorio non tengono in sufficiente conto il principio della proporzionalità: alle misure standardizzate si sostituirà quindi, come strumento unificato, la curatela.

In futuro, quando una persona, a causa di disabilità mentale, di disturbi psichici o di un analogo stato di debolezza, non sarà più in grado di provvedere ai propri interessi e il sostegno fornito dalla famiglia o da servizi pubblici o privati volontari si rivelerà insufficiente, le autorità stabiliranno di volta in volta le modalità di esercizio della curatela in rapporto alle esigenze degli interessati, così da fornire soltanto l'assistenza statale realmente necessaria. La revisione della legge migliorerà inoltre la protezione delle persone incapaci di discernimento ospiti di istituti d'accoglienza o di cura. Per queste persone deve essere stipulato un contratto di assistenza scritto perché sussista trasparenza sulle prestazioni fornite. Vengono inoltre definiti i presupposti che rendono praticabili misure restrittive alla libertà di movimento. Infine, i Cantoni sono tenuti a vigilare su detti istituti. Con la revisione si intende inoltre estendere la protezione giuridica degli interessati in relazione al ricovero in istituto a scopo di assistenza. Tra l'altro viene limitata la competenza del medico a decidere il collocamento e vengono fissate per legge importanti prescrizioni procedurali. Le autorità avranno l'obbligo di verificare periodicamente le condizioni di ricovero. Il diritto tutorio sarà organizzato in modo chiaro e unitario: in futuro, tutte le decisioni in materia di protezione degli adulti e dei minori saranno prese da un'unica autorità specializzata; i Cantoni potranno designare quale autorità specializzata un organo amministrativo o un tribunale. Le consultazioni parlamentari sono iniziate nell'autunno del 2006.

15. Il 28 febbraio, il Consiglio federale ha approvato il Messaggio concernente l'attuazione della Convenzione sul rapimento internazionale di minori nonché l'approvazione e l'attuazione della Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti<sup>45</sup>. La Svizzera intende continuare ad attenersi alla Convenzione dell'Aia sul rapimento di minori in quanto essa contribuisce in modo essenziale alla lotta contro i rapimenti internazionali di fanciulli minorenni. Il problema è costituito dalle procedure, spesso lunghe e portate avanti attraverso più istanze, che andranno

---

<sup>43</sup> FF 2006 6593 segg.

<sup>44</sup> FF 2006 6391 segg.

<sup>45</sup> FF 2007 2369.

abbreviate e snellite: in futuro, le petizioni per la restituzione dei minori rapiti verranno esaminate, in ogni Cantone, solo dai tribunali superiori come unica istanza. Inoltre, la decisione che decreta il ritorno dovrà regolare anche le modalità di esecuzione del provvedimento ed essere esecutiva in tutta la Svizzera. Le autorità dovranno anche supportare maggiormente gli sforzi tesi al raggiungimento di una soluzione amichevole della controversia tra i genitori. Inoltre, minori dovranno essere sentiti con maggior sistematicità ed essere rappresentati da un proprio legale nel corso della procedura. Infine, i tribunali dovranno accertarsi della situazione in cui il minore si troverà al suo ritorno, ritorno che non sarà ragionevolmente proponibile qualora il minore non possa essere affidato al genitore rimasto nel Paese di provenienza, ma debba essere sistemato presso una famiglia di accoglienza.

### 3. Diritto penale

16. Il 17 agosto 2005, il Consiglio federale ha inviato in consultazione le misure complementari di diritto penale necessarie per l'attuazione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale<sup>46</sup> (n. 4). Questo avamprogetto prevede l'introduzione nel Codice penale delle fattispecie "crimini contro l'umanità" e "crimini di guerra" e il riordino delle competenze in materia di perseguimento penale. Le autorità civili di perseguimento penale della Confederazione si incaricherebbero, in linea di principio, di seguire le procedure riguardanti i genocidi, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra. Gli organi di giustizia militare interverrebbero solo in caso di atti commessi da un membro dell'esercito svizzero, o di cui sia vittima un soldato svizzero, o ancora, se la Svizzera fosse coinvolta in una guerra. La procedura di consultazione si è ora conclusa e il Consiglio federale trasmetterà in merito un messaggio al Parlamento nel corso del 2007.

17. Nel quadro della ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia, si è reso necessario ampliare il campo di applicazione della norma penale relativa alla tratta di esseri umani. Il Protocollo facoltativo è entrato in vigore per la Svizzera il 19 ottobre 2006 (cfr. n. 4). Il nuovo articolo 182 CP è entrato in vigore per la Svizzera il 1° dicembre 2006.

18. L'8 febbraio 2004 il popolo e i Cantoni hanno approvato l'iniziativa popolare "Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia" (art. 123a Cost.). Questa norma costituzionale è già entrata in vigore e prevede che i criminali pericolosi possano essere internati a tempo indeterminato, vale a dire fino a quando non costituiscano più un pericolo rilevante per la sicurezza pubblica. Questa nuova norma costituzionale dovrà ora essere concretizzata a livello di legge (v. in merito, più avanti, n. 181 segg.).

### 4. Diritto pubblico

19. La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)<sup>47</sup> è attualmente in corso di completa revisione. La legge, entrata in vigore nel 1993, si è dimostrata valida nelle sue linee fondamentali (consulenza, aiuto finanziario e tutela dei diritti nel procedimento penale). La revisione totale ha lo scopo di colmare diverse lacune e di

---

<sup>46</sup> FF 2005 4647.

<sup>47</sup> RS 312.5.

migliorare la struttura della legge. Tra i nuovi contenuti, particolare rilievo ha la proroga del termine per la presentazione delle domande di indennizzo e di riparazione morale, che passa da due a cinque anni. Per i minori vittime di reati gravi, in particolare quelli contro l'integrità sessuale, è prevista una norma speciale, che consentirà loro di ricorrere alla giustizia fino al 25° anno di età. Inoltre viene operata una distinzione più chiara tra l'indennizzo e l'aiuto a lungo termine fornito dai consultori. Il progetto di legge prevede che l'aiuto a lungo termine venga concesso fino a quando lo stato di salute della vittima non si sia stabilizzato e le altre conseguenze del reato siano state per quanto possibile eliminate o compensate. L'indennizzo copre, invece, le spese mediche e di cura dopo la stabilizzazione dello stato di salute della vittima, nonché la perdita di guadagno, la perdita di sostegno e le spese di inumazione. Le vittime di reati riceveranno anche in futuro una riparazione morale. Infine, in futuro saranno completamente soppressi l'indennizzo e la riparazione morale per i reati commessi all'estero; le vittime e i loro congiunti residenti in Svizzera continueranno comunque a godere del diritto alle prestazioni dei consultori (cfr. n. 96 e 157).

20. La Svizzera ha sottoscritto in data 25 giugno 2004 il Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) (cfr. n. 4). L'8 dicembre 2006, il Consiglio federale ha inviato al Parlamento il messaggio concernente la ratifica del Protocollo facoltativo e la sua trasposizione nel diritto svizzero <sup>48</sup>.

21. In data 18 gennaio 2006, il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere il disegno di legge federale sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia nell'ambito di competenza della Confederazione (LICO) <sup>49</sup>. Detta legge ha il compito di disciplinare in modo uniforme l'impiego della coercizione di polizia nell'ambito di competenza della Confederazione, in particolare in relazione al rinvio forzato di stranieri, assicurando che, qualora necessaria, tale coercizione venga esercitata in modo proporzionato. La violenza fisica, i mezzi ausiliari e le armi dovranno essere impiegati in modo adeguato alle circostanze e nel maggior rispetto possibile dell'integrità della persona interessata. In base al disegno, è vietato l'uso di dispositivi destabilizzanti che producono elettrochoc ("taser") e di interventi tali da compromettere la funzionalità respiratoria o pregiudicare seriamente la salute delle persone interessate. I medicinali possono essere prescritti o somministrati soltanto per scopi medici e non possono essere impiegati per scopi diversi da quelli loro propri ovvero in luogo della coercizione di polizia, per tranquillizzare o narcotizzare una persona. Le autorità esecutive possono affidare compiti implicanti l'impiego della coercizione di polizia soltanto a persone che abbiano ricevuto una formazione specifica. In caso di approvazione da parte delle Camere, la legge potrebbe entrare in vigore nel gennaio 2008.

22. A seguito di un'iniziativa parlamentare, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati <sup>50</sup> ha elaborato un progetto di revisione della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera <sup>51</sup>. Ricevuta l'approvazione del Consiglio federale <sup>52</sup>, il progetto, che è stato accettato dal Consiglio degli Stati nel

<sup>48</sup> FF 2007 259. Le consultazioni parlamentari sono iniziate nell'aprile 2007.

<sup>49</sup> FF 2006 2327.

<sup>50</sup> FF 2005 6177.

<sup>51</sup> RS 141.0.

<sup>52</sup> FF 2005 6331.



dicembre 2005, si trova attualmente all'esame della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. Il progetto conferma il principio della competenza cantonale nella nomina degli organi decisionali e nella definizione della procedura di naturalizzazione. Il progetto conferma la praticabilità del voto popolare in tutte le sue forme (scrutinio,alzata di mano o voto segreto in assemblea comunale), ma unicamente nei casi in cui la domanda di naturalizzazione sia stata oggetto di una richiesta di rifiuto, e sempre che l'organo chiamato a decidere in merito sia in grado di fornire una motivazione sufficiente e a norma di legge. Il progetto di legge prevede inoltre delle possibilità di ricorso contro le decisioni cantonali o comunali in fatto di naturalizzazione ordinaria (cfr. anche n. 71).

23. Da lungo tempo è in corso una discussione sull'attuale possibilità di soddisfare in tempo reale il fabbisogno di informazioni finalizzato alla valutazione delle situazioni e all'assunzione di decisioni, nonché alla precoce individuazione di pericoli occulti. La revisione della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI II) tiene conto delle nuove minacce che gravano sull'Europa Occidentale. Essa mira a un potenziamento dell'attività di ricerca di informazioni nell'ambito dell'intelligence, in modo da avvicinarlo alla prassi diffusa in molti Paesi europei. L'impiego delle nuove misure dovrà essere sottoposto a rigoroso controllo. Il messaggio verrà presentato dal Consiglio federale al Parlamento entro il 2007.

24. I pertinenti punti delle revisioni in corso di trattazione saranno esaminati in relazione a ciascun articolo del Patto cui si riferiscono.

## **VIII. Giurisprudenza del Tribunale federale relativa al Patto**

25. Durante il periodo in esame, il Tribunale federale ha emanato svariati decreti in merito ai diritti e alle garanzie tutelati dal patto (13 decreti pubblicati, 92 non pubblicati). Da notare, a tale proposito, non solo il cospicuo numero di tali decreti ma anche l'accresciuta importanza del Patto nella prassi giurisdizionale del Tribunale federale. Le decisioni più importanti saranno menzionate in relazione agli articoli del Patto cui si riferiscono.

## Seconda parte:

### Esame articolo per articolo dell'attuazione dei diritti garantiti dal Patto II

#### 1. **Articolo 1: Diritto all'autodeterminazione dei popoli**

26. Con riferimento all'articolo 1 capoverso 2 si sottolinea che la libertà economica è ora espressamente sancita dall'articolo 27 della Costituzione federale:

**"Articolo 27 Libertà economica**

<sup>1</sup>La libertà economica è garantita.

<sup>2</sup>Essa include in particolare la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio."

Le altre informazioni fornite dalla Svizzera nel suo secondo Rapporto rimangono tuttora pertinenti.

#### 2. **Articolo 2: Non discriminazione nel godimento dei diritti riconosciuti nel Patto**

##### 2.1. **Principio**

27. Il principio dell'uguaglianza giuridica e il divieto di discriminazione sono espressamente sanciti dall'articolo 8 della Costituzione federale:

**"Articolo 8 Uguaglianza giuridica**

<sup>1</sup>Tutti sono uguali davanti alla legge.

<sup>2</sup> Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche."

<sup>3</sup>Uomo e donna hanno uguali diritti. La legge ne assicura l'uguaglianza, di diritto e di fatto, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Uomo e donna hanno diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore."

<sup>4</sup>La legge prevede provvedimenti per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili."

## 2.2. Coppie omosessuali

28. La Legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (cfr. n. 11) consente a tali coppie di far registrare presso l'ufficio di stato civile, e quindi proteggere giuridicamente, la loro relazione. L'unione registrata costituisce una comunità di vita, con diritti e doveri reciproci, che per quanto concerne il regime fiscale ed ereditario, la previdenza sociale e la previdenza professionale viene considerata, sotto il profilo giuridico, alla stregua del matrimonio. Al contrario, la legge sull'unione domestica non consente alle coppie formate da due donne o due uomini di adottare un bambino, né di valersi di tecniche di procreazione medicalmente assistita.

## 2.3. Non discriminazione dei disabili

29. In Svizzera, circa 700'000 persone, vale a dire approssimativamente il 10 per cento della popolazione, sono affette da disabilità. Queste persone possono risultare svantaggiate in vari ambiti della vita quotidiana.

30. Le norme concernenti la parificazione dei diritti dei disabili prevede un pacchetto di misure tendenti all'eliminazione di tali svantaggi. Tali misure esprimono la convinzione che la disabilità non si possa ridurre a un problema di salute di portata individuale ma che tale problema sia influenzato anche dalle condizioni del contesto sociale. L'obiettivo delle misure di parificazione è quindi quello di eliminare le condizioni di svantaggio determinate dal contesto sociale.

31. La Costituzione federale vieta qualsiasi discriminazione a causa di menomazioni fisiche, mentali o psichiche (art. 8 cpv. 2 Cost.). Essa incarica inoltre il legislatore di adottare provvedimenti per eliminare gli svantaggi esistenti nei confronti dei disabili (art. 8 cpv. 4 Cost.).

32. La legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (legge sui disabili, LDis)<sup>53</sup> (cfr. n. 11) persegue lo scopo di impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi cui sono esposte le persone affette da disabilità. In particolare, vanno rimossi gli ostacoli che impediscono ai disabili di accedere a costruzioni o impianti o di avvalersi di prestazioni e di offerte di formazione e perfezionamento, o ancora di servirsi dei mezzi pubblici<sup>54</sup>. Si propone inoltre di promuovere l'autonomia e l'integrazione delle persone disabili.

33. All'inizio del 2004, per contribuire al raggiungimento degli obiettivi summenzionati, è stato creato l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD). L'UFPD è aggregato al Dipartimento federale dell'Interno e ha l'incarico

- di svolgere compiti federali concernenti l'uguaglianza dei disabili,
- di promuovere l'uguaglianza tra persone disabili e non disabili nei luoghi pubblici;

<sup>53</sup> RS 151.3.

<sup>54</sup> La legge sui disabili si concretizza in due ordinanze: l'ordinanza del 19 Novembre 2003 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Ordinanza sui disabili, Odis; RS 151.31) e l'ordinanza del 12 novembre 2003 concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis; RS 151.34).

- di adoperarsi per l'eliminazione degli svantaggi di diritto e di fatto che gravano sui disabili.

Tra i compiti dell'UFPD, particolarmente importanti sono quelli dell'informazione e della consulenza, dell'attuazione e del sostegno a programmi o campagne volte all'integrazione dei disabili, nonché della predisposizione e della promozione di ricerche scientifiche. Altri compiti in questo campo vengono svolti da servizi specializzati dell'amministrazione federale. Ad esempio, la competenza per la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili è attribuita all'Ufficio federale dei trasporti. L'UFPD coordina l'attività di questi servizi specializzati e collabora strettamente con le organizzazioni di aiuto ai disabili.

## 2.4. Divieto della discriminazione razziale

### 2.4.1. In generale

34. La Svizzera ha presentato il 4 e 5 marzo 2002 al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) il suo Secondo e Terzo Rapporto periodico riguardante l'attuazione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale<sup>55</sup>. Nell'autunno 2006 ha inoltrato, in forma di rapporto unificato, il Quarto (previsto per il 29 dicembre 2003), Quinto (previsto per il 29 dicembre 2005) e Sesto Rapporto periodico sull'attuazione del CERD. Nel giugno 2003 ha riconosciuto la procedura di comunicazione individuale secondo l'articolo 14 del CERD.

35. Il Governo svizzero considera il proprio impegno sulle problematiche del razzismo, dell'antisemitismo e della xenofobia un compito permanente. L'Esecutivo ha espresso la propria attenzione rispetto a tali problematiche in molte risposte a interpellanze parlamentari e prese di posizione su mozioni. Gli sforzi nel segno della lotta al razzismo si sono intensificati nel periodo considerato dai Rapporti. Oltre al coerente e rigoroso impegno di molti uffici e organizzazioni statali e non, questi sforzi sono dovuti in misura determinante a due istituzioni create dalla Confederazione: la prima, interna all'amministrazione, è il Servizio per la lotta al razzismo (SLR; cfr. n. 39 segg.) la seconda, indipendente, è la Commissione federale contro il razzismo (CFR; cfr. n. 44 segg.). Entrambe contribuiscono in modo decisivo, con la loro attività, alla sensibilizzazione e alla prevenzione del razzismo, dell'antisemitismo, della xenofobia e dell'estremismo di destra.

36. Dal 1° gennaio 1995 è in vigore la norma di diritto penale che vieta la discriminazione razziale (cfr. Secondo Rapporto, n. 19 segg.). L'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale svizzero (CP) recita:

#### **"Articolo 261<sup>bis</sup> Discriminazione razziale**

Chiunque incita pubblicamente all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro razza, etnia o religione;

<sup>55</sup> Cfr. in merito il documento UN Doc. CERD/C/351/Add.2 nonché i rendiconti analitici delle sedute 1495 e 1496 del Comitato tenutesi rispettivamente il 4 marzo 2002 (UN Doc. CERD/C/SR. 1495) e il 5 marzo 2002 (UN Doc. CERD/C/SR. 1496).

chiunque propaga pubblicamente un'ideologia intesa a discreditare o calunniare sistematicamente i membri di una razza, etnia o religione;

chiunque, nel medesimo intento, organizza o incoraggia azioni di propaganda o vi partecipa;

chiunque, pubblicamente, mediante parole, scritti, immagini, gesti, vie di fatto o in modo comunque lesivo della dignità umana, discredita o discrimina una persona o un gruppo di persone per la loro razza, etnia o religione o, per le medesime ragioni, disconosce, minimizza grossolanamente o cerca di giustificare il genocidio o altri crimini contro l'umanità;

chiunque rifiuta ad una persona o a un gruppo di persone, per la loro razza, etnia o religione, un servizio da lui offerto e destinato al pubblico,

è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria."

37. Nelle sue risposte a interventi parlamentari che richiedevano l'abrogazione della norma penale antirazzismo, il Consiglio federale ha dichiarato che non deve rimanere impunito chiunque inciti pubblicamente all'odio o alla discriminazione contro altri uomini a causa della loro razza, etnia o religione o denigri tali persone in modi che offendono la dignità umana o rifiuti di prestar loro un servizio offerto al pubblico o diffonda pubblicamente ideologie di stampo razzista. La libertà di esprimere le proprie opinioni non può essere esercitata senza riserve, ma deve rimanere entro determinati limiti, ad esempio quando si tratta di proteggere la dignità o l'onore di altre persone. L'abrogazione dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP (e dell'analogo art. 171c del Codice penale militare) non è proponibile, anche perché con queste norme penali la Svizzera adempie agli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale<sup>56</sup>. Attualmente, un gruppo di lavoro interno all'amministrazione sta esaminando la possibilità di estendere le norme penali all'uso di rappresentazioni con significato razzista e di definire ulteriormente la fattispecie di cui all'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 4, secondo comma CP (Disconoscimento del genocidio).

38. La Svizzera è inoltre attiva a livello internazionale nella lotta contro la discriminazione e l'intolleranza. Oltre agli impegni menzionati nei suoi periodici rapporti al CERD (cfr. n. 34), alcuni dei quali ancora in atto, si segnalano le seguenti attività:

- in ambito OSCE, la Svizzera è stata promotrice nel 2002, insieme al Kirgistan, della decisione n. 6 adottata dal Consiglio dei Ministri a Porto sulla tolleranza e la non discriminazione, che fa della lotta a qualsiasi forma di intolleranza, antisemitismo, razzismo e xenofobia una delle priorità dell'organizzazione. A seguito di detta decisione, una delegazione svizzera composta da esperti di chiara fama ha presentato negli anni 2003 e 2004 le proprie relazioni a riunioni di alto livello sull'antisemitismo, suscitando grande interesse;
- negli anni 2003 e 2004 la Svizzera ha proposto alla Commissione per i diritti dell'uomo e al Gruppo di lavoro per le minoranze della Sottocommissione

<sup>56</sup> Risposte del Consiglio federale alla mozione HESS BERNHARD dell'8 ottobre 2004, "Abrogazione della norma penale antirazzismo" (04.3607) e alla mozione del GRUPPO DELL'UDC del 28 febbraio 2005, "Stralcio dell'articolo sul razzismo" (05.3013).

sulla promozione e la protezione dei diritti umani l'introduzione di un procedimento speciale per incoraggiare gli Stati a recepire la Dichiarazione sui diritti delle minoranze licenziata dalle Nazioni Unite nel 1992. La Svizzera è del parere che un tale procedimento speciale andrebbe a integrare il meccanismo internazionale per la prevenzione del genocidio preannunciato dal Segretario Generale dell'ONU nella primavera 2004;

- la Commissione federale contro il razzismo (CFR) , in quanto "*national specialised body*", cura tra l'altro i contatti con i rappresentanti della Commissione contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e del Consiglio d'Europa, con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo e l'*International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions* (ICC NHRI). Inoltre, alcuni membri della Presidenza e della Segreteria hanno preso parte a varie conferenze internazionali nel campo dei diritti umani e della lotta al razzismo; tra queste, ad esempio, la 2<sup>a</sup> conferenza dell'OSCE "Tolleranza e lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione", la conferenza dell'ONU che ha fatto il punto sulla Conferenza mondiale contro il razzismo e un seminario ECRI sulle istituzioni nazionali contro il razzismo<sup>57</sup>.

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

39. Quale espressione della volontà del Governo di attuare in Svizzera i risultati della Conferenza mondiale contro il razzismo è stato costituito, con decisione del Consiglio Federale del 21 febbraio 2001, un organismo interno all'amministrazione federale denominato Servizio per la lotta al razzismo (SLR). Il compito del nuovo servizio è coordinare e collegare le misure contro razzismo ed estremismo adottate all'interno dell'amministrazione. L'SLR è interlocutore a livello federale per i Cantoni, i comuni e altri, e cura la collaborazione e l'interscambio con le organizzazioni non governative e gli istituti di ricerca attivi nel medesimo settore, nonché con i corrispondenti organismi internazionali (Consiglio d'Europa, ONU, UE). L'SLR mette il proprio patrimonio di conoscenze a disposizione di autorità e istituzioni e promuove l'impegno mirato contro il razzismo, la xenofobia e l'estremismo di destra con idonee iniziative di supporto.

40. L'SLR ha pubblicato inoltre, in collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Secondo e il Terzo Rapporto periodico della Svizzera (in tre lingue) al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e, insieme alla CFR, i documenti conclusivi della Conferenza mondiale contro il razzismo svoltasi a Durban nel 2001.

41. Il Servizio, contrariamente alla CFR, non ha un mandato d'intermediazione per i casi di conflitto, ma offre sul suo sito web un elenco aggiornato di indirizzi dei centri di accoglienza e consulenza per le vittime della discriminazione razziale e per l'assistenza in situazioni di conflitto. Inoltre, nell'ambito del suo mandato, supporta la formazione e la specializzazione dei dipendenti degli uffici impegnati nella consulenza alle vittime della discriminazione razziale.

<sup>57</sup> Cfr. il rapporto annuale della CFR per il 2004.

### 2.4.3. Progetti contro il razzismo e a favore dei diritti umani

42. Dal 2001 al 2005, il Servizio per la lotta al razzismo ha amministrato il "Fondo progetti per i diritti umani e l'antirazzismo" (dotazione: 15 milioni di franchi), utilizzato per finanziare progetti di educazione, sensibilizzazione e prevenzione come pure consultori per le vittime di razzismo e centri di assistenza in caso di conflitto<sup>58</sup>. Lo scopo perseguito dal fondo era quello di considerare il confronto con il razzismo e la xenofobia come un aspetto doloroso, ma anche ovvio e risolvibile, della nostra quotidianità socio-culturale. Si mirava a suscitare l'interesse del maggior numero possibile di ambienti sociali e ad incentivare progetti multiformi, innovativi e imperniati sulla sperimentazione. I temi dei progetti<sup>59</sup> erano volti a evidenziare l'esigenza di interventi in ambiti sociali concreti e indicare alle organizzazioni e agli istituti attivi in un determinato settore quali necessità e quali possibilità concrete esistono nella lotta al razzismo.

43. Dal 2006, per il lavoro del Servizio e il sostegno a progetti di terzi viene stanziato annualmente un importo complessivo di 1,1 milioni di franchi; l'ottica è quella di un lavoro di prevenzione e sensibilizzazione sostenibile e a lungo termine. Il Servizio continua inoltre a contribuire, con attività mirate, alla formazione, alla professionalizzazione e al collegamento delle iniziative nel settore della lotta al razzismo. Proponendo e inserendo questa tematica nei programmi di altri servizi federali – operanti soprattutto nei settori dell'integrazione, della salute, dei giovani, della formazione e della ricerca – si aumenta il valore contenutistico di tali programmi e si fa in modo che l'argomento "razzismo" venga sempre più percepito come tema trasversale.

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

44. La Commissione federale contro il razzismo (CFR) ha festeggiato nel settembre 2005 il suo decimo anniversario. Di seguito una panoramica delle tematiche-chiave portate avanti e dei progetti realizzati dalla CFR negli ultimi anni nell'ambito del proprio mandato.

45. Dopo essersi dedicata, negli ultimi dieci anni, al fenomeno del razzismo più che altro sotto il profilo ideologico e simbolico, in futuro la CFR concentrerà la propria attenzione soprattutto sugli aspetti concreti della parità dei diritti. Ad esempio, nel campo del lavoro e della casa, la Commissione intende impegnarsi per l'introduzione di un esplicito divieto di discriminazione tra privati. Inoltre, solleciterà con forza il potenziamento degli strumenti di giustizia penale, soprattutto rispetto al divieto di utilizzazione di simboli razzisti e al divieto di organizzazioni razziste.

46. La CFR prende posizione mediante comunicati stampa sugli accadimenti politici, con riferimento a tutti i contesti nei quali individua o paventa comportamenti discriminatori<sup>60</sup>, e partecipa ai procedimenti consultivi che ricadono nell'ambito del suo mandato. Ad esempio, ha espresso il proprio parere in occasione delle consultazioni sulla legge federale riguardante l'Ufficio del difensore civico federale,

<sup>58</sup> [www.edi.admin.ch/frb/](http://www.edi.admin.ch/frb/).

<sup>59</sup> 2001: Formazione degli adulti; 2002: Gioventù; 2003: Applicazione delle decisioni della 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.

<sup>60</sup> A titolo di esempio si citano gli articoli di stampa sulla profanazione di alcune tombe nel cimitero ebraico di Vevey-Montreux e sull'attentato incendiario alla sinagoga di Lugano.

sull'ordinanza relativa all'integrazione degli stranieri e sulla revisione totale della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati. Oltre al bollettino semestrale "Tangram", la CFR elabora rapporti e studi in merito a temi selezionati; tra questi citiamo ad esempio gli studi "I neri in Svizzera" (2004) e "I rapporti con la minoranza musulmana in Svizzera" (2006). Crescente importanza va acquistando il sito web della Commissione<sup>61</sup>, con le informazioni in esso fornite.

47. Nella sua funzione di difensore civico federale, la CFR presta consulenza a privati che si sentono emarginati per motivi razziali, ma anche a ditte e consultori che devono confrontarsi con i problemi del razzismo. Ogni giorno viene denunciato alla Commissione almeno un caso di conflitto. Alla CFR ci si può rivolgere anche quando si vuole indirizzare una comunicazione al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale e si necessita di consulenza sul modo di procedere, l'utilità e le opportunità che una tale comunicazione offre.

#### **2.4.5. Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito**

48. Per l'esercito svizzero, l'estremismo di destra è diventato un tema scottante dopo che sono comparsi sui media resoconti relativi a episodi di matrice estremistica in eserciti stranieri. In seguito, l'allora capo del Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha incaricato il Capo di Stato Maggiore generale dell'esercito di effettuare un'indagine sulla problematica dell'estremismo di destra in seno all'esercito. Nel suo rapporto del 16 dicembre 1998, il Capo di Stato Maggiore generale ha concluso che l'estremismo politico nell'esercito non è un problema acuto e che si può senz'altro negare l'esistenza di un estremismo "domestico", vale a dire insito nell'esercito stesso. Successivamente, il sottocapo di Stato Maggiore per il personale dell'esercito è stato incaricato del coordinamento generale di questa problematica per conto dell'esercito. Nel suo rapporto del 15 febbraio 2001 al Capo del DDPS, il sottocapo di Stato Maggiore ha richiesto complessivamente 8 interventi, tra i quali la creazione di un servizio centralizzato di riferimento e coordinamento. Il Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito presso lo Stato maggiore di condotta ha iniziato la propria attività il 23 maggio 2002. Il 15 agosto 2005, a fini di sinergia ed efficienza, il servizio è stato aggregato sul piano amministrativo al Servizio per la lotta al razzismo (SLR).

La creazione del Servizio specializzato persegue soprattutto tre obiettivi: l'istituzione di un servizio centralizzato di accoglienza e coordinamento per i problemi legati all'estremismo in seno al DDPS, l'elaborazione di conoscenze riguardo al tema dell'estremismo e la pianificazione di appropriate misure in seno all'esercito.

#### **2.4.6. Giurisprudenza**

49. Il 13 dicembre 2005 la CFR ha pubblicato sul proprio sito web una banca dati - con relativa documentazione - della giurisprudenza relativa all'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale per il periodo 1995-fine 2003<sup>62</sup>, che riassume in forma anonima le sentenze pronunciate dalle varie istanze giudiziarie. In tal modo, le cerchie interessate hanno la possibilità di effettuare ricerche mirate o, grazie ai prospetti statistici, di farsi un'idea generale della situazione della giurisprudenza relativa

<sup>61</sup> <http://www.edi.admin.ch/ekr/index/html>.

<sup>62</sup> <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/db/start/index.html>.



all'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale. La banca dati è mantenuta costantemente aggiornata.

50. Nell'arco di tempo che va dal 1995 alla fine del 2003, le autorità di perseguimento penale hanno ricevuto 241 denunce. In 118 casi si è deciso di non entrare nel merito, in 123 di aprire un procedimento penale. Circa l'80 per cento di tali ultimi procedimenti si è concluso con una sentenza di condanna. Di seguito si riporta a titolo di esempio, per ogni capoverso della norma penale contro il razzismo, la descrizione di un caso che si è concluso con una condanna in sede giudiziaria:

- Articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 1: la frase "Inchiniamoci davanti alla stella di Davide, il cappello di Gessler dei nostri tempi!" è stata giudicata un incitamento all'odio e alla discriminazione ai sensi del capoverso 1, perché il cappello di Gessler è un simbolo della repressione e dell'asservimento e quindi con detta frase gli Ebrei vengono accusati di voler sottomettere al proprio potere gli altri popoli e le altre comunità religiose. E dato che i dominatori sono odiati, la frase equivale a un incitamento all'odio, al disprezzo o addirittura all'annientamento degli Ebrei, come Tell fece con Gessler.<sup>63</sup> L'imputato è stato condannato dai Tribunali del Cantone di Zurigo a una multa di 25'000 franchi.<sup>64</sup>
- Articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 2: la frase "Fare affari con un ebreo significa essere raggirati e truffati. Leggetevi Mein Kampf di Adolf Hitler: sono passati 50 anni ma le cose non sono cambiate", scritta in un libro degli ospiti, è stata giudicata nel 2002 dalla competente autorità di perseguimento penale del Cantone di Zurigo come propagazione di un'ideologia tesa a screditare sistematicamente gli Ebrei. L'imputato è stato condannato a pagare una multa di 600 franchi<sup>65</sup>.
- Articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 4, prima frase: durante una discussione, il capo magazzino imputato ha insultato la parte lesa con insulti quali: "Maiale serbo", "Stronzo", "Lurido cane" e anche "Siamo in guerra, perciò ti faccio fuori". La competente autorità di perseguimento penale del Cantone di Basilea Campagna ha definito l'insulto "Maiale serbo" penalmente rilevante in quanto si tratta di un'espressione di discredito, discriminatoria sul piano razziale e lesiva della dignità umana. L'imputato è stato condannato a pagare una multa di 500 Franchi per discriminazione razziale, tentate minacce e insulti<sup>66</sup>.
- Articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 4, seconda frase: il Tribunale federale, in una decisione risalente al 2000<sup>67</sup>, ha stabilito che mettere in dubbio l'impiego dei gas e delle camere a gas per lo sterminio di persone durante il regime nazista rappresenta in sé una grossolana minimizzazione dell'Olocausto, tra l'altro perché la sistematica uccisione degli ebrei nelle camere a gas (unico esempio nella storia) distingue il regime nazionalsocialista da altri regimi del terrore e anche per questo determinate cerchie negano l'esistenza delle camere a gas, tra l'altro, per offendere gli ebrei". Il Tribunale federale ha

<sup>63</sup> Decisione 2002-10 (banca dati CFR).

<sup>64</sup> Il Tribunale federale ha respinto il ricorso per nullità presentato contro questa decisione (Decisione n. 6S.614/2001 del 18 marzo 2002).

<sup>65</sup> Decisione 2002-22 (banca dati CFR).

<sup>66</sup> Decisione 2002-23 (banca dati CFR).

<sup>67</sup> Decisione del 22 marzo 2000, n. 6S.719/1999.

così convalidato la decisione di un Tribunale di prima istanza del Cantone Argovia, risalente al 1998, che aveva condannato l'autore di un'opera revisionista a 15 mesi di prigione e 8'000 Franchi di multa<sup>68</sup>.

- Articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 5: il Tribunale cantonale di Zurigo ha condannato, in una decisione del 2001<sup>69</sup>, la proprietaria di una boutique che aveva cacciato una cliente di pelle nera con le parole "*I don't want people from your country*" (non voglio gente del tuo Paese qui dentro) a una multa di 600 franchi, con la motivazione che il rifiuto ha connotazioni di discriminazione razziale e quindi viola l'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 5 della norma penale contro il razzismo. La misura relativamente esigua della pena è stata giustificata con la ridotta rilevanza della colpa.

51. La giurisprudenza relativa all'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 4, seconda frase, si concretizza in una decisione del 2003<sup>70</sup> del Tribunale federale in merito a un procedimento per negazione del genocidio del popolo armeno. Secondo il Tribunale federale, la fattispecie trattata si configura come un delitto contro l'ordine pubblico, un evento, cioè, rispetto al quale i legittimi diritti individuali sono protetti solo indirettamente; sul piano processuale ne consegue che nel perseguimento di questo delitto non c'è alcuna vittima individuale legittimata al ricorso ai sensi della legge sugli aiuti alle vittime, in quanto l'offesa risultante dall'atto non è diretta. Inoltre, la (semplice) negazione, grossolana minimizzazione o giustificazione del genocidio ai sensi del capoverso 4 non costituisce discriminazione razziale in senso stretto. Infatti, se pure le espressioni usate possono offendere singole persone, tale offesa, anche se pesante, rimane indiretta. Conseguentemente, al processo non possono partecipare, come parte lesa, dei privati. Spetta alle autorità cantonali di perseguimento penale verificare se sia il caso di aprire o no un procedimento penale, cioè se esista il fondato sospetto che possa essere soddisfatta sia la fattispecie oggettiva che quella soggettiva<sup>71</sup>. In tale ottica, il Tribunale distrettuale di Losanna, con decisione pronunciata il 9 marzo 2007, ha condannato l'uomo politico turco Dogu Perincek per violazione della norma contro il razzismo a una pena di 90 aliquote giornaliere da 100 franchi, con la sospensione condizionale, e a una multa di 3000 Franchi. Inoltre, Perincek dovrà sostenere le spese processuali e versare all'Associazione Svizzera-Armenia (ASA) un importo simbolico di 1 000 franchi. Il Tribunale ha stabilito che Perincek ha negato più volte il genocidio armeno, rendendosi così passibile di condanna.

52. In base all'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale, è colpevole solo chi proferisce esternazioni o tiene comportamenti razzisti in pubblico. In una decisione del 2004<sup>72</sup>, il Tribunale federale ha definito più esattamente il concetto di "pubblico". Fino ad allora il Tribunale federale si basava sul criterio che un reato debba ritenersi pubblico se compiuto in presenza di una numerosa cerchia di persone non legate da rapporti interpersonali. Di conseguenza, in Svizzera fino ad allora era possibile organizzare un concerto skinhead o una conferenza di estrema destra sostenendone il carattere di evento "privato" grazie al fatto che l'entrata era riservata a determinate persone o

<sup>68</sup> Decisione 2000-11 (banca dati CFR).

<sup>69</sup> Decisione 2001-19 (banca dati CFR).

<sup>70</sup> DTF 129 IV 95 segg.

<sup>71</sup> Su questa base, a metà 2005 il Procuratore pubblico di Winterthur ha avviato un'indagine sul Presidente del Partito nazionalista turco dei lavoratori per violazione dell'articolo 261bis capoverso 4 del Codice penale.

<sup>72</sup> DTF 130 IV 111 segg.

che la località non era stata resa nota pubblicamente. Precisando la propria giurisprudenza, il Tribunale federale ha stabilito che per giudicare un'esternazione razzista "pubblica" giusta l'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale, e quindi punibile, è sufficiente che essa si manifesti in un ambito non strettamente privato. Ad esempio, una riunione non è mai da considerarsi un evento privato, neppure se viene effettuato un controllo all'entrata e l'accesso è consentito solo a un pubblico di un certo tipo. Anche nella prassi giudiziaria militare, per quanto riguarda la fattispecie della discriminazione razziale giusta l'articolo 171c del Codice penale militare, si adotta la giurisprudenza così precisata dal Tribunale federale. Gli atti razzisti perpetrati in seno all'esercito sono infatti considerati, in linea di principio, atti compiuti in pubblico – il carattere "pubblico" non viene escluso dal fatto che gli atti razzisti siano stati perpetrati, ad esempio, all'interno di una caserma o esclusivamente da parte di persone appartenenti all'esercito.

53. In una decisione del 2005<sup>73</sup> il Tribunale federale, alla luce dell'articolo 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e dell'articolo 19 del Patto II delle Nazioni unite, ha stabilito che discredita o discrimina - giusta l'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 4 del Codice penale - chiunque mediante il proprio modo di comportarsi non riconosce o perlomeno mette in dubbio la parità di valore in quanto esseri umani o l'uguaglianza, in ambito di diritti dell'uomo, degli appartenenti ad un gruppo di popolazione, per motivo della loro razza, etnia o religione. La tutela della libertà di espressione non consente comunque di affermare con leggerezza il sussistere di un discredito o di una discriminazione giusta l'articolo 261<sup>bis</sup> capoverso 4 del Codice penale militare nel contesto di un dibattito politico: non basta a rendersi colpevole di questo reato esprimere un giudizio negativo su un gruppo di popolazione protetto, nella misura in cui la critica resta complessivamente obiettiva e si basa su circostanze fattuali.

#### **2.4.7. Modificazioni legislative concernenti la lotta al razzismo**

54. L'articolo 386 del Codice penale (v. n. 11), entrato in vigore il 1° gennaio 2006, recita:

##### **"Articolo 386 Misure preventive**

<sup>1</sup> La Confederazione può prendere misure di informazione, di educazione o altre misure intese a evitare i reati e a prevenire la criminalità.

<sup>2</sup> Può sostenere progetti che perseguono gli obiettivi del capoverso 1.

<sup>3</sup> Può partecipare a organizzazioni che eseguono misure ai sensi del capoverso 1 oppure istituire e sostenere simili organizzazioni.

<sup>4</sup> Il Consiglio federale disciplina il contenuto, gli obiettivi e il genere delle misure preventive."

Il Consiglio federale ha decretato l'entrata in vigore di questa disposizione con l'espresso obiettivo di sostenere i progetti contro il razzismo.

55. Per la revisione della Legge sugli aiuti alle vittime, che si applica, stanti determinati presupposti, anche alle vittime di aggressioni razziste, cfr. n. 19.

---

<sup>73</sup> DTF 131 IV 23 segg.

56. Dal 2003, in virtù di un accordo tra la Confederazione e i Cantoni, è in funzione il Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCl), aggregato all'Ufficio federale di polizia. Lo SCOCl coordina le attività della Confederazione e dei Cantoni nell'ambito della lotta alla criminalità su Internet. E' l'ufficio di riferimento centralizzato per le persone che intendono comunicare la presenza di contenuti sospetti su Internet ed effettua anche autonomamente ricerche in rete volte a individuare abusi perseguibili per legge (cfr. anche più avanti, n. 170 segg.).

## 2.5. Integrazione degli stranieri

57. Una migliore integrazione degli stranieri che vivono in Svizzera rappresenta una delle sfide più impegnative per la politica e la società. La politica svizzera in materia d'integrazione intende l'integrazione come un processo reciproco che presuppone sia la disponibilità delle persone straniere ad integrarsi sia un atteggiamento d'apertura da parte della popolazione svizzera.

58. Nell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS; cfr. n. 11), completamente rivista, si fa espresso riferimento all'importanza della condivisione di responsabilità da parte degli stranieri, ai quali è richiesto di rispettare l'ordinamento giuridico e i principi democratici e di contribuire al processo d'integrazione. Tale contributo si configura principalmente nell'apprendimento della lingua del Paese ospitante e nella volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione<sup>74</sup>. Per quanto concerne le persone provenienti da Paesi terzi che assicurano l'assistenza religiosa o dispensano corsi di lingua e cultura dei loro Paesi d'origine, le autorità possono pretendere che esse frequentino, prima di entrare in Svizzera, corsi di lingua e d'integrazione. Inoltre, i Cantoni sono tenuti a designare un ufficio incaricato di rispondere a quesiti attinenti all'integrazione<sup>75</sup>. L'Ufficio federale della migrazione coordina le iniziative dei servizi federali destinate all'integrazione degli stranieri, in particolare nei settori dell'assicurazione contro la disoccupazione, della formazione professionale e della sanità, e cura inoltre lo scambio di informazioni ed esperienze con i Cantoni<sup>76</sup>.

59. I servizi dei Cantoni che fungono da interlocutori nelle questioni relative all'integrazione sono autorizzati a ricevere richieste di progetti d'integrazione e a trasmetterle, accompagnati da una raccomandazione, alla Commissione federale degli stranieri (CFS). Inoltre, ora le autorità preposte alla migrazione hanno l'obbligo di fornire informazioni sulle offerte di consulenza in essere.

60. Un ruolo di primo piano nell'integrazione degli stranieri spetta alla Commissione federale degli stranieri, la cui attività consiste nel sostenere i programmi federali di promozione dell'integrazione e di occuparsi delle questioni riguardanti la convivenza tra la popolazione svizzera e gli immigrati. In particolare, la Commissione si impegna per la promozione dell'integrazione e le pari opportunità.

61. La CFS approfondisce tematiche rilevanti per l'integrazione, elabora raccomandazioni, segue progetti di ricerca selezionati, prende posizione sulle questioni attinenti alla migrazione e all'integrazione in sede consultiva e si impegna

<sup>74</sup> Articolo 3a OIntS.

<sup>75</sup> Comunicato stampa UFM "Migliore integrazione degli stranieri", 7 settembre 2005.

<sup>76</sup> Articolo 14a OIntS.

ad informare, sostenere e collegare i servizi statali e non statali che operano nel campo dell'integrazione. Inoltre, la CFS pubblica con periodicità semestrale la rivista "*terra cognita*" che tratta svariati temi riguardanti l'integrazione e la migrazione, e diffonde i risultati di studi e ricerche nella collana "Documentazione sulla politica d'integrazione". Nel 2005 la CFS ha premiato, nel contesto della prima edizione del Premio svizzero per l'integrazione, progetti e iniziative di particolare valore nel campo dell'integrazione.

62. Nel contesto delle proprie attività politiche, la CFS approfondisce di volta in volta determinati temi-chiave. Nel 2002 la Commissione ha rivolto il proprio interesse ai problemi relativi all'integrazione nel mondo del lavoro. Nel 2004, il posto d'onore è spettato ai settori dell'abitazione, della politica di quartiere e della pianificazione territoriale, riuniti nel tema unico "Habitat". Nel 2005, con il tema "Istituzioni aperte", la Commissione ha voluto sollecitare istituzioni statali e civili a orientare i propri servizi e le proprie strutture ai molteplici bisogni di una realtà sociale caratterizzata dal fenomeno della migrazione.

63. Secondo uno studio risalente all'autunno 2004<sup>77</sup>, circa 90'000 persone risiederebbero in Svizzera senza permesso di soggiorno (cosiddetti sans-papiers)<sup>78</sup>. (cfr. anche n. 410 segg.). Su proposta della CFS e con il sostegno della Piattaforma "*Pour une table ronde au sujet des Sans-Papiers*" (Per una tavola rotonda sui sans-papiers) è stato creato il Gruppo di lavoro sans-papiers, presieduto da un membro della CFS. Il Gruppo, composto da esperti indipendenti, esamina i dossier di persone interessate prive di permesso di soggiorno e stabilisce se raccomandarne la regolarizzazione da parte degli uffici cantonali competenti. Inoltre, il Gruppo conduce colloqui con i competenti servizi federali e cantonali, appurando le possibilità di una collaborazione più assidua.

64. L'integrazione è anche una delle principali istanze contemplate dalla nuova legge federale sugli stranieri (LStr; cfr. n. 11). Scopo dell'integrazione è la pacifica convivenza di tutti sulla base dei valori della Costituzione federale e del rispetto e della tolleranza reciproci<sup>79</sup>. Nel quadro della revisione della legge, le disposizioni riguardanti l'integrazione sono state considerevolmente ampliate. Il progetto di legge riprende, ad esempio, gli obiettivi dell'integrazione attualmente contenuti nell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri, i compiti dell'Ufficio federale della migrazione e della Commissione federale degli stranieri, nonché delle autorità cantonali e comunali, le aspettative nei confronti degli stranieri e la valutazione del grado di integrazione ai fini delle decisioni discrezionali delle autorità. Nell'interesse dell'integrazione dei figli che raggiungono i genitori, la legge sugli stranieri prevede che il ricongiungimento avvenga entro cinque anni, e per i ragazzi dai 12 ai 18 anni entro un anno. In tal modo si garantisce che essi vengano integrati il più precocemente possibile nel sistema scolastico e formativo della Svizzera. Sono mantenute altre precondizioni già in vigore, quali la coabitazione, l'indipendenza

<sup>77</sup> Istituto Gfs.berna – Ricerca politica, sulla comunicazione e sociale: "Sans-papiers in Svizzera: è il mercato del lavoro il fattore determinante, non la politica dell'asilo, rapporto finale su incarico dell'Ufficio federale della migrazione", versione definitiva 6 aprile 2005.

<sup>78</sup> Prima della pubblicazione di questo studio, il numero di sans-papiers in Svizzera era stimato tra i 50'000 e i 300'000. Oltre alle cifre, lo studio ha corretto anche le idee errate che alcuni si erano fatti sul fenomeno: la presenza dei sans-papiers non è dovuta tanto alla politica dell'asilo, quanto alla situazione del mercato del lavoro.

<sup>79</sup> Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri, 8 marzo 2002, FF 2002 3327.

economica della famiglia e la disponibilità di un'abitazione conforme ai bisogni. Inoltre, la legge sugli stranieri agevola la mobilità professionale dei lavoratori stranieri provenienti da Paesi terzi. Un'altra novità è costituita dal compito informativo affidato alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni, consistente da un lato nel fornire informazioni agli stranieri in merito ai loro diritti e doveri, alle condizioni di vita e di lavoro in Svizzera e alle offerte esistenti in materia di promozione dell'integrazione, dall'altro nell'informare la popolazione svizzera sulla particolare situazione degli stranieri. Un'informazione corretta e obiettiva è un presupposto imprescindibile per la pacifica convivenza dei vari gruppi che compongono la popolazione<sup>80</sup>.

65. Stante la consapevolezza che la maggioranza delle persone ammesse provvisoriamente si tratteranno in Svizzera parecchi anni, e forse per sempre, si è provveduto a migliorare la loro situazione di diritto rispetto all'accesso al mercato del lavoro<sup>81</sup> e alla possibilità di partecipare a misure d'integrazione<sup>82</sup>. La legge sugli stranieri prevede inoltre che tre anni dopo l'ordinanza di ammissione provvisoria si può autorizzare il ricongiungimento familiare anche per questi gruppi di persone<sup>83</sup>. Queste agevolazioni all'integrazione hanno lo scopo di contribuire a far sì che gli stranieri ammessi provvisoriamente acquisiscano l'indipendenza economica e vengano accettati socialmente; in questo modo la competenza sociale viene conservata e l'eventuale ritorno nella madrepatria facilitato<sup>84</sup>. Inoltre, nell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri rivista sono stati creati degli stimoli all'integrazione, prevedendo la valutazione del grado d'integrazione in sede di decisione sulla concessione (eventualmente anche anticipata) del permesso di domicilio o sull'emanazione di ordinanze di espulsione o rinvio. Nell'ambito delle sue funzioni di coordinamento, l'Ufficio federale della migrazione ha elaborato, di concerto con gli uffici della migrazione cantonali, una serie di criteri attinenti al concetto legale di "integrazione riuscita", che serviranno da linee-guida per le autorità in sede decisionale<sup>85</sup>.

## 2.6. Limitazioni al principio dell'uguaglianza in base alla cittadinanza

66. Il 26 settembre 2004 il popolo è andato alle urne per esprimersi sulla naturalizzazione agevolata dei giovani. Il progetto di revisione della Costituzione e i relativi disegni di legge prevedevano la concessione del diritto alla naturalizzazione ai giovani stranieri della seconda generazione, a condizione che questi rispondessero ai requisiti prescritti, e la naturalizzazione dalla nascita degli stranieri della terza generazione. Il progetto è stato nettamente respinto, ma nonostante il risultato negativo della votazione sono stati comunque preservati due importanti elementi della programmata revisione della legge sulla cittadinanza (cfr. n. 11): da un lato, per la naturalizzazione i Cantoni e i comuni possono richiedere, dal 1° gennaio 2006, solo il rimborso dei costi del procedimento; dall'altro, i bambini stranieri nati dopo il 1° gennaio 2006 da padre svizzero non coniugato con la madre acquisiscono la cittadinanza svizzera come se l'acquisizione fosse avvenuta con la nascita, grazie

<sup>80</sup> Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri, 8 marzo 2002, FF 2002 3327.

<sup>81</sup> Revisione dell'Ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS), 1° febbraio 2006, articolo 7 capoverso 3.

<sup>82</sup> articolo 2 capoverso 1 lettera b OIntS.

<sup>83</sup> articolo 85 capoverso 7 LStr.

<sup>84</sup> Messaggio relativo alla modifica della legge sull'asilo, 4 settembre 2002, FF 2002 6087.

<sup>85</sup> Circolare del 1° febbraio 2006 sulla revisione parziale dell'OIntS, con lista dei criteri - <http://www.weisungen.bfm.admin.ch>.

al rapporto di filiazione con il padre<sup>86</sup>. I bambini stranieri nati prima del 1° gennaio 2006 e riconosciuti dal padre svizzero prima della maggiore età possono presentare domanda di naturalizzazione agevolata prima del compimento del 22° anno di età. Dopo i 22 anni, possono comunque presentare domanda di naturalizzazione agevolata se hanno profondi legami con la Svizzera.

67. La Svizzera non riconosce nessun vero e proprio diritto alla naturalizzazione (cfr. n. 215 del Secondo Rapporto). Tuttavia, grazie al diritto al ricorso e all'obbligo di motivazione ad esso collegato è possibile opporsi a decisioni negative a carattere discriminatorio e arbitrario, nonché insufficientemente motivate.

68. Il Tribunale federale si è espresso in varie sentenze sulla costituzionalità del ricorso al voto popolare per le domande di naturalizzazione. In DTF 129 I 232, ad esempio, ha dichiarato illegittima e quindi inammissibile l'iniziativa popolare "Einbürgerungen vors Volk!", in quanto il ricorso allo scrutinio popolare per le richieste di naturalizzazione viola l'obbligo di motivazione derivante dal diritto ad adire le vie legali e dal divieto di ogni tipo di discriminazione; in DTF 129 I 217 ha statuito in merito alla reiezione di numerose domande di naturalizzazione mediante ricorso alle urne nel Comune di Emmen (marzo 2000). Con la votazione erano state respinte tutte le domande presentate da persone originarie dell'ex-Jugoslavia. Il Tribunale federale ha ritenuto che i richiedenti, provenienti dall'ex-Jugoslavia, fossero stati sfavoriti a causa della loro origine e ha sollecitato le autorità cantonali e comunali a sostituire il procedimento - incostituzionale - del ricorso alle urne per l'approvazione delle domande di naturalizzazione con un procedimento conforme ai principi costituzionali.

69. In DTF 131 I 18 il Tribunale federale ha precisato che quando un'Assemblea comunale conferma una proposta di reiezione del Consiglio comunale in materia di naturalizzazione, essa ne approva di norma anche le motivazioni. La motivazione della decisione dell'Assemblea comunale, pertanto, può essere dedotta dal rapporto presentato dal Consiglio comunale. Il Tribunale ha inoltre statuito che i coniugi che presentano una domanda di naturalizzazione ciascuno hanno diritto, in linea di principio, a che le loro domande siano valutate separatamente e quindi, in caso di reiezione, a una motivazione individuale. Infine, in DTF 132 I 196, il Tribunale federale ha giudicato insufficientemente motivato il rifiuto di una domanda di naturalizzazione da parte di un'Assemblea comunale, in contrasto con la proposta del relativo Consiglio comunale, in quanto le dichiarazioni di voto personali non contenevano nessuna motivazione generalizzabile contro la naturalizzazione.

70. I Cantoni i cui Comuni applicavano la prassi della naturalizzazione per votazione popolare si sono allineati alla giurisprudenza del Tribunale federale, ricorrendo a misure di vario tipo, segnatamente modificando o adottando le pertinenti leggi o sottoponendo raccomandazioni ai Comuni.

71. Il progetto di revisione della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza (cfr. n. 22) conferma il principio della competenza cantonale nella nomina degli organi decisionali e nella definizione della procedura di naturalizzazione. La votazione popolare resta praticabile in tutte le sue forme

---

<sup>86</sup> Prima del 1° gennaio 2006 il bambino straniero con padre svizzero non coniugato con la madre straniera ma che avesse riconosciuto il bambino come figlio poteva presentare, stanti determinati presupposti, domanda di naturalizzazione agevolata.

(scrutinio,alzata di mano o voto segreto in assemblea comunale), ma unicamente nei casi in cui la domanda di naturalizzazione sia stata oggetto di una richiesta di rifiuto e sempre che l'organo chiamato a decidere in merito sia in grado di fornire una motivazione sufficiente e a norma di legge. In termini concreti, questo significa che la naturalizzazione per votazione popolare è autorizzata con il referendum facoltativo: al caso, assieme al materiale di voto, sarà inviata ai cittadini la domanda di rifiuto munita del numero di firme necessarie e accompagnata da una motivazione. Non è invece consentito sottoporre le domande di naturalizzazione al *referendum obbligatorio*, dal momento che quest'ultimo può portare a un rifiuto della domanda senza che i motivi siano stati espressamente formulati. Il progetto di legge specifica inoltre che i Cantoni devono vegliare alla protezione della sfera privata dei candidati alla naturalizzazione, pubblicando solo le informazioni necessarie per stabilire se il candidato adempie le condizioni di naturalizzazione da un lato e tenendo conto della cerchia dei destinatari dall'altro. Esso obbliga i Cantoni a offrire una possibilità di ricorso dinanzi a un tribunale competente a statuire in ultima istanza in merito alle decisioni cantonali o comunali in materia di naturalizzazione ordinaria. Esaurite le vie di ricorso cantonali, rimarrà aperta – conformemente alla legge federale sul Tribunale federale (LTF)<sup>87</sup> – la possibilità di adire tale Tribunale mediante ricorso sussidiario in materia costituzionale<sup>88</sup>, un rimedio che consente di censurare solo la violazione di diritti costituzionali<sup>89</sup>.

72. La revisione in parola potrebbe fungere da contro-progetto all'iniziativa popolare "Per naturalizzazioni democratiche" dell'Unione democratica di centro, depositata il 18 novembre 2005 e conclusasi il 9 gennaio 2006. Tale iniziativa ha lo scopo di attribuire esclusivamente ai Comuni la competenza di determinare l'organo competente a concedere la cittadinanza comunale. Partendo dal presupposto che la naturalizzazione è un atto strettamente politico e non un atto individuale e concreto di natura amministrativa, essa esclude qualsiasi possibilità di impugnazione a livello cantonale. Nel suo messaggio del 25 ottobre 2006 alle Camere federali, il Consiglio federale ha proposto di sottoporre l'iniziativa in questione al popolo e ai Cantoni, accompagnandola con una raccomandazione di rifiuto<sup>90</sup>.

73. Tra il novembre 2003 e il novembre 2004, anche tre Cantoni hanno depositato un'iniziativa cantonale sul medesimo argomento. Avendo constatato che il proprio obiettivo era in larga misura analogo a quello dell'iniziativa summenzionata (cfr. n. 72), il Consiglio degli Stati ha deciso di dar seguito all'iniziativa del Cantone Svitto, la quale mira a far sì che la naturalizzazione non possa essere ottenuta per via giudiziaria, che sia garantita la sovranità cantonale in materia procedurale e che la procedura sia equa e condotta in maniera tale da rispettare la dignità e i diritti della personalità dei candidati. Per contro, l'esame delle iniziative depositate dai Cantoni Lucerna e Argovia è stato sospeso fino all'esame del progetto di revisione della legge sulla cittadinanza.

---

<sup>87</sup> RS 173.110.

<sup>88</sup> Articolo 113 LTF.

<sup>89</sup> Articolo 116 LTF.

<sup>90</sup> FF 2006 8205



## 2.7. Limitazioni al principio dell'uguaglianza in base alla lingua, all'opinione e alla religione

74. Queste limitazioni vengono trattate nei capitoli relativi agli articoli 18, 19 e 27.

## 3. Articolo 3: Parità giuridica tra uomo e donna

### 3.1. In generale

75. La parità dei diritti agli uomini e alle donne è espressamente prevista nell'articolo 8 capoverso 1 – 3, della Costituzione federale:

#### "Articolo 8 Uguaglianza giuridica

<sup>1</sup> Tutti sono uguali davanti alla legge.

<sup>2</sup> Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.

<sup>3</sup> Uomo e donna hanno uguali diritti. La legge ne assicura l'uguaglianza, di diritto e di fatto, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Uomo e donna hanno diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore."

76. La situazione dell'attuazione delle misure per la parità dei diritti da parte della Confederazione è illustrata nel Terzo Rapporto della Svizzera (in corso di predisposizione) sull'attuazione della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW). Il [Primo e Secondo Rapporto](#)<sup>91</sup> è stato presentato nel 2003 al Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna a New York. Nelle sue osservazioni conclusive, il Comitato ha lodato i progressi compiuti e ha formulato alla Svizzera raccomandazioni per un impegno ancora maggiore nell'applicazione della Convenzione<sup>92</sup>. In occasione della conferenza "Pechino +10" (New York, 2005) la Svizzera ha risposto in modo esauriente al questionario relativo all'attuazione della piattaforma d'azione varata a Pechino nel 1995, descrivendo le iniziative poste in atto dalla Svizzera negli ultimi 10 anni nel campo della parità dei diritti tra uomini e donne<sup>93</sup>.

77. Alla fine del 2002, il Consiglio federale ha presentato al Parlamento un rapporto che fornisce una panoramica completa sull'attuazione del piano d'azione nazionale ad opera delle autorità federali<sup>94</sup>. Gran parte delle misure interessanti le autorità federali sono state realizzate, alcune in modo molto ampio, ad esempio nei settori della formazione e dell'economia. Si è inoltre constatato che il concetto di *gender mainstreaming*, cui è attribuita la massima priorità nella piattaforma d'azione, è ancora troppo poco conosciuto e conseguentemente è stato tradotto in pratica in modi diversi.

<sup>91</sup> <http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/cedaw.pdf>.

<sup>92</sup> <http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/CEDAW%20franz%20.pdf>.

<sup>93</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/english/responses.htm>.

<sup>94</sup> Il Rapporto è disponibile all'indirizzo [www.equality-office.ch/d/publikationsliste](http://www.equality-office.ch/d/publikationsliste).

### 3.2. Le quote femminili in politica, nell'istruzione e nella vita lavorativa

78. L'articolo 8 capoverso 3 seconda frase della Costituzione federale incarica il legislatore di assicurare l'uguaglianza, di diritto e di fatto, tra uomo e donna, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, in base a tale disposizione sono ammissibili in linea di principio iniziative di legge positive volte a instaurare l'uguaglianza di fatto. Tuttavia, le proposte tese a introdurre un sistema di quote rigide in politica non hanno finora trovato una maggioranza né a livello federale né a livello cantonale. Al contrario, sono già operativi sistemi di quote flessibili, che mettono al primo posto le competenze dei candidati e solo a parità di qualifiche concedono la precedenza al sesso meno rappresentato, soprattutto nel campo dell'istruzione e nella vita professionale.

79. In una decisione del 1997<sup>95</sup>, il Tribunale federale ha statuito che un sistema di quote rigide, che preveda una rappresentanza paritetica delle donne in Parlamento, nell'esecutivo e negli organi giudiziari senza tener conto delle qualifiche possedute rappresenterebbe un'ingerenza eccessiva nel divieto di discriminazione sessuale e quindi sarebbe inammissibile. Inoltre, il Tribunale federale ha stabilito che la prescrizione vincolante di quote in politica limiterebbe i principi del voto generale, libero e uguale, e questo sarebbe ammissibile solo se dette limitazioni fossero "determinate dal sistema di voto", cosa non pertinente per le quote femminili. In una seconda decisione di principio del 1999<sup>96</sup> il Tribunale federale ha precisato che un sistema di quote flessibili, che si richiami al principio delle quote rigide solo nel prevedere una "partecipazione minima garantita" di un terzo, oltretutto da non raggiungersi in tempi stretti, e che quindi non escluda a priori la valutazione delle qualifiche e della competenza professionale dei candidati - uomini e donne - è sostanzialmente ammissibile. Il Tribunale federale ha ammesso la possibilità di prevedere limitazioni alla parità di valore dei voti e di quoziente elettorale nello scrutinio proporzionale anche per ragioni riconducibili solo in senso lato al "sistema di voto" (ad esempio a fini di protezione di minoranze regionali o linguistiche) e comunque solo a condizione che il principio di proporzionalità venga garantito e che sussista un interesse pubblico preponderante. Dato il grande valore dei diritti politici coinvolti, le predette limitazioni dovrebbero essere però concesse solo con grande cautela: l'assegnazione di mandati conferiti con il voto popolare in base a un sistema di quote rappresenterebbe in ogni caso una limitazione inammissibile del diritto di voto libero e uguale.

80. Il Tribunale federale ha invece dichiarato ammissibili le quote femminili per le autorità non direttamente elette dal popolo, in quanto ciò non pregiudica il processo elettorale e la libertà di voto; inoltre la disciplina oggetto di valutazione da parte del Tribunale è sufficientemente flessibile da essere giudicata proporzionata rispetto alla sottorappresentanza delle donne in seno alle autorità cantonali. Il Tribunale federale ha definito in linea di principio ammissibili quote di lista (quote di nomina) corrispondenti alle quote dei due generi nelle liste elettorali.

81. L'ultima decisione del Tribunale federale, risalente al 2005<sup>97</sup> riguarda la regolamentazione delle quote nell'ambito della vita professionale, nella fattispecie

<sup>95</sup> DTF 123 I 152 segg.

<sup>96</sup> DTF 125 I 21 segg.

<sup>97</sup> DTF 131 II 361 segg.

per quel che concerne l'accesso al professorato presso l'Università di Friburgo. Sulla base della propria giurisprudenza ordinaria volta a giustificare interventi nel campo dei diritti costituzionali (in questo caso il diritto di un candidato di sesso maschile alla parità di trattamento tra i sessi), il Tribunale federale ha dichiarato ammissibili i sistemi di quote femminili quali misure di sostegno alle donne, se e in quanto essi siano giuridicamente fondati e proporzionati, ovvero siano da un lato adatti a raggiungere l'obiettivo della parità e dall'altro indispensabili, non possano essere sostituiti da un altro strumento che violi in misura minore i diritti degli uomini interessati e il rapporto tra fine e mezzi impiegati appaia ragionevole alla luce degli interessi in gioco (principio di proporzionalità in senso stretto). La fissazione di quote rigide a favore delle donne è definita anche in questa sede come "*difficilmente ammissibile, vista la gravità della violazione che esse comportano rispetto al divieto formale di discriminazione sessuale.*" Nel caso in questione, il Tribunale federale ha dichiarato inammissibile l'esclusione automatica di candidature maschili, in quanto manca il necessario fondamento giuridico per un intervento di questo tipo a scapito dei diritti dei candidati di sesso maschile. Il Tribunale federale ha però anche messo in dubbio il fatto che il sistema di quote rigide posto in atto dall'Università di Friburgo sia adeguato e necessario ai fini del raggiungimento delle pari opportunità, definendo il sistema delle quote censurabile soprattutto alla luce del principio di proporzionalità in senso stretto.

82. Dal mese di agosto 2006, tra i sette membri del Consiglio federale svizzero ci sono nuovamente due donne. Le donne rappresentano il 25 per cento dei membri del Consiglio nazionale e il 23,9 per cento del Consiglio degli Stati.

### 3.3. Disciplinamenti significativi per le donne

83. La legge federale sulla parità dei sessi (LPar)<sup>98</sup> persegue lo scopo di promuovere l'effettiva parità tra uomo e donna nell'ambito della vita professionale.

84. In adempimento di un intervento parlamentare, il Consiglio federale ha fatto eseguire una valutazione dell'efficacia della legge sulla parità dei sessi relativamente al periodo compreso tra il mese di gennaio 2004 e la primavera 2005. In occasione di tale iniziativa sono state rilevate, registrate sistematicamente e analizzate tutte le decisioni pronunciate dai competenti tribunali di tutte le istanze in materia di parità dei sessi. Il rilevamento ha prodotto complessivamente 269 decisioni giudiziarie analizzabili, la maggior parte delle quali (57%) verte su questioni di discriminazione salariale. Al secondo posto figurano le molestie sessuali sul posto di lavoro (21%) e al terzo i licenziamenti discriminatori (19%).

85. Sono stati inoltre registrati tutti i casi di conciliazione trattati negli uffici di conciliazione cantonali (per un totale di 355 procedimenti). Il 37 per cento dei casi riguardava questioni di discriminazione salariale e il 26 per cento molestie sessuali sul posto di lavoro.

86. Nel suo rapporto del 15 febbraio 2006<sup>99</sup> il Consiglio federale ha presentato e commentato i risultati della valutazione, giungendo alla conclusione che la legge sulla parità dei sessi, nei suoi primi dieci anni di applicazione, ha prodotto effetti sostanzialmente positivi, in quanto mette a disposizione delle persone oggetto di

<sup>98</sup> RS 151.1.

<sup>99</sup> FF 2006 2941 segg.

discriminazione utili strumenti di difesa. Tuttavia, a giudizio del Consiglio federale, questa legge da sola non basta a garantire la parità nel mondo del lavoro: da un lato le condizioni di contesto devono mutare sotto vari profili, dall'altro anche le imprese devono essere responsabilizzate.

87. Sulla base del rapporto di valutazione, il Consiglio federale ha assegnato all'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo e all'Ufficio federale di giustizia vari compiti<sup>100</sup>, ponendo l'accento sulla promozione mirata dell'informazione e della sensibilizzazione. I procedimenti giudiziari dovranno essere ottimizzati mediante la formulazione di raccomandazioni per la stesura di perizie concernenti la parità salariale e gli uffici di conciliazione dovranno poter prendere visione delle prove. Dovrà inoltre essere valutata l'istituzione di incentivi (marchio di parità) per le imprese e la creazione di un organismo inquirente. Per quanto concerne gli acquisti pubblici, il Consiglio federale definirà una procedura che assicuri il rispetto delle norme di legge sulla parità salariale. Il Consiglio federale ha tuttavia respinto la richiesta di ampliare la portata della protezione dal licenziamento, in quanto ciò non risolverebbe il problema della paura di perdere il posto di lavoro.

88. La Costituzione federale prevede, all'articolo 116 capoverso 3, un'assicurazione per la maternità:

**"Articolo 116 Assegni familiari e assicurazione per la maternità**

<sup>1</sup> Nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia. Può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia.

<sup>2</sup> Può emanare prescrizioni sugli assegni familiari e gestire una cassa federale di compensazione familiare.

<sup>3</sup> La Confederazione istituisce un'assicurazione per la maternità. Può essere obbligato a versare contributi anche chi non può fruire delle prestazioni assicurative.

<sup>4</sup> La Confederazione può dichiarare obbligatoria l'affiliazione a casse di compensazione familiari e all'assicurazione per la maternità, in generale o per singoli gruppi della popolazione, e subordinare le sue prestazioni ad adeguate prestazioni dei Cantoni

89. A seguito della revisione della legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (cfr. n. 11), ora tutte le donne svizzere occupate hanno diritto a percepire per 14 settimane (98 giorni) dopo la nascita di un figlio un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio conseguito prima del parto, con un massimo di 172 franchi al giorno. Anche le contadine e le mogli che collaborano in seno all'azienda del marito percepiscono un'indennità sostitutiva, sempre che dispongano di un reddito proprio. La regolamentazione federale rappresenta lo standard minimo: è sempre possibile prevedere condizioni più favorevoli (indennità più elevate, periodi di congedo più lunghi) tramite contratti di lavoro individuali, convenzioni di lavoro collettive o altre normative di diritto pubblico, ad esempio l'assicurazione cantonale di maternità. Le amministrazioni pubbliche, spesso più generose, hanno mantenuto i diritti acquisiti. Nel settore privato, le prestazioni supplementari offerte dai datori di lavoro sono state anch'esse generalmente mantenute.

<sup>100</sup> FF 2006 2974 seg.

90. Secondo uno studio del 2004 dell'OCSE<sup>101</sup> incentrato sull'analisi comparativa della conciliabilità tra lavoro e famiglia in diversi Stati, occorrono interventi nell'ambito dell'assistenza all'infanzia complementare alla famiglia al fine di agevolare l'accesso alle strutture diurne e di incentivare l'occupazione femminile (a tempo pieno).

91. A livello federale è stato posto in atto un sistema di aiuti finanziari. Si tratta di un programma d'impulso della durata di otto anni, che punta a incoraggiare la creazione di strutture di accoglienza per i bambini e permettere così ai genitori di meglio conciliare famiglia e lavoro o famiglia e formazione. Il Parlamento ha concesso un credito di 320 milioni di franchi per la durata del programma (cfr. n. 293).

92. Dal 2001 in poi praticamente tutti i Cantoni hanno emanato disposizioni relative ad interventi per la protezione delle vittime della violenza domestica o sono in procinto di farlo. Così, ad esempio, le leggi di polizia in materia sono state integrate, la procedura penale adeguata e in alcuni casi sono state create apposite leggi per la protezione delle vittime. L'allontanamento immediato dell'autore della violenza, il divieto di tornare nell'abitazione ed il ricorso talvolta obbligatorio a servizi di consulenza sono le misure previste con maggior frequenza. Alcuni Cantoni prevedono anche divieti di contatto ed in casi particolari il fermo preventivo. Le misure cantonali volte a garantire la tutela a breve termine delle vittime della violenza rappresentano una necessaria integrazione della revisione prevista a livello federale per le norme di diritto civile relative alla protezione della personalità, che dovranno essere in grado di garantire una protezione più completa (cfr. anche n. 93).

93. Le norme di diritto civile di tutela della personalità sono state più dettagliatamente formulate nel senso di prevedere, al fine di proteggere le vittime di violenze, minacce o insidie, l'adozione di provvedimenti giudiziari quali il divieto di avvicinare o contattare la vittima e di recarsi in determinati luoghi. Il nuovo articolo 28b CC (cfr. n. 11) recita:

**"Articolo 28b Violenza, minacce o insidie**

<sup>1</sup> Per proteggersi da violenze, minacce o insidie, l'attore può chiedere al giudice di vietare all'autore della lesione in particolare di:

1. avvicinarsi o accedere a un perimetro determinato attorno alla sua abitazione;
2. trattenersi in determinati luoghi, in particolare vie, piazze o quartieri;
3. mettersi in contatto con lui, in particolare per telefono, per scritto o per via elettronica, o importunarlo in altro modo.

<sup>2</sup> Inoltre, se vive con l'autore della lesione nella stessa abitazione, l'attore può chiedere al giudice di farlo allontanare dall'abitazione per un periodo determinato. Questo periodo può essere prolungato una volta per motivi gravi.

<sup>3</sup> Il giudice può, per quanto appaia giustificato considerate tutte le circostanze:

1. obbligare l'attore a versare un'indennità adeguata all'autore della lesione per l'uso esclusivo dell'abitazione; o

<sup>101</sup> "Babies and bosses – Balancing Work and family life (volume 3), New Zealand, Portugal and Switzerland", Edizioni OCSE.

2. con il consenso del locatore, trasferire al solo attore i diritti e gli obblighi derivanti dal contratto di locazione.

<sup>4</sup> I Cantoni designano un servizio che può decidere l'allontanamento immediato dell'autore della lesione dall'abitazione comune in caso di crisi e disciplinano la procedura.

94. Questi provvedimenti non si applicano solo a favore delle vittime della violenza domestica: anche le vittime dei cosiddetti casi di "stalking" possono farvi ricorso per la propria difesa. Gli organi giurisdizionali potranno inoltre ordinare l'allontanamento temporaneo dell'autore della violenza dall'abitazione nella quale convive con la vittima. I Cantoni saranno tenuti a prevedere possibilità di intervento in casi critici. Come sopra illustrato, la maggior parte dei Cantoni ha già provveduto in questo senso.

95. Dal 1° aprile 2004 i casi di lesioni semplici, coazione sessuale e violenza carnale nell'ambito dell'unione coniugale o della convivenza sono perseguibili non più solo su querela di parte ma d'ufficio. (art. 123, 189 e 190 CP; cfr. n. 11)<sup>102</sup>.

96. Le persone che, a causa di un reato, siano state direttamente lese nella propria integrità fisica, psichica o sessuale possono beneficiare delle prestazioni e dell'aiuto previsti dalla legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (cfr. n. 19), indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia stato rintracciato e che il suo comportamento sia stato colpevole. La legge prevede tre tipi di aiuto: consulenza, protezione della vittima e tutela dei suoi diritti nel procedimento penale, indennizzo e riparazione morale. I Cantoni devono mettere a disposizione delle vittime consultori incaricati di offrire loro un aiuto medico, psicologico, sociale, materiale e giuridico. Le prestazioni dei consultori sono gratuite. Le autorità devono tutelare la personalità della vittima in tutti gli stadi del procedimento penale: in caso di reati contro l'integrità sessuale, si può ordinare un confronto solo se il diritto dell'imputato di essere sentito lo esige in modo imperativo e su richiesta della vittima si può ordinare l'udienza a porte chiuse. Inoltre qualsiasi vittima di un reato commesso in Svizzera, se soddisfa i requisiti previsti dalla legge, ha diritto a un indennizzo o a una riparazione morale da parte dello Stato.

### 3.4. Tratta delle donne

97. Cfr. n. 149 segg.

### 3.5. Autorità

98. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) si è occupato negli ultimi anni soprattutto delle problematiche dell'uguaglianza dei diritti, delle pari opportunità nell'ambito della vita professionale, della parità salariale, della collaborazione a livello internazionale e della lotta alla violenza sulle donne. Fornisce inoltre consulenza ad autorità, imprese, organizzazioni e privati ed è diventato un centro di competenza per le questioni concernenti la parità tra i sessi nell'ambito dell'amministrazione federale. Manifestazioni periodiche ed un centro di documentazione assolvono alla funzione di informazione e sensibilizzazione di un vasto pubblico e di predisposizione di testi specialistici. Infine l'Ufficio sostiene

<sup>102</sup> RU 2004 1403 segg..

progetti e consultori che contribuiscono alla causa della parità tra i sessi nella vita professionale.

99. La Commissione federale per le questioni femminili è tenuta a fornire consulenza al Consiglio federale nell'ambito di questioni riguardanti la parità tra i sessi. La Commissione si esprime anche sistematicamente su problematiche attuali e prende parte alle consultazioni condotte dalle autorità federali in relazione a progetti legislativi in materia di uguaglianza. La Commissione si occupa dell'elaborazione di principi basilari e raccomandazioni su questioni attuali riguardanti l'uguaglianza e si dedica attivamente alle pubbliche relazioni.

100. Diversi uffici dell'amministrazione federale dispongono oggi di servizi specializzati o di esperti in questioni relative all'uguaglianza, che per la maggior parte si occupano della promozione delle pari opportunità nella gestione delle risorse umane in seno all'amministrazione stessa. Secondo l'ultimo rapporto di valutazione dell'Ufficio federale del personale, quasi il 60 per cento dei responsabili del personale interpellati ha confermato che nel corso degli ultimi quattro anni l'aumento della quota femminile nei quadri, in ragione di una percentuale definita, non ha costituito un obiettivo esplicito del loro ufficio. L'attribuzione di priorità al sesso sottorappresentato, come stabilita nelle istruzioni del Consiglio federale, viene effettivamente attuata solo in un quarto degli uffici. Il 57 per cento dei direttori di servizio ha definito la realizzazione delle pari opportunità tra donna e uomo nei rispettivi uffici come un'importante funzione "trasversale". Solo nel 34 per cento dei casi, però, si è deciso di realizzare un catalogo di misure da adottare in materia ed appena la metà degli uffici si è posta concreti obiettivi su base annuale per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna. Solo la metà delle persone che si occupano di pari opportunità nell'amministrazione dispone delle necessarie risorse e competenze finanziarie o di un mandato concreto. Il contributo personale alla promozione delle pari opportunità tra uomo e donna è solo raramente contemplato – e quindi valutato – come un obiettivo da perseguirsi dai dirigenti. Nell'86 per cento degli uffici ciò non avviene mai o soltanto in singoli casi.

101. Anche nella maggior parte dei Cantoni e in alcuni Comuni urbani sono presenti centri che si occupano specificamente di uguaglianza, i cui principali campi di interesse sono le tematiche relative a formazione, vita lavorativa e mercato del lavoro, conciliabilità di famiglia e lavoro per uomini e donne, violenza sulle donne e integrazione degli immigrati. Gli uffici statali che si occupano di parità a livello federale, cantonale e comunale sono riuniti nella Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini, che attualmente conta 24 membri e supporta, coordina, progetta e realizza attività di portata nazionale e regionale.

102. Negli ultimi anni sono state adottate misure per la parità, la lotta contro le discriminazioni e la promozione delle donne nei più diversi campi. La gamma degli strumenti impiegati spazia dalle già citate riforme legislative (revisioni di leggi nei campi della violenza domestica, dell'interruzione di gravidanza, dell'indennità di perdita di guadagno per gravidanza), a specifici programmi per la realizzazione dell'uguaglianza, che riuniscono attività diverse in un'unica strategia mirata (ad esempio per quel che concerne la formazione professionale o le politiche per il personale dell'amministrazione federale), al sostegno finanziario di progetti orientati alla parità dei diritti portati avanti da istituzioni statali e non statali (ad esempio gli aiuti finanziari della Confederazione giusta la legge sulla parità dei sessi o il già citato finanziamento iniziale per l'istituzione di centri di accoglienza per l'infanzia

complementari alle famiglie) e a un'attività sistematica di pubbliche relazioni per la lotta contro gli stereotipi (ad esempio le campagne "*Fairplay-at-home*" e "*Fairplay-at-work*", realizzate dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo).

#### 4. Articolo 4: Deroche ai diritti riconosciuti in caso di urgenza

103. La Costituzione federale contiene varie disposizioni che consentono, in determinate circostanze, di adottare misure di carattere eccezionale:

- l'articolo 165 della Costituzione prevede una procedura legislativa accelerata per il diritto d'urgenza (legislazione d'urgenza)<sup>103</sup>;
- gli articoli 173, 184 e 185 della Costituzione permettono, in situazioni eccezionali<sup>104</sup>, di adottare misure su base costituzionale; tali misure devono rispettare i diritti garantiti dalla Costituzione federale.

104. La Costituzione federale, per contro, non contiene alcuna disposizione espressamente riferita al "diritto di necessità" extracostituzionale, applicabile in caso di situazioni eccezionali di grave crisi (ad es. guerre, catastrofi naturali di rilevante entità ecc.) che impediscano il normale funzionamento delle istituzioni. In effetti, le norme costituzionali sopra citate sono senz'altro applicabili in caso d'urgenza, ma non consentono di derogare alla Costituzione.

105. Per contro, è ammessa l'emanazione di leggi di emergenza quando l'esistenza stessa dello Stato è minacciata e le procedure costituzionali (comprese quelle sopra descritte) non sono più in grado di far fronte al pericolo. La dottrina riconosce ampiamente che in casi del genere i più alti organi politici dello Stato hanno il potere e il dovere di adottare le misure che si rendono necessarie, in quanto l'esistenza dello Stato non può essere sacrificata, in simili circostanze, al rispetto della Costituzione. In presenza di tali situazioni, che mettono a rischio l'esistenza degli individui e dello Stato, è quindi ammesso che le autorità competenti vengano investite del potere di adottare tutte le misure che s'impongono per salvaguardare l'esistenza e l'indipendenza del Paese. La competenza in merito spetta in prima istanza all'Assemblea federale; quando quest'organo instaura il diritto di necessità, i diritti popolari (referendum) vengono sospesi. In seconda istanza, la competenza spetta al Consiglio federale. E' altresì previsto che il Parlamento deleghi i propri poteri al Consiglio federale. Una simile delega di poteri si è verificata due volte nella storia del Paese, e precisamente in occasione delle due Guerre Mondiali del 1914/1918 e del 1939/1945.

106. Il diritto di necessità, come descritto alla n. 105, è soggetto ai seguenti principi informativi:

<sup>103</sup> Ad esempio, la legge urgente del 15 dicembre 2000 (RU 2000 2991) che introduce nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione è stata adottata in base a tale procedura. Le procedure dette "d'urgenza" possono riguardare solo atti di portata generale e non decisioni concrete concernenti casi particolari.

<sup>104</sup> Ad esempio, l'ordinanza del Consiglio federale del 7 novembre 2001 che vieta il gruppo "Al-Qaida" (RS 122).



- la sua instaurazione presuppone un reale stato di emergenza, espresso giuridicamente con il principio della proporzionalità: ne consegue, segnatamente, che le misure non richieste dallo stato di emergenza devono essere adottate seguendo l'ordinaria procedura costituzionale;
- l'esercizio della competenza in materia di diritto di necessità deve essere sottoposto al controllo politico dell'Assemblea federale, la quale deve poter decidere periodicamente sul mantenimento delle decisioni assunte. In ogni caso, è stata questa la procedura seguita in occasione delle due guerre mondiali. Solo se neppure una parte del Parlamento potesse essere riunita a tale scopo si dovrebbe rinunciare a detta funzione di controllo.

107. Il 16 giugno 2003, il Consiglio federale ha abrogato 23 atti rientranti nell'ambito del diritto di necessità – atti ormai senza oggetto, spesso risalenti al periodo 1950-1985, che erano stati in gran parte approvati a titolo provvisorio o semplicemente trasmessi al Consiglio federale per informarlo degli eventi eccezionali occorsi in quel periodo.

108. I diritti citati nell'articolo 4 capoverso 2 del Patto (come è il caso di quelli enunciati dall'articolo 15 cpv. 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU]) non vengono toccati, in Svizzera, nei loro contenuti basilari neppure in caso di pericoli eccezionali che minaccino l'esistenza della nazione. L'emanazione di una legge di emergenza extracostituzionale (cfr. n. 104) rispetterebbe in ogni caso tali diritti. Del resto, nessuno degli atti abrogati il 16 giugno 2003 (cfr. n. 107) violava l'articolo 4 capoverso 2 del Patto.

109. Per quanto riguarda in particolare il diritto alla vita (art. 6 del Patto), si rileva come il legislatore svizzero abbia completamente abolito la pena di morte, che sanzionava ancora, nel Codice penale militare, i crimini più gravi commessi in tempo di guerra. Ratificando il secondo Protocollo facoltativo al Patto, la Svizzera si è impegnata, sul piano internazionale, a non reintrodurre più la pena di morte (cfr. anche la n. 5 di cui sopra, concernente il Protocollo n. 13 alla CEDU).

## **5. Articolo 5: Divieto dell'abuso del diritto; riserva del diritto più favorevole**

110. Le informazioni fornite alla n. 80 del Secondo rapporto continuano a essere pertinenti.

## **6. Articolo 6: Diritto alla vita**

### **6.1. Principio**

111. Il diritto alla vita e il divieto di comminare la pena di morte sono ora esplicitamente sanciti dall'articolo 10 capoverso 1 della Costituzione federale:

"Ognuno ha diritto alla vita. La pena di morte è vietata."

## 6.2. Diritto all'aiuto in situazioni di bisogno

112. Il diritto al minimo vitale di cui alla n. 81 del Secondo Rapporto è ora espressamente sancito dall'articolo 12 della Costituzione federale:

### "Articolo 12 Diritto all'aiuto in situazioni di bisogno

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."

113. La revisione parziale della legge federale sull'asilo (cfr. n. 11), approvata il 16 dicembre 2005, prevede che il blocco dell'aiuto sociale (fatto salvo il soccorso d'emergenza, cfr. n. 114) in vigore dal 1° aprile 2004 debba ora riguardare non solo le persone la cui domanda di asilo è stata respinta con una decisione di non entrata nel merito passata in giudicato, ma venga estesa a tutte le domande di asilo con esito negativo.

114. Il Tribunale federale si è approfonditamente occupato nel mese di marzo 2005 dell'articolo 12 della Costituzione federale<sup>105</sup>. La decisione del Tribunale ha riguardato la questione della costituzionalità dell'esclusione dall'aiuto minimo in situazioni di bisogno di richiedenti l'asilo interessati da una decisione di non entrata nel merito a causa di inosservanza dell'obbligo di collaborare all'esecuzione del loro allontanamento. Il Tribunale federale è giunto alla conclusione che l'aiuto di cui trattasi include tutti i mezzi indispensabili per poter superare una temporanea situazione di emergenza, quali cibo, vestiti, alloggio e cure mediche di base. Il dettato costituzionale prescrive un intervento volto a garantire il minimo indispensabile per un'esistenza dignitosa e a prevenire eventuali indegne situazioni di miseria. Il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno è inoltre strettamente correlato alla salvaguardia della dignità umana ai sensi dell'articolo 7 della Costituzione federale e quindi è esercitabile – dato che il suo contenuto riguarda i diritti umani – non solo dalle persone con cittadinanza svizzera, ma anche dagli stranieri, a prescindere dal loro status di soggiorno. Anche le persone che si trovano in Svizzera illegalmente potrebbero quindi avvalersi dell'articolo 12 della Costituzione federale. L'erogazione del minimo vitale necessario per un'esistenza dignitosa non deve essere negata in nessun caso, ed in particolare non si deve usare la negazione dell'aiuto come mezzo coercitivo per far valere disposizioni di legge riguardanti gli stranieri.

115. Spetta ai Cantoni definire in quale modo mettere a disposizione i "mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa". La Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali ha inoltre formulato raccomandazioni tese a garantire che le prestazioni si ispirino in tutta la Svizzera a criteri uniformi<sup>106</sup>.

## 6.3. Aiuto al suicidio

116. In Svizzera l'aiuto al suicidio è ammesso se non è mosso da motivi egoistici, come si deduce *ex contrario* dall'articolo 115 del Codice penale.

### "Articolo 115 Istigazione e aiuto al suicidio

<sup>105</sup> DTF 131 I 166 segg.

<sup>106</sup> [www.sodk-cdas-cdos.ch](http://www.sodk-cdas-cdos.ch).

Chiunque per motivi egoistici istiga alcuno al suicidio o gli presta aiuto è punito, se il suicidio è stato consumato o tentato, con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria."

117. Questa disciplina liberale ha favorito la diffusione di organizzazioni di aiuto al suicidio ed ha prodotto il fenomeno del cosiddetto turismo del suicidio. Nel mese di maggio 2006 il Consiglio federale ha esaminato il rapporto redatto dall'amministrazione intitolato "Eutanasia e medicina palliativa – La Confederazione deve legiferare?"<sup>107</sup>.

118. Il rapporto giunge alle seguenti conclusioni:

- l'eutanasia passiva (rinuncia o sospensione di terapie di sostentamento vitale) e l'eutanasia attiva indiretta (somministrazione di analgesici che possono sortire l'effetto secondario di accorciare la vita) non sono esplicitamente disciplinate dal Codice penale svizzero. Il divieto assoluto di uccidere previsto dallo stesso Codice stabilisce invece una netta distinzione – valida sia per il personale medico sia per le autorità di perseguimento penale – tra comportamento punibile e comportamento non punibile.
- Il legislatore potrebbe in effetti precisare ulteriormente, nel Codice penale o in un'altra legge, a quali condizioni i singoli casi di suicidio assistito in una delle due forme citate non siano punibili. Ma una legge che disciplini genericamente questa materia non potrebbe contemplare gli aspetti critici che emergono nei singoli casi e non sarebbe quindi di alcuna utilità. Le norme deontologiche – come le Direttive elaborate dall'Accademia Svizzera delle scienze mediche – meglio si prestano, invece, a disciplinare nel dettaglio una casistica tanto varia e complessa.

119. Il Consiglio federale ha pertanto suggerito al Parlamento di rinunciare ad una revisione delle disposizioni del Codice penale in materia. La medicina, le cure e l'assistenza palliative (*Palliative Care*: sostegno e assistenza completi ai malati terminali) leniscono il desiderio di ricorrere al suicidio assistito o all'eutanasia attiva, in quanto i pazienti possono vivere con dignità le ultime fasi della loro vita e morire con altrettanta dignità. È possibile e opportuno potenziare l'offerta e ottimizzare l'informazione e la consulenza fornite ai pazienti e ai loro congiunti, ma tale compito è prevalentemente di competenza dei Cantoni.

#### 6.4. Giurisprudenza

120. L'arresto di un tossicomane da parte di due funzionari della polizia ticinese è all'origine della decisione del 7 febbraio 2006 della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'affare *Scavuzzo-Hager e altri contro la Svizzera*. La persona in questione ha perso conoscenza durante l'intervento di polizia ed è deceduta tre giorni dopo all'ospedale. I due poliziotti che hanno effettuato l'arresto hanno condotto essi stessi l'inchiesta penale su tale morte sospetta e non sono mai stati interrogati da alcuna autorità di perseguimento penale; in seguito, la procedura penale avviata contro di loro è stata sospesa. Inoltre, le esatte circostanze dell'intervento non sono state stabilite in maniera sufficientemente chiara e le autorità di perseguimento penale non

<sup>107</sup> <http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/sterbehilfe.html>

hanno accertato se i funzionari di polizia avrebbero dovuto rendersi conto delle condizioni di vulnerabilità della persona deceduta. Nella sua decisione, la Corte europea dei diritti dell'uomo è arrivata alla conclusione che le circostanze del decesso non sono state oggetto di un'inchiesta efficace, il che, sotto il profilo procedurale, equivale a una violazione dell'articolo 2 della Convenzione (diritto alla vita). In merito si richiama un'analogia sentenza pronunciata dal Tribunale federale in data 6 ottobre 2005 <sup>108</sup> (cfr. n. 134).

## **7 Articolo 7: Divieto di tortura**

### **7.1. Principio**

121. Il divieto di tortura è ora sancito esplicitamente nell'articolo 10 capoverso 3 della Costituzione federale:

"La tortura nonché ogni altro genere di trattamento o punizione crudele, inumano o degradante sono vietati."

### **7.2. Quarto Rapporto periodico della Svizzera al CAT**

122. Il 6 e 9 maggio 2005, il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT) ha esaminato il Quarto Rapporto periodico della Svizzera<sup>109</sup> e nell'ambito delle proprie osservazioni finali,<sup>110</sup> ha in particolare salutato con favore il nuovo progetto di procedura penale unificata, il divieto di messa in isolamento, l'elaborazione di "direttive relative ai rimpatri sotto controllo per via aerea", la firma del Protocollo facoltativo alla Convenzione e la ratifica, in data 12 ottobre 2001, dello Statuto di Roma.

### **7.3. Comunicazioni al CAT**

123. Nel marzo 2007, presso il CAT erano depositate 60 comunicazioni contro la Svizzera. Di dette comunicazioni, sette sono state dichiarate irricevibili e 15 stralciate dal ruolo, mentre sei sono ancora pendenti. In cinque affari dei 32 decisi quanto al fondo, il CAT ha constatato come l'esecuzione delle decisioni di rinvio forzato dei richiedenti violi l'articolo 3 della Convenzione.

### **7.4. Terza e quarta visita del CPT in Svizzera**

124. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha effettuato la sua terza visita periodica in Svizzera dal 5 al 15 febbraio 2001. Durante i dieci giorni della visita, la delegazione ha visitato, nei Cantoni di Basilea, Berna, Friburgo, San Gallo, Turgovia e Zurigo, riformatori e penitenziari, posti di polizia, una clinica psichiatrica, un posto di frontiera e un centro

<sup>108</sup> DTF 131 I 455.

<sup>109</sup> CAT/C/55/Add.9.

<sup>110</sup> CAT/C/CR/34/CHE.

di detenzione a fini di espulsione. Inoltre, il CPT si è interessato alle procedure seguite e ai mezzi di coercizione utilizzati in occasione delle operazioni di rinvio forzato di stranieri. Il Comitato ha dichiarato di non aver rilevato, durante la visita, alcun indizio tale da far ritenere che vengano praticate torture. In occasione dell'ispezione, il CPT ha inoltre constatato che le raccomandazioni formulate a seguito della sua precedente visita avevano dato origine a un nuovo sistema di trasporto dei detenuti, denominato "*Train Street*", introdotto dal 1° gennaio 2001 in tutta la Svizzera. Come già fatto nel 1996, il CPT ha presentato all'attenzione del Consiglio federale un rapporto che verte essenzialmente sulla situazione riscontrata negli stabilimenti visitati.

125. La quarta visita del CPT in Svizzera si è svolta dal 20 al 24 ottobre 2003 e ha riguardato essenzialmente la sezione del carcere dell'aeroporto di Zurigo-Kloten che ospita le persone in attesa di rinvio forzato ("carcere n. 2"), nonché la zona di transito dell'aeroporto internazionale di Zurigo. Già al termine della sua visita, la delegazione ha comunicato a rappresentanti della Confederazione e del Cantone di Zurigo di non aver constatato alcun indizio di tortura o maltrattamenti gravi. Nel rapporto presentato al Consiglio federale nel marzo 2004, il Comitato ha espresso un parere circostanziato in merito alle condizioni riscontrate nel carcere n. 2 e nella zona di transito dell'aeroporto di Zurigo e ha rivolto una serie di raccomandazioni, commenti e richieste di informazione alle autorità svizzere.

126. Nei suoi pareri del 27 febbraio 2002 e del 27 ottobre 2004, il Consiglio federale ha da un lato illustrato le misure adottate per l'attuazione delle raccomandazioni del CPT, e dall'altro fornito risposta ai commenti ed alle richieste d'informazione da parte dello stesso CPT<sup>111</sup>.

## 7.5. Isolamento

127. Le argomentazioni relative alla detenzione in cella d'isolamento sono riportate nella terza parte del presente rapporto (Risposte alle critiche avanzate dal Comitato nelle osservazioni conclusive del 12 novembre 2001).

## 7.6. Sperimentazione medica

128. L'attuale legislazione relativa alla ricerca sull'essere umano in campo sanitario presenta diverse lacune. La Confederazione deve acquisire una competenza generale relativamente alla regolamentazione della ricerca medica sull'essere umano. A tale scopo, nel mese di gennaio 2006 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa alla seguente disposizione costituzionale:

### **Art. 118a Ricerca sull'essere umano**

<sup>1</sup> La Confederazione emana prescrizioni in materia di ricerca sull'essere umano nel campo della salute. In tal ambito provvede alla tutela della dignità umana e della personalità tenendo conto della libertà della ricerca.

<sup>111</sup> Il rapporto del CPT e il parere del Consiglio federale sono pubblicati sulla homepage dell'Ufficio federale di giustizia all'indirizzo:  
[www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat\\_buerger/menschenrechte.N.0032.File.tmp/ber-cpt-besuch03.pdf](http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/menschenrechte.N.0032.File.tmp/ber-cpt-besuch03.pdf).

- <sup>2</sup> La Confederazione si attiene ai seguenti principi:
- a. la ricerca sull'essere umano può essere effettuata soltanto:
    1. con il consenso informato delle persone interessate o laddove la legge preveda, a titolo eccezionale, che tale non sia necessario;
    2. se un esame indipendente stabilisce che è garantita la tutela delle persone che vi partecipano;
  - b. la ricerca con persone incapaci di discernimento può essere effettuata soltanto se sono soddisfatte elevate esigenze in merito alla loro tutela. In particolare, se la ricerca non lascia sperare in un miglioramento della loro salute; le persone incapaci di discernimento possono essere sottoposte tutt'al più a rischi e inconvenienti minimi;
  - c. nessuno può essere costretto a partecipare a un progetto di ricerca. Sono fatti salvi i progetti di ricerca con persone incapaci di discernimento che lasciano sperare in un miglioramento della loro salute;
  - d. il corpo umano o sue parti non possono essere alienati o acquistati dietro compenso a scopi di ricerca.
- <sup>3</sup> Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione si adopera per la qualità e la trasparenza della ricerca sull'essere umano.

129. Il progetto persegue lo scopo primario di tutelare la dignità e la personalità dell'essere umano nell'ambito della ricerca, basandosi su un'interpretazione in senso lato del concetto di "ricerca sull'essere umano", che abbraccia non solo la ricerca svolta su persone, ma anche la ricerca su materiali di origine umana, compresi i dati personali, su persone decedute nonché su embrioni e feti. La progettata legge federale riguardante la ricerca sull'essere umano dovrà tradurre in pratica la disposizione costituzionale testè citata. La ricerca sull'essere umano – a prescindere dal fatto che la stessa sia effettuata sulla persona in vita o sul cadavere o che la persona stessa metta a disposizione dei ricercatori propri materiali organici o dati – può essere consentita solo con il consenso informato delle persone interessate. La ricerca su persone particolarmente vulnerabili (persone incapaci di discernimento, persone capaci di discernimento ma minorenni o interdette, persone in situazioni d'urgenza, persone private della libertà, donne incinte) può inoltre essere effettuata unicamente quando non è possibile conseguire conoscenze equivalenti senza il loro coinvolgimento. Infine il corpo umano o sue parti non possono essere alienati o acquistati dietro compenso a scopi di ricerca.

130. Il progetto costituzionale soddisfa sia i requisiti di cui alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo sia quelli del Patto II ONU<sup>112</sup>. Il capoverso 2 lettera c disciplina l'ammissibilità delle sperimentazioni forzate. La possibilità di effettuare in modo coercitivo su persone incapaci di discernimento ricerche che lasciano sperare in un miglioramento delle loro condizioni di salute è stata valutata in senso negativo nel quadro della consultazione. Pertanto il Consiglio federale, in sede di presa d'atto del rapporto sulla procedura di consultazione (29 gennaio 2007), ha stabilito di rivedere e di armonizzare con la Convenzione del Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo e la biomedicina<sup>113</sup> il divieto di coinvolgere persone in progetti di ricerca

<sup>112</sup> cfr. Rapporto esplicativo all'avamprogetto di disposizione costituzionale concernente la ricerca sull'essere umano, pag. 27.

<sup>113</sup> Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e la dignità dell'essere umano nei confronti delle applicazioni della biologia e della medicina: Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la biomedicina, STE 164.

senza il loro consenso. Fatta un'unica eccezione, il progetto è conforme ai requisiti di tale convenzione, che agli articoli 16 e 17 pone diverse condizioni, in parte specifiche, alla ricerca sugli esseri umani. L'avamprogetto in questione ne riprende le condizioni principali, ad esempio il principio del consenso informato e la valutazione indipendente, dichiarandole applicabili anche alla ricerca sull'essere umano in senso lato (lett. a). Alla *lettera b* fissa inoltre i requisiti supplementari per la ricerca su persone incapaci di discernimento, decretando in particolare che se la ricerca non lascia intravedere un beneficio diretto per la loro salute, queste persone possono essere sottoposte tutt'al più a rischi e inconvenienti minimi. La responsabilità di disciplinare le specifiche condizioni poste alla ricerca sugli esseri umani (ad esempio un equilibrato rapporto tra rischi e benefici) è invece demandata al legislatore. La *lettera d* prevede, analogamente all'articolo 21 della Convenzione sulla biomedicina, il divieto di fare commercio del corpo umano o di sue parti. Ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1 della Convenzione sulla biomedicina, la ricerca su persone incapaci di dare il loro consenso è tra l'altro consentita solo se il diretto interessato (ossia – secondo il diritto svizzero – la persona incapace di discernimento) non oppone un rifiuto.

131. Per quanto concerne la sperimentazione medica descritta al numero 96 del Rapporto iniziale, è il caso di notare che nel corso della loro 627<sup>a</sup> riunione i delegati dei Ministri del Consiglio d'Europa hanno adottato la Raccomandazione n. R (98)7 relativa agli aspetti etici e organizzativi delle cure sanitarie in ambito penitenziario. Detta Raccomandazione sarà applicata in Svizzera.

132. In occasione della 59a Assemblea generale delle Nazioni Unite, la Svizzera ha sostenuto l'adozione di una dichiarazione sulla clonazione degli esseri umani che invita gli Stati membri a vietare qualsiasi forma di clonazione umana incompatibile con la garanzia della dignità e la protezione della vita umana<sup>114</sup>.

133. Attualmente il Parlamento sta esaminando la Convenzione del Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo e la biomedicina, in vista della sua ratifica da parte della Svizzera.

## 7.7. Giurisprudenza

134. Il Tribunale federale ha stabilito con sentenza del 6 ottobre 2005<sup>115</sup> che chi afferma in modo sostenibile di essere stato trattato in modo degradante da un funzionario di polizia, ha diritto a un'inchiesta seria e approfondita. L'omissione di tale inchiesta costituisce violazione del divieto di tortura.

## 7.8. Principio del non respingimento nella legislazione sull'asilo

135. La legge federale sull'asilo del 26 giugno 1988 (LAsi), entrata in vigore il 1° ottobre 1999, contiene svariate misure tese a combattere gli abusi in materia d'asilo (cfr. n. 11). In particolare, c'è una nuova disposizione di detta legge che motiva la non entrata nel merito nel caso in cui il richiedente non consegni alcun documento d'identità entro 48 ore.<sup>116</sup> La portata di tale articolo è limitata ai casi manifestamente

<sup>114</sup> A/RES/59/280.

<sup>115</sup> DTF 131 I 455 segg.

<sup>116</sup> Articolo 32 capoverso 2 lettera a LAsi.

abusivi. In realtà, l'interpretazione che ne danno sia l'Ufficio federale della migrazione che l'ex Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA; attualmente Tribunale amministrativo federale [TAF]) è restrittiva. Così, l'autorità di ricorso ha considerato che il concetto di "persecuzione" non deve intendersi soltanto come "serio pregiudizio" ma comprende in effetti anche tutti gli altri ostacoli all'esecuzione del rinvio forzato, indipendentemente dal fatto che questo sia illecito o ragionevolmente non praticabile, o semplicemente impossibile. Ciononostante, a partire dal 2003 l'autorità di ricorso ha ristretto la propria interpretazione del concetto di "persecuzione" e ha stabilito che esso include gli ostacoli all'esecuzione del rinvio solo se dovuti a pregiudizi imputabili all'agire umano, con esclusione degli altri eventuali impedimenti a tale esecuzione<sup>117</sup>. Inoltre, la CRA ha giudicato che le esigenze delle autorità competenti in materia di prove non dovessero essere troppo onerose. Se gli indizi di persecuzione non appaiono *prima facie* come privi di credibilità, la qualità di rifugiato deve essere oggetto di esame quanto al fondo<sup>118</sup>. È entrato in vigore anche l'istituto della protezione provvisoria, illustrato nel Secondo Rapporto (n. 93), ma la sua applicazione pratica non si è rivelata necessaria.

136. D'altro canto, dopo il 1° aprile 2004 (revisione della LAsi, cfr. n. 11), il termine di ricorso contro una decisione di non entrata nel merito è stato portato recentemente a cinque giorni lavorativi, e il ricorso, in linea generale, ha effetto sospensivo, il che permette di garantire al meglio i diritti dei richiedenti l'asilo per cui sia stata pronunciata una decisione di non entrata nel merito del rinvio forzato.

137. Le statistiche riguardanti l'asilo mettono in evidenza un netto calo del numero dei richiedenti nel corso degli ultimi anni, con una lieve eccezione nel 2006. Nel 2006, 10'537 persone hanno chiesto asilo in Svizzera, cioè il 4,7 per cento in più rispetto al 2005. Nel 2005, avevano presentato domanda d'asilo 10'061 persone, vale a dire il 29,4 per cento in meno rispetto al 2004 (14'248 domande). Nel 2003, le domande erano state 21'037, il 21 per cento in meno rispetto al 2002. Da gennaio a dicembre 2006, sono state trattate in prima istanza 11'171 richieste d'asilo (12'695 nel 2005). Si può sottolineare che nel 2006 hanno ottenuto l'asilo in Svizzera 1'857 persone (1'497 nel 2005, 1'555 nel 2004). Nel 2006 sono state assunte 1'834 decisioni di non entrata nel merito (2'530 nel 2005, 5'193 nel 2004). L'asilo è stato concesso al 19,5 per cento dei richiedenti nel 2006; nel 2003, il tasso era del 6,7 per cento, nel 2004 del 9,9 per cento e nel 2005 del 13,6 per cento. Nonostante il lieve aumento delle domande nel 2006, i numeri di cui sopra dimostrano che la politica dell'asilo va nella direzione giusta e che le persone effettivamente perseguitate ottengono protezione in Svizzera.

138. La revisione parziale della legge sull'asilo (cfr. n. 11) ha introdotto una nuova formulazione dei motivi di non entrata nel merito in assenza di documenti d'identità<sup>119</sup>. La presentazione di documenti quali l'atto di nascita o la patente non è più sufficiente perché l'Ufficio federale della migrazione prenda una decisione concreta, considerato che detti documenti non consentono alla persona interessata di tornare nel suo Paese e inoltre sono facilmente falsificabili. Ciò nondimeno, se il richiedente rende verosimile che, per motivi giustificabili, non è in grado di consegnare alle autorità i propri documenti di viaggio o d'identità, l'Ufficio federale della migrazione è tenuto a entrare nel merito. Lo stesso vale nel caso in cui la

<sup>117</sup> GICRA 2003 n. 18.

<sup>118</sup> GICRA 1999 n. 17.

<sup>119</sup> Questa disposizione è entrata in vigore il 1° gennaio 2007.



qualità di rifugiato venga constatata in corso d'audizione o se durante l'audizione stessa emerga la necessità di ricorrere a nuove misure istruttorie per stabilire la qualità di rifugiato o constatare l'esistenza di un impedimento all'esecuzione del rinvio forzato. E' opportuno precisare che ogni decisione di non entrata nel merito è preceduta da un esame dettagliato e approfondito di tutti i documenti della relativa pratica, e che la decisione viene sempre debitamente motivata.

139. La revisione parziale della legge sull'asilo prevede inoltre che tutti i ricorsi abbiano, in linea di principio, effetto sospensivo, il che impedisce in ogni caso l'esecuzione del rinvio forzato durante la procedura di ricorso. Si tratta di una garanzia supplementare che rientra nel rispetto del principio di non-respingimento a favore dei richiedenti.

140. Le autorità cantonali hanno ora la possibilità di rilasciare il permesso di dimora per motivi umanitari a (ex) richiedenti l'asilo che si trovano nel Paese da almeno cinque anni. Le domande di rilascio del permesso per motivi umanitari a persone ammesse provvisoriamente vanno esaminate approfonditamente dopo cinque anni<sup>120</sup>.

141. Le disposizioni attualmente in vigore garantiscono protezione a qualsiasi persona rispondente alla qualifica di rifugiato. Inoltre, una volta adottata la decisione sui motivi della richiesta d'asilo (sia materiale sia di non entrata nel merito), l'Ufficio federale della migrazione prende una decisione sul rinvio forzato. Il rinvio forzato è illecito se gli impegni internazionali della Svizzera ne risultano violati. In merito si fa espresso riferimento all'articolo 7 del Patto, all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'articolo 10 capoverso 3 della Costituzione (divieto di tortura). Quindi, una persona sprovvista della qualità di rifugiato ma minacciata di una pena o di un trattamento inumano sarà ammessa provvisoriamente in Svizzera e non dovrà tornare nel suo paese d'origine o di provenienza. Lo stesso vale nel caso in cui il rinvio forzato non possa ragionevolmente essere praticato in quanto la persona sarebbe concretamente minacciata nel proprio Paese. Si tratta soprattutto di casi di persone malate che non possono essere curate nel loro Paese o di persone che, rinviate in Patria, si troverebbero a fronteggiare una situazione di violenza generalizzata.

142. La revisione parziale migliora inoltre lo status giuridico delle persone ammesse provvisoriamente, che ora godono di agevolazioni nell'accesso al mercato del lavoro ed hanno la possibilità di ricorrere all'istituto del ricongiungimento familiare dopo tre anni.

143. I minorenni non accompagnati saranno assistiti anche all'aeroporto da una persona di fiducia che li seguirà in tutte le fasi procedurali rilevanti ai fini della decisione<sup>121</sup>.

144. Con sentenza di principio di data 8 giugno 2006<sup>122</sup>, l'ex Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA) ha modificato la propria giurisprudenza sulla rilevanza in materia d'asilo delle persecuzioni non statali, decidendo di abbracciare la teoria della protezione. In base alla prassi finora adottata dalle autorità svizzere competenti in materia di asilo, una persecuzione era da ritenersi rilevante per la

<sup>120</sup> Questa normativa è in vigore dal 1° gennaio 2007 (cfr. art. 14 LAsi).

<sup>121</sup> Questa misura entrerà in vigore il 1° gennaio 2008.

<sup>122</sup> Sentenza dell'8 giugno 2006 nella causa A.I.I., Somalia, GICRA 2006/18.

concessione dell'asilo solo se perpetrata dallo Stato o a questo imputabile, quantomeno indirettamente, sulla base della teoria dell'imputabilità. Nel caso di un somalo richiedente l'asilo, che era stato arrestato da una milizia di clan, costretto ai lavori forzati e mutilato in seguito ai maltrattamenti subiti, l'ex Commissione di ricorso in materia d'asilo è giunta alla conclusione che un'interpretazione della Convenzione di Ginevra sui rifugiati depone a favore di un passaggio alla teoria della protezione; in tale contesto, il problema principale è rappresentato dalla domanda se la persona minacciata possa trovare in Patria protezione contro le persecuzioni. Per rispondere a questa domanda, l'ex Commissione di ricorso in materia d'asilo si è lasciata sostanzialmente guidare dallo scopo della Convenzione e dalla prassi unanimemente adottata dagli altri Paesi sottoscrittori, che segue la teoria della protezione. Ha quindi accolto il ricorso e ha ordinato all'Ufficio federale della migrazione di concedere asilo in Svizzera al ricorrente, già provvisoriamente accolto. La modifica della prassi giurisprudenziale esplicherà i propri effetti principalmente sui rifugiati provenienti da Paesi non in grado di garantire loro protezione o addirittura sprovvisti di una struttura statale (i cosiddetti "*failed states*"). Secondo la prassi finora adottata, questa categoria di persone doveva comunque essere accolta provvisoriamente a causa dell'impossibilità di esecuzione dell'allontanamento; la modifica ha dunque conseguenze esclusivamente sul loro status di soggiorno.

145. In una successiva sentenza di principio del 9 ottobre 2006<sup>123</sup> la CRA si è occupata del fenomeno del rapimento di giovani donne etiopi a scopo di matrimonio, giungendo alla conclusione che questa categoria di donne presenta – a determinate condizioni – i requisiti di rifugiato. Nella sentenza, la Commissione ha sottolineato il fatto che le vittime femminili di rapimento e violenza a scopo di matrimonio non ricevono dallo stato etiope la stessa protezione di cui generalmente godono le vittime di sesso maschile del reato di violenza privata. In questa discriminazione di genere a scapito delle vittime di violenza di sesso femminile, l'ex Commissione di ricorso ravvisa un atto persecutorio rilevante ai fini dell'asilo. Nel caso in questione si trattava di una giovane donna etiope che all'età di 16 anni era stata rapita, seviziata e violentata da un alto ufficiale, il quale, nonostante il rifiuto opposto dalla ragazza, la voleva sposare. L'ex Commissione di ricorso in materia di asilo ha accolto il ricorso, ordinando all'autorità di prima istanza di concedere asilo in Svizzera alla ricorrente.

## 7.9. Principio del non respingimento nell'assistenza giudiziaria internazionale

146. In una decisione di estradizione del 2003<sup>124</sup>, il Tribunale federale ha confermato i propri pronunciamenti, in base ai quali: "Gli standard minimi di protezione dei diritti individuali risultanti dalla CEDU o dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU; RS 0.103.2) fanno parte dell'ordine pubblico internazionale. Tra questi compare il divieto di praticare la tortura e infliggere trattamenti crudeli, inumani o degradanti (art. 3 della CEDU e art. 7 del Patto II dell'ONU); cfr. anche l'art. 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984 [RS 0.105], che vieta l'estradizione quando la persona interessata corre il rischio di essere sottoposta a tortura, e la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del 26 novembre 1987 [RS 0.106])".

<sup>123</sup> Sentenza del 9 ottobre 2006 nella causa W.H., Etiopia, GICRA 2006/32.

<sup>124</sup> DTF 129 II 100, 104.

## **7.10. Attività della Svizzera a livello internazionale**

147. Per quanto concerne gli interventi relativi alla ratifica e attuazione del Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, si rimanda a quanto affermato ai numeri 4 e 20.

## **8. Articolo 8: Divieto di schiavitù e lavori forzati**

### **8.1. Lavoro di pubblica utilità come sanzione penale**

148. L'articolo 37 della nuova parte generale del Codice penale prevede che il giudice, invece di infliggere una pena detentiva inferiore a 6 mesi o una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere, possa ordinare, con il consenso dell'imputato, un lavoro di pubblica utilità di 720 ore al massimo. Il lavoro di pubblica utilità dev'essere effettuato a favore di istituzioni sociali, opere d'interesse pubblico o persone bisognose d'aiuto. È prestato gratuitamente.

### **8.2. Sfruttamento delle donne**

149. La Svizzera è interessata dal fenomeno della tratta di esseri umani soprattutto come Paese di destinazione ed in misura minore come Paese di transito. Non si conosce il numero esatto di vittime di questo "commercio" in Svizzera, ed è difficile anche fare delle stime, in quanto questo tipo di fenomeno si verifica nell'ambito del mondo della criminalità. In base a stime effettuate a livello internazionale da un lato e al presunto numero di prostitute illegali dall'altro, l'Ufficio federale di polizia ha calcolato che nel 2002 il numero di persone colpite dal fenomeno della tratta di esseri umani in Svizzera sia stato compreso tra 1 500 e 3 000. Non esistono stime più recenti. Le vittime, per la maggior parte donne, avviate alla prostituzione, provengono soprattutto dai Paesi dell'Europa dell'Est e Sud-Est, dai Paesi baltici, dal Brasile e dalla Thailandia. Negli ultimi anni sono stati denunciati in Svizzera tra i 20 e i 50 casi ogni anno di tratta di esseri umani ed un numero pressoché doppio di casi di promovimento della prostituzione (art. 195 del Codice penale svizzero). Nel 2005 sono state 11 le condanne per tratta di esseri umani e 12 quelle per promovimento della prostituzione. Per quanto concerne il primo reato, il dato fa registrare un incremento rispetto agli anni precedenti, quando il numero di condanne per questo crimine oscillava tra due e sette. Va tuttavia sempre tenuto conto del fatto che probabilmente il numero reale di reati commessi è molto più elevato.

150. La lotta contro il fenomeno della tratta di esseri umani è un obiettivo dichiarato del Consiglio federale, che s'impegna a sostenere e rafforzare il piano internazionale di lotta contro la tratta e il traffico illecito di esseri umani. In questo spirito, la Svizzera ha ratificato nel 2006 i due Protocolli aggiuntivi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale - uno volto a reprimere la tratta di esseri umani, l'altro a lottare contro il traffico dei migranti - nonché il Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo, riguardante la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia (cfr. n. 4).

151. Nell'ambito della ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo, riguardante la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia (n. 4), il vecchio articolo 196 CP è stato sostituito dal nuovo articolo 182 CP. Questa revisione del Codice penale, entrata in vigore il 1° dicembre 2006, permette di estendere il reato di tratta di esseri umani, che precedentemente si riferiva solo alla tratta a fini di sfruttamento sessuale, anche alla tratta a fini di sfruttamento del lavoro o di prelievo di organi. Si riporta di seguito la nuova fattispecie penale:

**"Articolo 182 Tratta di esseri umani**

<sup>1</sup> Chiunque, come offerente, intermediario o destinatario, fa commercio di un essere umano a scopo di sfruttamento sessuale, di sfruttamento del suo lavoro o di prelievo di un suo organo, è punito con una pena detentiva o con una pena pecuniaria. Il reclutamento di un essere umano per i medesimi scopi è parificato alla tratta.

<sup>2</sup> Se la vittima è minorenni o se l'autore fa mestiere della tratta di esseri umani, la pena è una pena detentiva non inferiore a un anno.

<sup>3</sup> In ogni caso è pronunciata anche una pena pecuniaria.

<sup>4</sup> È punibile anche chi commette il reato all'estero. Gli articoli 5 e 6 sono applicabili."

152. Nel 2003 è stato istituito, sotto la direzione dell'Ufficio federale di polizia, il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT), che riunisce tutti gli organismi federali e cantonali che operano nell'ambito della lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti e ne coordina gli interventi nei settori della prevenzione, del perseguimento penale e della protezione delle vittime. Il Servizio SCOTT si occupa in particolare dell'attuazione delle raccomandazioni contenute nel Rapporto interdipartimentale "Tratta di esseri umani in Svizzera"<sup>125</sup> e nel protocollo supplementare alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato internazionale concernente la tratta di esseri umani e il traffico di migranti. È da un lato una piattaforma di informazione, coordinamento e analisi per la Confederazione e i Cantoni nella lotta alla tratta e allo sfruttamento degli esseri umani, mentre dall'altro rappresenta il centro di contatto e di coordinamento della cooperazione internazionale. Il suo obiettivo è rappresentato dal concreto incremento dell'efficacia degli interventi nei settori della prevenzione, perseguimento penale e protezione delle vittime.

153. Nel 2004 è stato inoltre istituito presso la Polizia giudiziaria federale il nuovo Commissariato "Pedofilia, tratta e sfruttamento degli esseri umani", che agisce a supporto dell'attività delle Polizie cantonali nelle indagini in ambito internazionale e intercantonale.

154. In diversi Cantoni, tra cui Zurigo, Berna, Soletta, S. Gallo e Lucerna, sono state istituite le cosiddette "tavole rotonde" allo scopo di garantire una stretta cooperazione tra le autorità federali preposte al perseguimento penale, gli uffici che si occupano di migrazione e i centri di consulenza per le vittime.

155. Dal mese di gennaio 2005 l'Ufficio svizzero dell'Organizzazione internazionale per la migrazione (OIM) di Berna offre alle autorità cantonali ed ai centri di consulenza specialistica pubblici e privati una consulenza specificamente incentrata

<sup>125</sup> Il Rapporto è pubblicato sulla homepage dell'Ufficio federale di giustizia all'indirizzo: [www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/gesetzgebung/menschenhandel.Par.0007.File.tmp/ber-menschenhandel-d.pdf](http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/gesetzgebung/menschenhandel.Par.0007.File.tmp/ber-menschenhandel-d.pdf).

sulle esigenze delle vittime della tratta di esseri umani che ritornano spontaneamente in patria. Presta inoltre attività di intermediazione nell'ambito dei programmi locali di riabilitazione e reintegrazione. L'OIM offre inoltre servizi di sensibilizzazione e formazione.

156. Per quanto riguarda più in particolare lo sfruttamento delle donne, il Cantone di Neuchâtel ha emanato il 29 giugno 2005 una legge sulla prostituzione e la pornografia, che mira a riconoscere a ciascuno la libertà di disporre del proprio corpo e a garantire che le persone che si prostituiscono – quasi esclusivamente donne - non subiscano restrizioni alla loro libertà d'azione e non siano vittime di minacce, violenze o pressioni, e che nessuno approfitti del loro stato di bisogno o dipendenza per spingerle a prestarsi ad atti sessuali.

157. Secondo la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (cfr. n. 19), il diritto a ricevere consulenza ed aiuto spetta ad ogni persona che, in conseguenza diretta di un crimine e a prescindere dalla propria nazionalità e dal proprio statuto di soggiorno, veda compromessa la propria integrità fisica, sessuale o psichica. Alle vittime che testimoniano spetta anche una serie di diritti processuali che mirano alla tutela di vittime e testimoni. Le vittime della tratta di esseri umani possono sostanzialmente chiedere aiuto a centri di consulenza statali e privati.

158. Ai fini della tutela delle vittime è importante anche la questione relativa alla loro situazione in termini di statuto di soggiorno. Il diritto vigente in materia di stranieri<sup>126</sup> prevede la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno in casi personali particolarmente rigorosi o per motivi di politica generale. Le vittime della tratta di esseri umani possono ricorrere a questa possibilità per un periodo di riflessione e poi eventualmente per la durata del procedimento penale. Non si tratta comunque di un diritto garantito per legge. Nel 2006, secondo un'indagine svolta nei Cantoni, il permesso di soggiorno è stato concesso a vittime della tratta di esseri umani in 45 casi (nel 2005 i casi erano stati 46), per 39 dei quali (2005: 30) non sono state adottate misure di allontanamento. La prassi in materia è disciplinata da una circolare dell'Ufficio federale della migrazione del 25 agosto 2004.

159. La regolamentazione vigente sarà probabilmente sostituita a partire dal 1° gennaio 2008 dalla nuova legge sugli stranieri (n. 11). L'articolo 30 capoverso 1 lettera e della nuova legge sugli stranieri prevede espressamente la possibilità di escludere le vittime della tratta di esseri umani dall'obbligo di possedere i requisiti generali previsti per l'ammissione. Quindi il soggiorno in Svizzera di questa categoria di vittime sarà giuridicamente disciplinato ex-novo.

160. È prevista anche la possibilità di garantire un aiuto al ritorno. Le autorità federali hanno altresì emanato nuove direttive per limitare l'immigrazione delle ballerine di cabaret e migliorarne la protezione<sup>127</sup>. Le direttive si applicano, come finora, alle artiste che presentano spettacoli sulle scene dei cabaret e la cui presenza in Svizzera è limitata a otto mesi al massimo per anno civile (soggiorno di breve durata). Esse completano le direttive precedenti in merito ad alcuni aspetti procedurali e regolano in particolare i seguenti punti:

<sup>126</sup> Articolo 13 lettera f e articolo 36 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri, OLS, RS 823.21.

<sup>127</sup> Allegato 4/8c alle Istruzioni LDDS [http://www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/weisungen\\_gruen/anhaenge/anhange48c\\_f.asp](http://www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/weisungen_gruen/anhaenge/anhange48c_f.asp).

- restrizione del numero massimo delle ballerine;
- validità limitata dei visti;
- controllo della fondatezza della domanda;
- condizioni richieste per l'assunzione;
- controlli periodici del rispetto delle prescrizioni relative all'occupazione legale e alla protezione dei lavoratori.

In data 2 febbraio 2006, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha emesso nuove istruzioni volte a proteggere le ballerine di cabaret<sup>128</sup>. Tali istruzioni prevedono, in particolare:

- l'obbligo di versare il salario di una ballerina di cabaret su un conto intestato alla ballerina stessa e del quale solo l'interessata ha la disponibilità;
- l'obbligo per il datore di lavoro di assicurare le ballerine, sin dalla loro assunzione, per le spese legate a visite mediche, medicinali e soggiorni ospedalieri;
- il divieto di esigere prestazioni che esulano dal contratto;
- l'intensificazione dei controlli sull'applicazione delle disposizioni in vigore.

161. È entrato in vigore il 1° marzo 1998, in sostituzione di quello del 1993, un nuovo contratto tipo di lavoro, redatto segnatamente con l'Associazione Svizzera dei caffè-concerto, cabaret, dancing e discoteche (ASC)<sup>129</sup>. Esso mira a proteggere maggiormente le artiste di cabaret e all'uopo comporta miglioramenti nel settore della sicurezza sociale, il più significativo dei quali concerne l'introduzione di un'indennità giornaliera in caso di malattia. Peraltro, sono soppressi i periodi di prova e il gerente di cabaret è vincolato per tutta la durata dell'impiego e non può licenziare la ballerina senza motivi. Per la prima volta, il contratto tipo vieta al datore di lavoro di esigere che la ballerina inciti i clienti a consumare bevande alcoliche. L'ulteriore elaborazione del contratto ha portato dal 1° gennaio 2004 in particolare alla definizione di disposizioni relative all'orario di lavoro e al lavoro notturno. A tale riguardo, viene ora richiesta all'inizio del rapporto di lavoro l'effettuazione di una visita medica per verificare l'idoneità al lavoro notturno, visita che va ripetuta ogni due anni.

162. Va infine menzionato che l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo ha preparato delle schede d'informazione generale che i consolati svizzeri devono rilasciare alle ballerine di cabaret unitamente al visto o alla garanzia del permesso di dimora. Dette schede sono state tradotte nelle lingue dei principali Paesi di provenienza e informano queste persone in merito ai loro diritti e doveri come anche in merito ai servizi cui possono rivolgersi in caso di bisogno. Le ballerine sono tenute a leggere il pieghevole informativo presso la Rappresentanza. Le ballerine che richiedono per la prima volta un visto a questo scopo vengono orientate dagli addetti delle Rappresentanze, nel corso di un breve colloquio, su ciò che le aspetta nello

<sup>128</sup> Istruzioni LDDS / Ballerine di cabaret dell'UFM del 2 febbraio 2006 [http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/menschenhandel.Par.0015.File.tmp/taenz\\_0601\\_f.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/menschenhandel.Par.0015.File.tmp/taenz_0601_f.pdf).

<sup>129</sup> v. Rapporto iniziale, n. 110.

svolgimento della loro attività nonché sui loro diritti e doveri. Si rammenta infine che la maggior parte delle autorità cantonali rilasciano alle interessate, unitamente al permesso di dimora, anche una scheda informativa dettagliata che le rende edotte in merito alla regolamentazione cantonale vigente e ai servizi pubblici e associazioni specializzate a loro disposizione.

163. La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e la Divisione politica IV del DFAE supportano dal punto di vista operativo numerosi progetti all'estero. La Svizzera è inoltre attivamente impegnata in organizzazioni internazionali che lottano contro la tratta degli esseri umani, ossia l'ONU, l'OSCE e il Consiglio d'Europa.

### **8.3. Sfruttamento sessuale dei fanciulli**

164. L'articolo 5 della nuova parte generale del Codice penale (cfr. n. 11) riconosce ora la competenza delle autorità svizzere nel perseguimento e nel giudizio dei reati sessuali commessi a danno di minori all'estero da chiunque si trovi in Svizzera e non sia estradato. In tal modo, l'esigenza della doppia incriminazione è abbandonata e viene riconosciuta la competenza pressoché universale della Svizzera.

165. A partire dal 1° aprile 2002 (revisione dell'art. 197 del Codice penale, cfr. n. 11), l'acquisire, il procurarsi con mezzi, elettronici o di altro tipo, o il possedere materiale pornografico rappresentante fanciulli, animali o atti di violenza è punibile con il carcere fino a un anno o con l'ammenda.

166. A partire dal 1° ottobre 2002, la prescrizione dei reati sessuali commessi su fanciulli o minori dipendenti e i crimini – enumerati dettagliatamente – commessi su persone minori di 16 anni (omicidio, coazione sessuale, sequestro, rapimento ecc.) decorre in ogni caso fino al giorno in cui la vittima compie 25 anni<sup>130</sup>.

167. Il 1° marzo 2006, l'associazione "Marche Blanche" ha depositato un'iniziativa popolare con cui si chiede che l'imprescrittibilità dei reati sessuali o di pornografia commessi su fanciulli impuberi sia inserita nella costituzione. Ritenendo che tale iniziativa non sia il mezzo adeguato per migliorare la prevenzione dei reati di pedofilia, il Consiglio federale ha deciso di sottoporre al Parlamento un controprogetto indiretto e, a tal fine, il 28 febbraio 2007 ha inviato in consultazione una serie di nuove disposizioni che concedono ai fanciulli di età inferiore a 16 anni vittime di gravi reati contro l'integrità sessuale o di reati molto gravi contro la vita e l'integrità fisica, un periodo di riflessione più lungo dell'attuale per decidere se sporgere denuncia penale. Il termine di prescrizione decorrerebbe dal momento in cui la vittima compie la maggiore età. La denuncia penale potrebbe così essere sporta fino al compimento dei 33 anni.

168. Come già ricordato (n. 4), la Svizzera ha ratificato in data 19 settembre 2006 il Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia. In riferimento a ciò, il 1° dicembre 2006 è entrato in vigore il nuovo articolo 182 CP (n. 11).

169. Inoltre, la Svizzera ha partecipato attivamente, in seno al Consiglio d'Europa, ai lavori del Comitato di esperti sulla criminalità nel cyberspazio. La Convenzione del

---

<sup>130</sup> Articolo 97 CP.

Consiglio d'Europa sulla cibercriminalità<sup>131</sup> è il primo strumento internazionale relativo ai reati commessi via Internet e altre reti informatiche. Il suo principale obiettivo è adottare una politica penale comune volta a proteggere la società contro il *cybercrime*, segnatamente mediante l'adozione di una legislazione interna adeguata e il potenziamento della cooperazione internazionale. La Svizzera ha firmato tale Convenzione il 23 novembre 2001 (cfr. n. 5).

170. A seguito della notevole impressione suscitata da diversi gravi casi di abuso di minori, di pedopornografia e pedofilia, spesso iniziati o comunque diffusi su vasta scala in Internet, il 1° gennaio 2003 è stato creato il Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI), con la funzione di centrale di segnalazione di siti Internet sospetti. Il Servizio SCOCI sottopone ad una prima analisi tutte le segnalazioni, anche se pervenute in forma anonima, di sospetti reati commessi in Internet, memorizza i dati dei file sospetti e li trasmette, accompagnati da una breve valutazione giuridica della situazione di fatto, alle competenti autorità di perseguimento penale nazionali ed estere. Il Servizio SCOCI monitora inoltre esso stesso i siti Internet per rilevarne eventuali contenuti perseguibili.

171. Le denunce pervenute (attualmente circa 7 500 all'anno) vengono gestite con l'ausilio di un efficace software. Dal 2003 sono stati trasmessi alle autorità di perseguimento penale dai 50 agli 80 casi al mese. La stragrande maggioranza di essi (circa il 90%) ha dato luogo ad un'inchiesta penale, che quasi sempre ha accertato la presenza di materiale vietato; un numero considerevole di questi casi si è concluso con la condanna dei sospettati.

172. Il Servizio SCOCI vanta una significativa e positiva presenza sui media, e una buona visibilità nei confronti della pubblica opinione grazie ad articoli specialistici e relazioni. La creazione ed il consolidamento di una rete tra scuole universitarie professionali, uffici di polizia, mondo economico, *ONG* ecc. sono elementi che rivestono una sempre maggior rilevanza.

173. Il 9 giugno 2006 il Consiglio degli Stati ha approvato una mozione con la quale si assegna al Consiglio federale il compito di integrare l'articolo 197 capoverso 3<sup>bis</sup> CP rendendo perseguibile anche il consumo di pedopornografia. Il Consiglio nazionale non ha finora esaminato la mozione, che quindi non è ancora stata trasmessa definitivamente.

#### **8.4. Legge federale sui trapianti di organi, tessuti e cellule**

174. La legge federale sui trapianti di organi, tessuti e cellule (legge sui trapianti; n. 11)<sup>132</sup> stabilisce il divieto di commercio e la gratuità della donazione, i criteri di accertamento della morte, i requisiti del consenso al prelievo di organi, tessuti e cellule di persone decedute, i criteri e le procedure per l'assegnazione degli organi, i requisiti per la donazione da vivente, lo xeno-trapianto ed il trapianto di tessuti o cellule umane embrionali e fetali. La legge sui trapianti e le relative ordinanze sono entrate in vigore il 1° luglio 2007.

---

<sup>131</sup> STE 185.

<sup>132</sup> FF 2004 4821; RS 810.21.



## 8.5. Servizio civile

175. Le questioni relative al rifiuto di svolgere il servizio militare per motivi di coscienza e al servizio civile saranno trattate più dettagliatamente nelle riflessioni relative all'articolo 18 (cfr. n. 262 segg.).

## 9. Articolo 9: diritto alla libertà ed alla sicurezza personali

### 9.1. Principio

176. Il diritto alla libertà personale è esplicitamente garantito dall'articolo 10 capoverso 2 della Costituzione federale:

"Ognuno ha diritto alla libertà personale, in particolare all'integrità fisica e psichica e alla libertà di movimento."

177. L'articolo 31 della Costituzione federale reca le seguenti disposizioni sulla privazione della libertà:

<sup>1</sup> Nessuno può essere privato della libertà se non nei casi previsti dalla legge e secondo le modalità da questa prescritte.

<sup>2</sup> Chi è privato della libertà ha diritto di essere informato immediatamente, in una lingua a lui comprensibile, sui motivi di tale privazione e sui diritti che gli spettano. Deve essergli data la possibilità di far valere i propri diritti. Ha in particolare il diritto di far avvisare i suoi stretti congiunti.

<sup>3</sup> Chi viene incarcerato a titolo preventivo ha diritto di essere prontamente tradotto davanti al giudice. Il giudice decide la continuazione della carcerazione o la liberazione. Ogni persona in carcerazione preventiva ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole.

<sup>4</sup> Chi è privato della libertà in via extragiudiziaria ha il diritto di rivolgersi in ogni tempo al giudice. Questi decide il più presto possibile sulla legalità del provvedimento."

### 9.2. CPT e CAT

178. Sia il CPT che il CAT raccomandano da qualche tempo alla Svizzera di autorizzare la persona arrestata a comunicare immediatamente con il proprio difensore. Il disegno di Codice di procedura penale svizzero (D-CPP, n. 12) consente di rispondere a tali raccomandazioni: in effetti, esso autorizza il difensore a presenziare a tutti gli interrogatori, compresi quelli davanti alla polizia, e a porre delle domande indipendentemente dalla condizione dell'imputato. Il difensore deve avere altresì la possibilità di intrattenersi liberamente con il suo cliente prima dell'interrogatorio o durante la sospensione dello stesso (art. 156 D-CPP; cfr. nn. 217 segg.).

179. Il D-CPP regola anche le questioni legate alla privazione della libertà, quali le condizioni necessarie per imporre le manette (art. 211) o la perquisizione

domiciliare (art. 212). Esso precisa che in caso di arresto o detenzione provvisoria si deve provvedere immediatamente ad avvertire i congiunti, come pure il datore di lavoro o la rappresentanza estera, se l'interessato lo richiede (art. 213). In casi eccezionali l'informazione non viene data se lo scopo dell'istruttoria lo vieta o se l'interessato vi si oppone espressamente.

180. Per quanto concerne la procedura applicabile in caso d'arresto, l'articolo 218 prevede inoltre che il fermo di polizia non possa durare più di 24 ore. Scaduto tale termine, la persona fermata dev'essere condotta dinanzi al pubblico ministero, che a sua volta deve tradurre l'imputato dinanzi al tribunale delle misure coercitive, il quale, tra l'altro, è competente ad ordinare e/o prolungare il fermo (art. 224).

### 9.3. Internamento a vita

181. Come già ricordato al n. 11, l'8 febbraio 2004 è entrato in vigore l'articolo 123a della Costituzione federale:

<sup>1</sup> Considerato il forte rischio di ricaduta, il criminale sessuomane o violento che nelle perizie necessarie alla formulazione della sentenza è stato definito estremamente pericoloso e classificato come refrattario alla terapia deve essere internato a vita. Liberazioni anticipate e permessi di libera uscita sono esclusi.

<sup>2</sup> È possibile redigere nuove perizie solo qualora nuove conoscenze scientifiche permettano di dimostrare che il criminale può essere curato e dunque non rappresenta più alcun pericolo per la collettività. Se sulla base di queste nuove perizie è posta fine all'internamento, la responsabilità per una ricaduta è assunta dall'autorità che ha posto fine all'internamento.

<sup>3</sup> Tutte le perizie necessarie al giudizio del criminale sessuomane o violento devono essere redatte da almeno due periti esperti reciprocamente indipendenti e tenendo conto di tutti gli elementi importanti per il giudizio."

182. Dato che in molti punti il nuovo dettato costituzionale lascia spazio all'interpretazione, il Consiglio federale ha emanato in merito disposizioni esecutive attualmente in discussione in Parlamento. Le modifiche della Parte generale del Codice penale, proposte nel disegno, stabiliscono a quali condizioni il giudice può ordinare l'internamento a vita e stabiliscono in particolare, sulla base di un preciso elenco di reati, chi debba essere considerato un criminale sessuomane o violento estremamente pericoloso e refrattario alla terapia. Il disegno disciplina inoltre la procedura per appurare, nel caso specifico, se è ancora giustificato mantenere l'internamento a vita. La procedura prevista esclude un esame automatico, proprio come chiesto dall'iniziativa popolare, senza tuttavia violare i principi dettati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: ad istanza dell'interessato o procedendo d'ufficio, l'autorità esecutiva cantonale incarica una commissione peritale federale di verificare la legittimità dell'internamento a vita. La commissione peritale, che dovrà essere istituita dal Consiglio federale, esamina se esistono nuove conoscenze scientifiche sull'idoneità alla terapia di autori di reati internati a vita. L'autorità d'esecuzione delle pene decide in base al rapporto della commissione peritale se proporre un trattamento all'autore. Se da tale trattamento risulta che è possibile ridurre nettamente la pericolosità dell'autore, il giudice commuta l'internamento a vita in un trattamento stazionario. Tuttavia, il giudice può disporre la liberazione

condizionale anche senza previo trattamento, a condizione che l'autore non costituisca più un pericolo per la collettività, perché affetto da senilità, grave malattia o per altri motivi.

#### 9.4. Procedura d'asilo negli aeroporti

183. Negli articoli 22 e 108 della legge sull'asilo, entrata in vigore il 1° ottobre 1999, figura una regolamentazione analoga a quella enunciata nei paragrafi 112 e 114 del Secondo Rapporto:

##### **"Articolo 22 Procedura all'aeroporto**

<sup>1</sup> Alla persona che presenta la domanda d'asilo in un aeroporto svizzero e per la quale non è possibile determinare immediatamente se sono adempiute le condizioni per l'ottenimento di un'autorizzazione d'entrata conformemente all'articolo 21 è rifiutata provvisoriamente l'entrata in Svizzera.

<sup>2</sup> Nel momento in cui gli rifiuta provvisoriamente l'entrata, l'Ufficio federale assegna al richiedente un luogo di soggiorno presso l'aeroporto per la durata probabile della procedura, ma per 15 giorni al massimo, e gli fornisce un alloggio adeguato.

<sup>3</sup> La decisione relativa al rifiuto provvisorio dell'entrata e all'assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto deve essere notificata al richiedente, indicando i rimedi giuridici, entro 48 ore dal deposito della domanda. Deve essergli prima concesso il diritto di essere sentito; deve essergli inoltre accordata l'opportunità di farsi rappresentare.

##### **Articolo 108 Esame della decisione relativa al rifiuto dell'entrata in Svizzera e dell'assegnazione di un luogo di soggiorno presso aeroporti**

<sup>1</sup> Il ricorso contro la decisione relativa al rifiuto provvisorio dell'entrata in Svizzera e all'assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto (art. 22 cpv. 1 e 2) deve essere presentato prima della notifica della decisione di allontanamento di cui all'articolo 23 capoversi 1 e 3.

<sup>2</sup> Il Tribunale amministrativo federale pronuncia sul ricorso, generalmente in base agli atti, entro 48 ore."

184. La revisione parziale della legge sull'asilo, approvata dal Parlamento nel dicembre 2005 (n. 11) prevede una nuova procedura all'aeroporto. La durata della dimora presso l'aeroporto non potrà superare in tutto i 60 giorni (art. 22 cpv. 5), ma in ogni caso la decisione in materia d'asilo, sia materiale che di non entrata nel merito, dovrà essere notificata entro 20 giorni (art. 23).

185. Inoltre, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha approvato in data 11 aprile 2002 una direttiva in merito ai rimpatri forzati per via aerea<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> [www.kkjpd.ch](http://www.kkjpd.ch).

## 9.5. Misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

186. Nuove misure coercitive sono state introdotte nella nuova legge sugli stranieri (n. 11)<sup>134</sup>. Si tratta di misure volte segnatamente a indurre le persone che devono lasciare la Svizzera a collaborare al proprio rinvio, ad esempio mediante l'allungamento del periodo di carcerazione in vista dell'espulsione da 9 a 18 mesi o l'introduzione della carcerazione cautelativa fino ad un massimo di 18 mesi, che integra la carcerazione in vista dell'espulsione quando la partenza dalla Svizzera è possibile, ammessa e ragionevolmente esigibile, ma l'obbligo di lasciare il Paese non viene rispettato. La durata massima della carcerazione è di 24 mesi, per i minorenni di età compresa tra 15 e 18 anni è invece di 12 mesi. È introdotta la novità del fermo di breve durata fino a tre giorni a fini di identificazione (ad es. traduzione della persona all'ambasciata per reperire i documenti necessari). L'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio sono ora possibili anche in caso di mancato rispetto del termine di partenza. È garantito il controllo giudiziario dell'idoneità e dell'adeguatezza della carcerazione<sup>135</sup>.

## 9.6. Privazione della libertà a scopo d'assistenza

187. Nel 2006, il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente la revisione del Codice civile svizzero (protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione, cfr. n. 14). Detta revisione si riferisce anche alla privazione della libertà a scopo d'assistenza (articoli da 397a a 397f CC). In questo ambito, lo scopo della revisione è rafforzare la tutela delle persone collocate o trattenute contro la loro volontà presso un istituto in quanto rappresentano un pericolo per sé stesse o per altri. A tal fine, la revisione regola il trattamento di un disturbo psichico senza il consenso della persona interessata ospite di un istituto; fissa in sei settimane al massimo la durata iniziale del collocamento deciso dal medico, mentre secondo le attuali norme tale durata è illimitata; infine, prevede che l'autorità preposta alla tutela verifichi periodicamente le condizioni di ricovero. La revisione prevede l'esame da parte di un tribunale in caso di ordine di ricovero emanato da un medico, di trattenimento in istituto, di rigetto da parte dell'istituto di una domanda di dimissione, di trattamento di turbe psichiche senza il consenso dell'interessato e di misure volte alla limitazione della libertà di movimento (art. 439 del disegno).

## 9.7. Protezione extraprocedurale dei testimoni

188. Determinati diritti di tutela processuale, quale ad esempio l'anonimizzazione dei testimoni durante il procedimento, sono già previsti nel diritto svizzero vigente e lo saranno anche nel futuro ordinamento processuale penale svizzero. Tuttavia il Consiglio federale ritiene che, qualora l'autore di un crimine facente parte di gruppi criminali della peggior specie conosca il teste o possa venire a conoscenza della sua identità fuori dall'aula del tribunale, tali tutele non siano sufficienti. Il Consiglio federale ha pertanto dato incarico al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare delle proposte atte a creare, nell'ambito del diritto federale, le premesse per l'attuazione di misure di protezione extraprocedurale dei testimoni. Si potrà così fare in modo che anche testimoni minacciati si dichiarino pronti a

<sup>134</sup> Dette misure sono state recepite nei punti essenziali dalla LDDS e sono entrate in vigore il 1° gennaio 2007.

<sup>135</sup> FF 2002 3466 segg.

testimoniare. In tale contesto, il Consiglio federale sta attualmente valutando l'adesione della Svizzera alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani.

### **9.8. Messa al sicuro di materiale di propaganda violenta**

189. Con la revisione della legge federale del 24 marzo 2006 relativa alle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (propaganda con incitamento alla violenza/violenza in occasione di manifestazioni sportive – LMSI I, entrata in vigore il 1° gennaio 2007) le autorità di polizia e doganali sono state autorizzate a mettere al sicuro, indipendentemente da quantità, natura e tipo, il materiale il cui contenuto inciti concretamente e seriamente a utilizzare la violenza contro persone o cose. Dette autorità trasmettono il materiale all'Ufficio federale di polizia, che decide in merito al sequestro e alla confisca.

### **9.9. Prigioni segrete della CIA in Europa**

190. A seguito degli articoli dei media relativi alla supposta presenza di prigioni segrete della CIA in Europa, alla fine di novembre 2006 il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, facendo riferimento all'articolo 52 della CEDU, ha chiesto agli Stati membri informazioni in merito alle modalità con cui la loro legislazione garantisce l'applicazione effettiva e il rispetto delle disposizioni della CEDU. In particolare sono state richieste informazioni sulle modalità con le quali, ai sensi delle norme nazionali, viene disciplinata e controllata l'operatività sul rispettivo territorio dei funzionari pubblici stranieri, come si provvede ad evitare privazioni illegali della libertà, quanto rapidamente è possibile effettuare indagini su tale tipo di azioni, quali sono i rimedi giuridici disponibili e se sia possibile corrispondere degli indennizzi alle vittime. Dal rapporto del Segretario Generale del 28 febbraio 2006<sup>136</sup> emerge che le informazioni fornite dalla Svizzera sono state ritenute esaurienti e soddisfacenti.

### **9.10. Giurisprudenza**

191. Due sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del periodo in rassegna si occupano del diritto alla libertà e alla sicurezza. In entrambi i casi è stata negata la sussistenza di una violazione: nella causa *H.M.* (sentenza del 26 febbraio 2002) in quanto il ricovero della ricorrente in un istituto non è stato considerato una privazione della libertà, mentre nella causa *Minjat* (sentenza del 28 ottobre 2003) in quanto la misura del carcere preventivo e il suo mantenimento, anche dopo che il Tribunale federale aveva rinviato la decisione di carcerazione al Tribunale di precedente istanza per motivazione insufficiente, non violano le leggi nazionali né sono stati attuati arbitrariamente.

192. Con decisione del 2 novembre 2004, il Tribunale federale ha riscontrato una violazione del diritto di una persona incarcerata ad essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice, stabilendo nella fattispecie che il giudice istruttore di Lucerna

<sup>136</sup> SG/Inf (2006) 5 28 febbraio 2006: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=976707&BackColor-Internet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

che aveva ordinato la carcerazione aveva esercitato nel processo penale sia funzioni istruttorie che, in parte, accusatorie e che doveva fundamentalmente attenersi alle istruzioni del Pubblico Ministero oppure delle autorità di governo o amministrative gerarchicamente superiori<sup>137</sup>.

193. In una decisione del 30 gennaio 2004, il Tribunale federale ha confermato la giurisprudenza secondo cui la carcerazione di uno straniero in vista dell'espulsione può essere ordinata solo se si può seriamente contare sull'esecuzione dell'allontanamento. Qualora lo stato di origine si rifiutasse di accettare il rinvio coatto di propri cittadini, l'ipotesi di esecuzione dell'allontanamento non è percorribile e quindi la carcerazione non è proporzionata<sup>138</sup>.

194. Con decisione del 2 luglio 2001 il Tribunale federale ha ritenuto non compatibile con il diritto all'accesso diretto e rapido a un Tribunale la procedura che prevede, successivamente ad un provvedimento cautelare di privazione della libertà a scopo di assistenza, che l'accesso al giudice sia possibile solo dopo la verifica del provvedimento da parte di un'autorità amministrativa<sup>139</sup>.

## **10. Articolo 10: Trattamento umano degli individui privati della propria libertà**

### **10.1. In generale**

195. Il disegno di Codice di procedura penale svizzero (n. 12) prevede, all'articolo 234, un principio generale secondo il quale la libertà personale delle persone private della libertà nell'ambito di una procedura penale può essere limitata solo nella misura richiesta dallo scopo della detenzione e dalle esigenze di ordine e sicurezza nello stabilimento carcerario (cpv. 1). Detta disposizione regola inoltre le condizioni alle quali la persona privata della libertà può comunicare con i terzi (cpv. da 2 a 4).

196. L'11 gennaio 2006, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una nuova Raccomandazione sulle regole penitenziarie europee<sup>140</sup>, le cui disposizioni, segnatamente quelle dalla 56 alla 62, intitolate "Disciplina e punizioni", sono applicabili per analogia alle misure disciplinari relative agli arresti o, in genere, all'esecuzione delle pene.

197. Il progetto pilota di cui al numero 122 del Secondo Rapporto sui tassi di recidiva e le terapie di follow-up dei criminali sessuali, violenti e/o affetti da turbe psichiche, è stato prolungato fino a fine aprile 2005. Il rapporto finale su detto progetto-pilota è in corso di elaborazione.

198. Nel 2006, nell'ambito di un mandato, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha eseguito una valutazione delle offerte di prevenzione, esame e trattamento delle malattie infettive, nonché degli interventi relativi a tale tematica, nel

---

<sup>137</sup> DTF 131 I 36.

<sup>138</sup> DTF 130 II 56.

<sup>139</sup> DTF 127 III 385.

<sup>140</sup> R(2006)2.

settore della droga. Un altro mandato ha riguardato una perizia giuridica delle responsabilità connesse con le malattie trasmissibili e i problemi di droga ad esse legati nel contesto della detenzione, nonché dei diritti dei detenuti in materia di presa a carico sanitaria. Lo scopo che si prefigge l'UFSP è determinare se e in qual misura sia necessario, auspicabile e possibile che la Confederazione adotti delle misure volte ad assicurare un trattamento ottimale delle malattie infettive in ambito carcerario.

199. Dal 2001 il Centro svizzero di formazione per il personale dei penitenziari dispensa corsi specifici per la presa a carico di detenuti affetti da turbe psichiche. I corsi durano sette settimane ciascuno. Inoltre, lo stesso tema è oggetto di un modulo speciale nel percorso formativo di base per il personale dei penitenziari.

## 10.2. Giurisprudenza

200. In riferimento al caso di un giovane nato nel 1986, condannato tra l'altro per rapina, furto e reati in materia di stupefacenti e ricoverato in un istituto chiuso a causa della sua notevole pericolosità nei confronti di terze persone, il Tribunale federale ha deciso che nemmeno i peggiori criminali di giovane età possano essere incarcerati per lunghi periodi. È in effetti consentito rinchiudere temporaneamente persone giovani in un istituto di reclusione o un carcere, fintantoché non venga individuata una sistemazione adatta, ma solo per superare un breve periodo di emergenza. Solo nel caso in cui non venga individuato un istituto adeguato un giovane può essere rinchiuso in un istituto di reclusione, comunque non per settimane o addirittura mesi. Che l'interessato sia d'accordo o meno è del tutto irrilevante<sup>141</sup>.

## 11. Articolo 11: Divieto di imprigionamento per debiti

201. Con decisione del 12 maggio 2004<sup>142</sup>, il Tribunale federale ha annullato una sentenza che violava il divieto dell'arresto personale. Nella sua decisione, richiamando l'articolo 11 del Patto, il Tribunale ha affermato che il divieto dell'arresto personale per debiti è un principio di rilevanza costituzionale, in quanto fa riferimento sia alla tutela della dignità umana sia alla garanzia della libertà personale, sancite dall'articolo 7, rispettivamente 10 capoverso 2 Cost.

202. In un caso di truffa nel quale la ricorrente era stata trattenuta in carcere per evitare il rischio di recidiva, il Tribunale federale ha respinto l'istanza della medesima, la quale sosteneva che "considerare il suo sovraindebitamento come un indice di recidiva atto a giustificare il mantenimento del suo stato detentivo equivaleva a ripristinare l'imprigionamento per debiti vietato da tale articolo"<sup>143</sup>.

<sup>141</sup> Decisione 6A.20/2006 del 12 maggio 2006.

<sup>142</sup> DTF 130 I 169 segg.

<sup>143</sup> DTF del 21 gennaio 2005, 1P.750/2004.

## 12. Articolo 12: Diritto alla libertà di movimento e alla libertà di domicilio

203. L'articolo 24 della Costituzione federale garantisce la libertà di domicilio esclusivamente ai cittadini svizzeri.

204. Secondo la nuova legge sugli stranieri (LStr; cfr. n. 11), il titolare di un permesso di dimora (permesso B) ha diritto a cambiare Cantone se non è disoccupato e se non esistono motivi per revocare il suo permesso.

205. L'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALCP)<sup>144</sup>, entrato in vigore il 1° giugno 2002, si applica agli Stati contraenti. A partire dal 1° giugno 2007, diciassette Stati (15, più Cipro e Malta) beneficeranno della libera circolazione prevista nell'accordo. In parallelo, l'Accordo del 21 giugno 2001 di emendamento della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio prevede regole sulla libera circolazione delle persone equivalenti a quelle dell'ALCP, che si applicano ai cittadini degli Stati membri dell'AELS, vale a dire dell'Islanda, del Liechtenstein e della Norvegia. In virtù dei detti accordi, i cittadini che hanno titolo di avvalersene, ad esempio in quanto lavoratori salariati, hanno diritto a un permesso di dimora valido per tutto il territorio svizzero.

## 13. Articolo 13: Espulsione degli stranieri

### 13.1. In generale

206. I numeri 132 e 133 del Secondo Rapporto sono tuttora pertinenti.

207. La legge federale sugli stranieri (LStr)<sup>145</sup> sostituirà dall'inizio del 2008 la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri risalente al 26 marzo 1931 (LDDS) (cfr. n. 11). La legge disciplina l'ammissione e il soggiorno di cittadini stranieri esercitanti o non esercitanti attività lucrativa, provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS (cittadini di Stati terzi) che non rientrano nell'ambito dell'asilo. La legge si basa su un sistema di ammissione binario: mentre con l'UE e l'AELS vige dal 2002 il principio della libera circolazione delle persone (con un periodo transitorio fino al 2014), per tutti i cittadini di Paesi terzi sussistono delle limitazioni: al mercato del lavoro possono accedere, in misura limitata, solo i lavoratori in possesso di un buon livello di qualificazione o specializzazione, che possono ottenere un permesso qualora non sia possibile trovare in Svizzera e nei Paesi UE/AELS la forza lavoro adatta e siano soddisfatti i requisiti per l'ammissione. Per la prima volta si definiscono inoltre, con questa nuova legge, i principi e gli obiettivi dell'integrazione degli stranieri e si creano i relativi strumenti di coordinamento. La legge prevede miglioramenti per gli stranieri che vivono regolarmente e durevolmente in Svizzera, che possono cambiare più agevolmente lavoro o residenza e incontrano minori difficoltà nel ricongiungimento familiare. Vengono potenziati gli sforzi volti a migliorare

<sup>144</sup> RS 0.142.112.681.

<sup>145</sup> FF 2002 3466 segg.. La popolazione svizzera e tutti i Cantoni hanno approvato la nuova legge sugli stranieri in data 24 settembre 2006 con il 68 per cento di voti favorevoli.



l'integrazione, anche ricorrendo a sistemi incentivanti. La nuova legge sugli stranieri introduce infine sanzioni più severe ai fini di una più efficace attuazione del diritto in materia di stranieri. In futuro saranno maggiormente puniti la criminalità e gli abusi in materia di diritto degli stranieri. Speciali misure sono previste, ad esempio, contro l'attività dei passatori, il lavoro nero e i matrimoni di compiacenza.

208. La Commissione federale degli stranieri (CFS) giudica la LStr in maniera sostanzialmente positiva, riconoscendole in particolare numerosi passi avanti rispetto alla LDDS tuttora vigente:

- migliora la mobilità (luogo di domicilio e luogo di lavoro) delle persone con permesso di soggiorno e di domicilio;
- pone le basi legali per gli sforzi volti a migliorare l'integrazione;
- dà la possibilità di ottenere il permesso di domicilio dopo soli 5 anni di dimora in caso di riuscita integrazione;
- rende possibile il ricongiungimento familiare alle persone in possesso di permesso per dimoranti temporanei;
- crea migliori opportunità di integrazione per quanti sono accolti provvisoriamente (migliore accesso all'attività lucrativa e ricongiungimento familiare dopo 3 anni);
- migliora la tutela delle vittime di violenza domestica.

209. I principali svantaggi sono rappresentati, secondo la CFS, dalle differenze tra appartenenti a Paesi UE/AELS e cittadini di altri Stati, differenze create con la nuova legge o dalla stessa non abolite:

- nessun diritto incondizionato al ricongiungimento familiare per persone in possesso di permesso di dimora;
- obbligo di convivenza per i coniugi;
- ricongiungimento per i figli solo se di età non superiore a 18 anni (accordo sulla libera circolazione: 21 anni);
- ricongiungimento entro un anno per i figli di età superiore a 12 anni;
- nessuna regolamentazione vincolante per i *Sans-papiers*;
- no al permesso di dimora indipendente dallo stato civile;
- no al diritto di domicilio dopo 10 anni di permanenza in Svizzera;
- nell'ambito delle misure coercitive, innalzamento dei periodi di carcerazione.

210. Conformemente all'articolo 121 capoverso 2, in relazione all'articolo 185 della Costituzione, il Consiglio federale ha diritto di espellere dal territorio svizzero gli stranieri che compromettono la sicurezza interna o esterna del Paese. La prassi prevista dall'articolo 70 della Costituzione resta applicabile. Tale provvedimento è pronunciato dal Consiglio federale qualora sussista un pericolo per la sicurezza interna o esterna della Svizzera, quando il caso rivesta un'importanza politica rilevante o ancora, quando motivi di politica interna o esterna lo giustificano. Con questa misura di allontanamento tutti i diritti di permanenza perdono la loro validità.

Tale misura può essere disposta anche nei confronti di persone che non sono mai state in Svizzera o che si trovano all'estero al momento della decisione. La decisione del Consiglio federale non è impugnabile e le disposizioni procedurali possono essere applicate in maniera restrittiva per motivi legati al segreto d'ufficio. L'espulsione per motivi politici è un provvedimento eccezionale del potere esecutivo. L'esecuzione dell'espulsione è assicurata dall'Ufficio federale di polizia.

211. Il Codice penale riveduto (cfr. n. 11) prevede la soppressione dell'espulsione penale. Inoltre, con la nuova legge sugli stranieri (LStr; cfr. n. 11), solo le autorità federali potranno pronunciare un'espulsione. Infatti, l'articolo 68 LStr prevede quanto segue:

<sup>1</sup>L'Ufficio federale di polizia può disporre l'espulsione nei confronti di uno straniero allo scopo di salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

<sup>2</sup>Con l'espulsione è impartito un termine di partenza adeguato.

<sup>3</sup>L'espulsione è accompagnata da un divieto d'entrare in Svizzera di durata determinata o indeterminata. L'Ufficio federale di polizia può, per motivi gravi, sospendere temporaneamente il divieto.

<sup>4</sup>Se l'interessato ha violato in modo rilevante o ripetutamente od espone a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici oppure costituisce una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera, l'allontanamento è immediatamente esecutivo."

## 13.2. Giurisprudenza

212. Nella DTF 129 II 193 segg. il Tribunale federale ha stabilito che è compatibile con l'articolo 8 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo un divieto d'entrata pronunciato per salvaguardare gli interessi del Paese (art. 184 cpv. 3 Cost.), nei confronti di uno straniero domiciliato in Svizzera che ha operato in seno a o per organizzazioni le cui attività sono atte a destabilizzare ulteriormente la situazione in Kosovo e nei territori confinanti e, di conseguenza, a compromettere le relazioni tra la Svizzera e Stati terzi. Secondo il Tribunale federale anche l'articolo 13 del Patto II delle Nazioni Unite, che prevede garanzie nell'ambito delle procedure d'espulsione, non contrasta con l'espulsione per motivi politici, che solitamente viene disposta senza consultazione della controparte e contro la quale non è possibile ricorrere, a condizione che detta espulsione sia ordinata per ragioni di sicurezza nazionale. Lo stesso vale per quanto concerne il divieto di entrata pronunciato per motivi analoghi.

## 14. Articolo 14: Garanzia del diritto a un processo equo

### 14.1. Aspetti generali

213. La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale attua a livello legislativo una parte sostanziale della riforma della giustizia (cfr. n. 12) decisa il 12 marzo 2000 dalla popolazione e dai Cantoni. Il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il relativo messaggio nel febbraio 2001. Dopo diversi anni di dibattito, il 17 giugno 2005 le Camere federali hanno emanato la legge federale sul Tribunale

federale (LTF)<sup>146</sup> e la legge federale sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)<sup>147</sup>, entrate in vigore il 1° gennaio 2007. La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale ridefinisce completamente il disciplinamento dell'organizzazione e della procedura del Tribunale federale, delle autorità giudiziarie inferiori e dei rimedi giuridici che consentono di adire la Corte Suprema. Il progetto ha come obiettivo di sgravare in modo efficace e duraturo il Tribunale federale, attualmente oberato da una notevole mole di lavoro, al fine di mantenerne la capacità di funzionamento, ma anche di migliorare la protezione giuridica in determinati settori nonché di semplificare le procedure e l'iter giudiziario in genere.

214. Già in data 4 ottobre 2002 è stata emanata la legge federale sul Tribunale penale federale (LTPF)<sup>148</sup>. Con l'entrata in vigore della legge il 1° aprile 2004, è diventato operativo il nuovo Tribunale penale federale di Bellinzona. Il Tribunale penale federale (Corte penale) giudica in prima istanza reati che per legge sono di competenza della giurisdizione federale. La Corte dei reclami penali è tra l'altro competente in materia di ricorsi contro provvedimenti coercitivi e contro atti o omissioni del Procuratore generale della Confederazione e dei Giudici istruttori federali.

215. Le garanzie procedurali sono contemplate negli articoli 29-32 della Costituzione federale: esse sono in parte di natura generale e in parte riguardano più specificamente la procedura penale. Tra le prime figurano il diritto delle parti ad essere giudicate entro un termine ragionevole (art. 29 cpv. 1 Cost.), il diritto d'essere sentite (cpv. 2), il diritto al patrocinio gratuito (cpv. 3), il diritto d'essere giudicate da un tribunale indipendente e imparziale (art. 30 cpv. 1 Cost.), nonché il diritto alla pubblicità del procedimento (cpv. 3). Specifiche garanzie che riguardano la procedura penale sono contenute nell'articolo 31 Cost. (privazione della libertà, segnatamente in caso di carcerazione a titolo preventivo) e nell'articolo 32 Cost., che sancisce tra l'altro il principio della presunzione d'innocenza (cpv. 1) e il diritto dell'imputato di essere informato il più presto possibile e compiutamente sulle imputazioni contestategli (cpv. 2).

### **"Articolo 29 Garanzie procedurali generali**

<sup>1</sup> In procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, ognuno ha diritto alla parità ed equità di trattamento, nonché ad essere giudicato entro un termine ragionevole.

<sup>2</sup> Le parti hanno diritto d'essere sentite.

<sup>3</sup> Chi non dispone dei mezzi necessari ha diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di probabilità di successo. Ha inoltre diritto al patrocinio gratuito qualora la presenza di un legale sia necessaria per tutelare i suoi diritti.

### **Articolo 30 Procedura giudiziaria**

---

<sup>146</sup> RS 173.110.

<sup>147</sup> RS 173.32.

<sup>148</sup> RS 173.71.

<sup>1</sup> Nelle cause giudiziarie ognuno ha diritto d'essere giudicato da un tribunale fondato sulla legge, competente nel merito, indipendente e imparziale. I tribunali d'eccezione sono vietati.

<sup>2</sup> Nelle azioni civili il convenuto ha diritto che la causa sia giudicata dal tribunale del suo domicilio. La legge può prevedere un altro foro.

<sup>3</sup> L'udienza e la pronuncia della sentenza sono pubbliche. La legge può prevedere eccezioni.

### **Articolo 31 Privazione della libertà**

<sup>1</sup> Nessuno può essere privato della libertà se non nei casi previsti dalla legge e secondo le modalità da questa prescritte.

<sup>2</sup> Chi è privato della libertà ha diritto di essere informato immediatamente, in una lingua a lui comprensibile, sui motivi di tale privazione e sui diritti che gli spettano. Deve essergli data la possibilità di far valere i propri diritti. Ha in particolare il diritto di far avvisare i suoi stretti congiunti.

<sup>3</sup> Chi viene incarcerato a titolo preventivo ha diritto di essere prontamente tradotto davanti al giudice. Il giudice decide la continuazione della carcerazione o la liberazione. Ogni persona in carcerazione preventiva ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole.

<sup>4</sup> Chi è privato della libertà in via extragiudiziaria ha il diritto di rivolgersi in ogni tempo al giudice. Questi decide il più presto possibile sulla legalità del provvedimento.

### **Articolo 32 Procedura penale**

<sup>1</sup> Ognuno è presunto innocente fintanto che non sia condannato con sentenza passata in giudicato.

<sup>2</sup> L'accusato ha diritto di essere informato il più presto possibile e compiutamente sulle imputazioni contestategli. Deve essergli data la possibilità di far valere i diritti di difesa che gli spettano.

<sup>3</sup> Il condannato ha il diritto di far esaminare la sentenza da un tribunale superiore. Sono eccezzuati i casi in cui il Tribunale federale giudica come istanza unica."

## **14.2. Procedura penale**

216. Il disegno di Codice di procedura penale federale citato al numero 12 si fonda su queste garanzie costituzionali e le concretizza attraverso numerose disposizioni. Per quanto concerne in particolare il diritto garantito dalla Costituzione federale all'imputato "di far valere i suoi diritti" (art. 31 cpv. 2 e art. 32 cpv. 2 Cost.), detti diritti potranno in futuro essere definiti in maniera uniforme nel nuovo Codice di procedura penale svizzero che si applicherà sia alla Confederazione sia all'insieme dei Cantoni. Affinché l'imputato possa far valere i suoi diritti occorre che ne sia informato in anticipo. L'obbligo di informare dei loro diritti le persone private della libertà (in particolare in caso di carcerazione a titolo preventivo) è attualmente già sancito dalla Costituzione federale nell'articolo 31 capoverso 2.

217. Il Patto II delle Nazioni Unite prevede svariate garanzie di cui tener conto nel procedimento penale e che vengono concretizzate nel progetto di Codice di procedura penale federale. Di particolare rilevanza è a tale riguardo il diritto di ogni persona arrestata di beneficiare dell'assistenza di un "avvocato della prima ora", di poter avvisare uno dei propri congiunti e di farsi visitare da un medico indipendente. Questi diritti costituiscono i tre pilastri della protezione contro i maltrattamenti delle persone private della libertà. Nel suo rapporto sulla visita effettuata in Svizzera nel febbraio del 2001, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha fatto espresso riferimento all'avamprogetto del 2001, riconoscendo che esso ha attuato raccomandazioni del CPT tra le più importanti in questo contesto e chiedendo nel contempo ulteriori precisazioni.

218. Per quanto concerne l'avvocato della prima ora, il CPT ha suggerito che l'accesso a un difensore debba essere garantito non appena la persona è privata della sua libertà, dunque già al momento in cui è fermata dalla polizia. Se per "accesso a un difensore" si intende (soltanto) la possibilità che deve essere data alla persona fermata di prendere contatto con un avvocato, il nuovo Codice di procedura penale non pone ostacoli a questa possibilità. Se invece si intende che la polizia non ha il diritto di interrogare brevemente una persona fermata (art. 214 cpv. 1 lettera b) prima che il suo avvocato sia presente, quest'esigenza potrebbe non trovare riscontro. Nell'ambito del fermo, come disciplinato nell'articolo 214 del disegno, la polizia deve poter procedere alle prime, limitate indagini che si rendono necessarie anche senza la presenza dell'avvocato. In generale queste indagini devono essere effettuate a scadenza molto breve, per cui il postulato del CPT non può essere soddisfatto anche per ragioni pratiche.

219. A integrazione di quanto detto in riferimento all'avvocato della prima ora, va aggiunto che il disegno non garantisce tale diritto solo alle persone arrestate. La difesa va infatti ammessa agli interrogatori in genere (anche quelli di polizia), con possibilità di intervento (disegno dell'articolo 156)<sup>149</sup>.

220. Per quanto concerne l'avviso dei congiunti (art. 213; art. 225 AP-CPP), il CPT ha constatato che la regolamentazione prevista soddisfa il relativo postulato; ha approvato espressamente anche la possibilità di rinunciare a questo avviso (se l'interessato vi si oppone espressamente o se lo scopo dell'istruttoria lo impone). Ha tuttavia suggerito che il secondo motivo di rinuncia venga definito in modo più preciso e che sia accompagnato da garanzie appropriate, per esempio che la rinuncia sia messa a verbale. Per quanto concerne la messa a verbale, rinviamo al disegno dell'articolo 75 lettera f, il quale prevede l'obbligo per l'autorità penale di verbalizzare il procedimento e le disposizioni da essa adottate.

221. L'accesso dell'arrestato a un medico di sua scelta non è disciplinato espressamente né nell'avamprogetto del 2001 né nel presente disegno. Secondo i pareri concordanti del CPT, del CAT e del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, l'arrestato deve avere il diritto, dopo ogni interrogatorio di polizia e prima di essere deferito dinanzi al giudice d'arresto, di chiedere di essere esaminato da un medico indipendente (e di sua scelta: esigenza supplementare prevista dal CPT). Nel suo ultimo rapporto all'attenzione del CAT, il Consiglio federale ha sottolineato che nonostante il disegno non disciplini espressamente tale questione, che di per sé non

---

<sup>149</sup> Messaggio, pag. 1193.

attiene al diritto processuale penale ma concerne piuttosto la libertà personale, l'arrestato ha il diritto di farsi esaminare da un medico indipendente dal momento in cui viene arrestato e ogni volta che lo desidera. Per quanto possibile, occorrerà tener conto dei desideri dell'interessato; sono fatti salvi i casi dell'indisponibilità del medico scelto e del rischio di collusione manifesta.

222. La legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM)<sup>150</sup> è entrata in vigore il 1° gennaio 2005. L'inchiesta mascherata è uno strumento che mira a far infiltrare in ambienti criminali agenti di polizia non riconoscibili come tali, perlopiù protetti da un'identità fittizia, contribuendo in tal modo a fare luce su un reato. La legge tiene conto delle esigenze di efficienza del procedimento penale e garantisce nel contempo una procedura conforme allo stato di diritto. Il ricorso agli agenti infiltrati è limitato a reati particolarmente gravi, enumerati da un elenco esaustivo. Questo tipo di operazione deve inoltre essere proporzionato e sottoposto all'approvazione del giudice.

223. La legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT)<sup>151</sup> è entrata in vigore il 1° gennaio 2002. Le condizioni che tale sorveglianza deve rispettare vengono in tal modo disciplinate uniformemente a livello federale. La sorveglianza presuppone la sussistenza di un grave sospetto relativo a uno dei reati elencati nella legge e inoltre deve essere proporzionata e approvata da un'autorità giudiziaria.

224. Le disposizioni di cui alle leggi LFIM e LSCPT saranno integrate nel Codice di procedura penale unificato.

### 14.3. Procedura civile

225. Nel mese di giugno 2006, il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente l'unificazione del diritto processuale penale (v. n. 13). Lo scopo è dare più peso, in futuro, alla composizione pre-giudiziale ed extragiudiziale delle controversie. Prima di adire il tribunale, quindi, le parti dovranno tentare una conciliazione o far capo a una mediazione. Da un lato, tale tappa preliminare e sostanzialmente obbligatoria contribuisce a sgravare i tribunali e, dall'altro, agevola alle parti l'accesso ai rimedi di diritto (abbassamento della soglia della giustizia). I Cantoni che lo desiderano potranno continuare ad attribuire la funzione di autorità di conciliazione al giudice di pace, più vicino al cittadino. Alle autorità di conciliazione sono inoltre conferite maggiori competenze (segnatamente una competenza decisionale nelle cause bagatellari). Diverse procedure previste nel disegno garantiscono un diritto processuale flessibile e adeguato alle esigenze della prassi. La procedura ordinaria riprende lo schema classico del processo civile. È informata al principio dispositivo; il giudice si limita sostanzialmente alla conduzione formale del processo. Il disegno istituisce inoltre una procedura semplificata per le controversie di minore importanza e per le cause del diritto privato sociale. Tale procedura è caratterizzata da una semplificazione delle formalità, dalla prevalenza dell'oralità e da un ruolo più attivo del giudice.

---

<sup>150</sup> RS 312.8.

<sup>151</sup> RS 780.1.

#### 14.4. Giurisprudenza

226. Nella causa *Ziegler*<sup>152</sup> la Corte europea dei diritti dell'uomo ha constatato una violazione dell'articolo 6 capoverso 1 della CEDU. Il Tribunale federale non aveva permesso al ricorrente di replicare alle osservazioni dell'autorità inferiore e della controparte. La Corte ravvisa in questo caso una violazione del diritto a un processo equo, giudicando che tale diritto garantisce alle parti in causa l'accesso a tutte le osservazioni di cui si avvale il giudice e la possibilità di esprimersi in merito. Riguardano la medesima questione di diritto altre due sentenze del 2005<sup>153</sup>, concernenti procedimenti davanti al Tribunale federale delle assicurazioni. Il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni hanno nel frattempo modificato la propria prassi<sup>154</sup>.

227. Anche nella causa *Müller*<sup>155</sup> la Corte ha rilevato una violazione dell'articolo 6 capoverso 1 della CEDU. La Corte ha dovuto decidere se una procedura di indennizzo per espropriazione materiale durata circa undici anni e mezzo rispettasse ancora il principio della trattazione «entro un termine ragionevole» (art. 6 cpv. 1 CEDU). La Corte ha condiviso le argomentazioni addotte dalle autorità svizzere, che riconducono il ritardo alla complessità della questione e al comportamento del ricorrente, ma ha comunque ritenuto troppo lunga una procedura davanti al Tribunale federale durata sei anni, visto oltretutto che in tutto quel periodo l'unico progresso sostanziale registrato era stato un sopralluogo.

228. La sentenza pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo il 1° marzo 2005 nella causa *Linnekogel* riguardava la confisca e la distruzione di registrazioni in virtù di un precedente decreto del Consiglio federale concernente il materiale di propaganda sovversiva. Il fatto che il ricorrente non abbia potuto far esaminare da un tribunale i provvedimenti ordinati costituisce violazione del diritto di adire un tribunale.

229. La sentenza pronunciata il 12 luglio 2005 nell'affare *Munari* riguardava una procedura penale svoltasi nel Canton Ticino e durata otto anni e mezzo davanti a una sola autorità. Secondo il Tribunale federale, l'obbligo di celerità non era stato rispettato e le autorità ticinesi hanno sospeso la procedura 18 mesi più tardi. Considerando che il ricorrente continuava ad essere vittima di una violazione della Convenzione e che aveva esaurito i rimedi giuridici nazionali, la Corte si è allineata al parere del Tribunale federale.

230. Nella sua decisione 131 II 169, il Tribunale federale ha stabilito da una parte che la garanzia di un processo equo ai sensi dell'articolo 29 capoverso 1 della Costituzione si applica a qualsiasi procedura giudiziaria o amministrativa. Essa va al di là di quella contenuta nell'articolo 6 capoverso 1 della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo e nell'articolo 14 capoverso 1 del Patto, che si applicano soltanto alle procedure giudiziarie relative a imputazioni di natura penale o a contestazioni concernenti diritti od obbligazioni di natura civile. Peraltro, il Tribunale federale ha ricordato che la garanzia di un processo equo non dà alla persona interessata un diritto illimitato e incondizionato di portare il caso dinanzi a un giudice. L'accesso al tribunale, pur se garantito, non significa che la procedura di ricorso non possa essere assoggettata al rispetto delle esigenze formali, riguardanti segnatamente i termini o

<sup>152</sup> Sentenza del 21 febbraio 2002.

<sup>153</sup> Sentenze del 12 luglio 2005 nel caso *Contardi* e dell'11 ottobre 2005 nel caso *Spang*.

<sup>154</sup> DTF 132 I 42 segg.

<sup>155</sup> Sentenza del 5 novembre 2002.

la legittimazione. Dette limitazioni, tuttavia, non possono essere restrittive a un punto tale da compromettere la sostanza stessa del diritto d'accesso al tribunale, ma devono perseguire un fine legittimo ed essere proporzionate.

231. Con la decisione DTF 130 I 126 seg. il Tribunale federale ha stabilito che l'articolo 14 capoverso 3 lettera g del Patto garantisce esplicitamente che l'accusato non può essere costretto a deporre contro se stesso o a riconoscersi colpevole. L'imputato in un procedimento penale, avvalendosi del suo diritto di non rispondere, ha la facoltà di tacere, senza subire pregiudizi. L'obbligo di informazione costituisce una garanzia procedurale indipendente. Dichiarazioni rese nell'ignoranza del diritto di non rispondere non sono, di massima, utilizzabili. Eccezioni al divieto di utilizzazione sono possibili, a determinate condizioni, dopo aver valutato i contrapposti interessi in gioco. Nella fattispecie, il Tribunale federale ha confermato la sussistenza di una violazione del diritto di tacere sancito dall'articolo 14 capoverso 3 lettera g del Patto II dell'ONU relativamente a un accusato che non era stato informato né dalla Polizia né del giudice istruttore sul suo diritto di tacere e di rifiutarsi di testimoniare. Nella decisione DTF 131 IV 36 seg. il Tribunale federale ha argomentato che la condanna di un conducente per sottrazione alla prova del sangue, commessa mediante inosservanza di determinati doveri in caso di incidente con danni materiali a terzi, nonché mediante successiva assunzione di alcol, non viola la garanzia di non essere costretto ad autoincriminarsi.

232. In una decisione del 2005<sup>156</sup> il Tribunale federale ha stabilito che, al di là dell'obbligo di indicazione sancito dall'articolo 14 paragrafo 3 lettera d, le autorità giudiziarie devono provvedere ad una difesa efficace e quindi sono tenute a informare generalmente gli imputati non adusi alle questioni legali e privi di rappresentanza legale, dei loro diritti processuali e in particolare della loro facoltà di nominare in qualunque momento un difensore.

233. I diritti di difesa derivanti dal diritto di essere ascoltati in quanto aspetto parziale del principio del processo equo richiedono che gli atti documentino come si producono i mezzi di prova. Il Tribunale federale ha pertanto stabilito, con decisione del 13 novembre 2002, che le trascrizioni in lingua tedesca di conversazioni telefoniche in lingua straniera intercettate possano essere utilizzate solo se dagli atti risulta da chi e in che modo sono state realizzate<sup>157</sup>.

234. Il diritto di interrogare un teste a carico è assoluto quando la deposizione è decisiva per il verdetto di colpevolezza. Il Tribunale federale ha stabilito che questo diritto è violato quando nel corso dell'istruttoria non è stato effettuato alcun confronto e il teste-vittima, a più di quattro anni dalla prima audizione, rifiuta di rispondere a domande complementari dell'imputato<sup>158</sup>.

235. Un anno dopo il Tribunale federale ha precisato questa prassi: l'ammissibilità dell'impiego di testimoni anonimi non si valuta sulla base del criterio formale che stabilisce se alla prova così ottenuta possa essere attribuito un significato determinante o meno. Occorre piuttosto esaminare, nell'ambito di una valutazione globale, se la limitazione dei diritti della difesa in seguito a una simile ammissione sia giustificata da interessi degni di protezione e se, in caso affermativo, l'accusato abbia

---

<sup>156</sup> DTF 131 I 350.

<sup>157</sup> DTF 129 I 85.

<sup>158</sup> DTF 131 I 476.



comunque potuto giovare di una difesa efficace e non sia stato privato di un processo equo. Nel caso in esame il Tribunale ha ritenuto la restrizione dei diritti della difesa non sufficientemente compensata, poiché né l'accusato né il suo difensore, nemmeno indirettamente, hanno potuto interrogare uno dei due testimoni a carico<sup>159</sup>.

236. Nella decisione DTF 129 I 281 seg. il Tribunale federale ha stabilito che il diritto di ogni condannato, sancito dall'articolo 2 del Settimo protocollo aggiuntivo alla CEDU e dall'articolo 14 paragrafo 5 del Patto, di far esaminare la propria condanna da un tribunale superiore, sarebbe svuotato di significato in modo inammissibile nel momento in cui la necessaria difesa fosse limitata al procedimento di prima istanza e il condannato dovesse affrontare da solo il procedimento di ricorso, nonostante la necessità di una rappresentanza legale per l'effettivo esercizio dei suoi diritti di difesa. Con riferimento alla difesa necessaria, l'accusato o condannato ha di principio diritto, se riconosciuto indigente, al patrocinio gratuito anche nella procedura legale da lui avviata.

237. In considerazione della crescente importanza dell'istituto del patrocinio gratuito e della crescente concorrenza per gli avvocati da parte di altre categorie professionali, con decisione del 6 giugno 2006 il Tribunale federale ha stabilito che al giorno d'oggi non si giustifica più la giurisprudenza finora adottata, secondo cui ai difensori d'ufficio vengono rimborsate unicamente le spese. L'indennizzo per le difese d'ufficio dev'essere invece calcolato in modo che sia possibile per gli avvocati realizzare un guadagno modesto e non solo simbolico<sup>160</sup>.

238. Con decisione del 2002<sup>161</sup> il Tribunale federale ha stabilito che il principio *ne bis in idem* non discende unicamente dalla Costituzione federale e dall'articolo 4 del Settimo protocollo aggiuntivo alla CEDU<sup>162</sup>, ma anche dall'articolo 14 capoverso 7 del Patto. In un'ulteriore decisione dello stesso anno<sup>163</sup> il Tribunale federale ha stabilito che la garanzia dei rimedi giuridici sancita dall'articolo 14 capoverso 4 della Convenzione non prevede che la protezione giuridica debba essere assicurata gratuitamente.

## 15. Articolo 15: Nessuna pena senza legge

239. Le informazioni fornite dalla Svizzera nel suo Secondo Rapporto aggiornato (n. 148) riguardo all'articolo 1 del progetto di revisione della Parte generale del Codice penale svizzero sono tuttora pertinenti.

240. Nel Codice penale svizzero riveduto (cfr. sopra, n. 11), il principio *nulla poena sine lege* è formulato come segue:

### "Articolo 1 Nessuna sanzione senza legge

---

<sup>159</sup> DTF 132 I 127.

<sup>160</sup> DTF 132 I 201.

<sup>161</sup> DTF 128 II 355 segg.

<sup>162</sup> RS 0.101.07.

<sup>163</sup> DTF 128 I 237 segg.

Una pena o misura può essere inflitta soltanto per un fatto per cui la legge commina espressamente una pena."

## **16. Articolo 16: Diritto al riconoscimento della propria personalità giuridica**

241. Le informazioni fornite dalla Svizzera nel suo Secondo Rapporto (n. 149), che rinviano al Rapporto iniziale (n. 304-307), sono sempre pertinenti.

## **17. Articolo 17: Diritto al rispetto della vita privata e familiare**

### **17.1. Principio**

242. L'articolo 13 della Costituzione garantisce espressamente a ciascuno il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare:

#### **"Articolo 13 Protezione della sfera privata**

<sup>1</sup> Ognuno ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza epistolare nonché delle sue relazioni via posta e telecomunicazioni.

<sup>2</sup> Ognuno ha diritto d'essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali."

### **17.2. Diritto all'autodeterminazione – sterilizzazioni forzate**

243. La legge federale sulle condizioni e le procedure per praticare le sterilizzazioni (legge federale sulle sterilizzazioni)<sup>164</sup>, entrata in vigore il 1° luglio 2005, regola le condizioni alle quali è consentito un intervento medico teso a interrompere in modo permanente la capacità riproduttiva di una persona. Il fine della legge è quello di impedire il ripetersi di sterilizzazioni come quelle praticate fin negli anni Ottanta del secolo scorso, che oggi risultano parzialmente abusive. In futuro, la sterilizzazione di persone permanentemente incapaci di discernimento potrà essere autorizzata solo eccezionalmente e a condizioni molto severe; inoltre, sarà necessario il consenso preventivo dell'autorità di vigilanza. Quanto alla sterilizzazione di persone maggiorenni e capaci di discernimento, essa potrà essere praticata solo se dette persone, informate in maniera esauriente sullo svolgimento e le conseguenze dell'intervento, vi avranno acconsentito liberamente e per iscritto.

244. Al contrario, per vari motivi, il Consiglio federale si è opposto al risarcimento alle vittime di sterilizzazioni e castrazioni abusive, formulando delle riserve sull'opportunità di instaurare un regime d'indennizzo particolare che, pur ispirandosi alla legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), prevederebbe risarcimenti anche per fatti non contemplati dalla LAV, sia perché avvenuti prima che questa entrasse in vigore sia perché non qualificabili come reati penali. Secondo il Consiglio federale, instaurare per le vittime delle sterilizzazioni forzate un regime d'indennizzo

---

<sup>164</sup> RS 211.111.11.

diverso da quello previsto per le altre categorie di vittime sarebbe una misura difficilmente giustificabile, che oltretutto contrasterebbe con il principio della parità di trattamento. Il Consiglio federale ha precisato che non intendeva minimizzare i drammi personali cagionati da pratiche oggi considerate inaccettabili, ma che riteneva opportuno collocare tali drammi nel contesto di una società in continua evoluzione, che progredisce proprio grazie agli errori e alle ingiustizie del passato. Il riconoscimento dovuto dalla società alle vittime delle sterilizzazioni forzate non deve necessariamente tradursi in un compenso finanziario, che comunque, almeno per una parte delle vittime, giungerebbe troppo tardi. Il Consiglio federale ha quindi giudicato che, anziché cercare di riparare continuamente alle ingiustizie del passato, fosse preferibile impiegare le risorse disponibili per migliorare l'assistenza e l'inquadramento delle persone che necessitano attualmente di tali misure<sup>165</sup>. Il Parlamento ha sposato questa interpretazione, rifiutando di concedere un risarcimento alle vittime di sterilizzazioni forzate<sup>166</sup>.

### 17.3. Vita privata – protezione dei dati

245. Per quanto concerne la protezione dei dati (numeri 151-153 del Secondo Rapporto), è il caso di menzionare che in data 24 marzo 2006 il Parlamento ha approvato una revisione parziale della legge federale sulla protezione dei dati (LPD)<sup>167</sup>. Detta revisione dovrebbe entrare in vigore nel secondo semestre 2007, quando sarà stata adeguata la relativa ordinanza di esecuzione<sup>168</sup>. La legge riveduta incrementa la trasparenza in sede di collezione dei dati: il rilevamento dei dati e le finalità del loro trattamento devono essere riconoscibili dalla persona interessata.

246. La revisione della LPD introduce in particolare l'obbligo per le persone private e gli organi federali di informare la persona interessata quando raccolgono dati personali sensibili e profili della personalità che la riguardano. Inoltre, la legge adatta le disposizioni che governano i flussi internazionali di dati alle esigenze del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale concernente le autorità di controllo e i flussi internazionali di dati<sup>169</sup>. La comunicazione di dati all'estero sarà vietata se il destinatario dei dati non sottostà a una legislazione che assicura un livello di protezione adeguato. La legge prevede tuttavia delle eccezioni al principio dell'esigenza di un livello di protezione adeguato<sup>170</sup>.

<sup>165</sup> Cfr. al riguardo il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 23 giugno 2003 (FF 2003 5483) e il parere del Consiglio federale del 3 settembre 2003 (FF 2003 5525).

<sup>166</sup> Cfr. la sintesi del dibattito parlamentare: [www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d\\_rb\\_19990451.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d_rb_19990451.htm).

<sup>167</sup> RS 235.1.

<sup>168</sup> Ordinanza relativa alla legge federale sulla protezione dei dati (OLPD; RS 235.11).

<sup>169</sup> STE n° 108.

<sup>170</sup> In assenza di una legislazione adeguata, i dati potranno nondimeno essere comunicati se la persona interessata ha dato il suo consenso nel caso specifico, se il trattamento è in relazione diretta con la conclusione o l'esecuzione di un contratto e i dati trattati concernono l'altro contraente, se la comunicazione è indispensabile per tutelare un interesse pubblico preponderante oppure per accertare, esercitare o far valere un diritto in giustizia, se la comunicazione è necessaria per proteggere la vita o l'incolumità fisica della persona interessata, se la persona interessata ha reso i dati accessibili a chiunque e non si è opposta al loro trattamento. I dati potranno inoltre essere comunicati se garanzie sufficienti, segnatamente contrattuali, permettono di assicurare una protezione adeguata nello specifico o se la comunicazione ha luogo all'interno di una persona giuridica oppure tra società sottostanti a una direzione unica, sempreché le parti sottostiano a regole sulla protezione dei dati che assicurano un livello di protezione adeguato.

247. La legge riveduta estende inoltre il diritto di stare in giustizia dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, che in futuro potrà portare dinanzi al Tribunale amministrativo federale le decisioni dei dipartimenti federali o della Cancelleria federale che respingono le raccomandazioni da esso indirizzate agli organi federali, nonché, se del caso, ricorrere al Tribunale federale contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale. Attualmente, se una persona privata non ottempera alle raccomandazioni dell'Incaricato, quest'ultimo può deferire la questione alla decisione del Tribunale amministrativo federale. Le disposizioni in vigore non precisano se l'Incaricato possa ricorrere contro tale decisione. La LPD riveduta fa chiarezza su questo punto.

248. La legge compie inoltre un primo passo verso la promozione dell'autoregolamentazione, introducendo, sotto forma incitativa, una norma sulla certificazione, cioè una misura che permette di rafforzare la sicurezza dei dati.

249. Anche gli accordi bilaterali tra l'Unione Europea e la Svizzera, segnatamente gli accordi di associazione a Schengen e Dublino, hanno comportato modificazioni legislative settoriali riguardo alla protezione dei dati, soprattutto al fine di recepire, rispetto a tali settori di attività, le pertinenti disposizioni della Direttiva europea 95/46/CE del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati.

250. La Svizzera si è inoltre dotata di una legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras<sup>171</sup>; n. 11), che conferisce a qualsiasi persona il diritto di consultare documenti ufficiali e di ottenere dalle autorità informazioni riguardo al loro contenuto. Un diritto che può comunque essere limitato, soprattutto quando l'accesso è suscettibile di ledere gli interessi privati di terzi o quando l'interesse pubblico alla trasparenza non è ritenuto preponderante. Inoltre, l'accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali che non abbiano potuto essere resi anonimi è regolamentato anche dalla legge federale sulla protezione dei dati.

#### **17.4. Sicurezza interna**

251. Il 24 marzo 2006 le Camere federali hanno approvato la revisione della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (propaganda violenta/violenza nel corso di manifestazioni sportive; LMSI I). Le nuove disposizioni della LMSI I gettano le basi per la lotta alla violenza in occasione di manifestazioni sportive e incrementano le possibilità di sequestro del materiale propagandistico che istiga alla violenza. In primo piano tra le misure proposte per lottare contro la tifoseria violenta vi è la registrazione centralizzata nel sistema informatico nazionale HOOGAN dei dati concernenti le persone notoriamente violente in occasione di manifestazioni sportive. Con le nuove misure preventive (divieto di accedere a una data area, limitazioni all'uscita dalla Svizzera, obbligo di presentarsi alla Polizia e fermo preventivo di Polizia) si mira a impedire scontri violenti in occasione di manifestazioni sportive. Il termine entro cui vanno poste le basi legali per tre di queste misure (il divieto di accedere a una data area, l'obbligo di presentarsi alla Polizia e il fermo preventivo di Polizia) è la fine del 2009. Il 30 agosto 2006 il Consiglio federale ha deciso di far entrare in vigore la modifica della legge federale e

---

<sup>171</sup> RS 152.3.

della relativa ordinanza d'esecuzione il 1° gennaio 2007. Il Consiglio federale approverà, a metà settembre 2007, un messaggio relativo a una disposizione costituzionale relativa alle tre misure calendarizzate. Contestualmente i Cantoni stanno discutendo se sia loro intenzione giungere ad una soluzione concordata. Se dovessero decidere in questo senso, il Consiglio federale intende ritirare il proprio messaggio.

252. La seconda revisione della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI II; n. 23) mira a potenziare l'attività di ricerca di informazioni da parte dei servizi segreti. Limitatamente ai settori del terrorismo, dello spionaggio politico o militare e della proliferazione saranno consentiti, in caso di sospetto fondato, la sorveglianza a titolo preventivo della corrispondenza postale e delle telecomunicazioni, l'osservazione di persone pericolose in luoghi non liberamente accessibili, anche ricorrendo ad apparecchi tecnici di sorveglianza, nonché l'accesso segreto a sistemi per l'elaborazione dei dati. Il progetto è stato in parte criticato nell'ambito della procedura di consultazione. Il messaggio del Consiglio federale sarà trasmesso al Parlamento ancor prima delle vacanze estive.

### 17.5. Vita familiare

253. Le informazioni fornite dalla Svizzera nel suo Secondo Rapporto (n. 153 segg.) sono sempre pertinenti.

### 17.6. Giurisprudenza

254. In una controversia riguardante il rapimento di un bambino da parte della madre<sup>172</sup>, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha rimproverato alle autorità cantonali un certo lassismo negli sforzi fatti per ritrovare madre e figlio e ha ravvisato in questo una violazione dell'articolo 8 della CEDU (aspetto procedurale).

255. Rifiutando l'esumazione del corpo dell'asserito padre del ricorrente, deceduto nel 1976, al fine di permettere l'analisi del suo DNA, i tribunali svizzeri hanno violato, secondo la decisione della Corte del 13 luglio 2006, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della CEDU) del ricorrente<sup>173</sup>. A parere della maggioranza della Corte, la protezione della sicurezza giuridica non basta da sola a privare il ricorrente del diritto di conoscere la propria origine. Due giudici hanno espresso opinione contraria, essenzialmente perché, in un caso del genere, gli Stati membri devono poter godere un ampio margine di discrezionalità e perché il Tribunale federale aveva esaminato il caso con cura e adeguatamente motivato la propria decisione.

256. Nelle sue decisioni del 27 settembre 2001 sulla ricevibilità del ricorso *G.M.B. e K.M.*, la Corte ha confermato le decisioni dei Tribunali svizzeri, rifiutando ai genitori la libera scelta del cognome del figlio. Tenendo conto del fatto che le norme variano da uno Stato all'altro e considerando le riforme legislative nazionali che si vanno profilando, la Corte ha giudicato necessario che ciascuno Stato goda, nella materia in questione, di un adeguato margine di discrezionalità. Ha inoltre riconosciuto che il regime svizzero è sufficientemente flessibile in quanto permette ai coniugi di

<sup>172</sup> Decisione *Bianchi* del 22 giugno 2006.

<sup>173</sup> Decisione *Jäggi* del 13 luglio 2006.

scegliere, come cognome di famiglia, anche il cognome della moglie. Infine, la Corte ha sottolineato che il sistema svizzero serve a preservare l'unità familiare, richiamando nel contempo la propria giurisprudenza pregressa, secondo la quale conservare un diritto di famiglia coerente, che si preoccupa in primo luogo del bene dei figli, è nell'interesse di tutta la comunità.

257. In relazione alla ricevibilità di un ricorso, il Tribunale federale, in una decisione dell'11 settembre 2000, ha stabilito che i conviventi dello stesso sesso non possono avvalersi del diritto al rispetto della vita familiare previsto dall'articolo 8 capoverso 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Al contrario, la protezione della vita privata garantita dall'articolo 13 capoverso 1 della Costituzione e dallo stesso articolo 8 capoverso 1 della Convenzione conferisce alle coppie omosessuali, in determinate circostanze, il diritto all'ottenimento di un permesso contemplato dalla legislazione sugli stranieri, segnatamente quando sono messe a rischio relazioni private particolarmente intense<sup>174</sup>. Tuttavia, il fatto di dimorare in Svizzera da dieci anni o più e di intrattenere in tale contesto relazioni private abituali non sono di per sé motivi sufficienti a giustificare il diritto al rilascio di un permesso ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 della Convenzione<sup>175</sup>.

258. Il Tribunale federale ha confermato, con decisione del 1° giugno 2004, il pronunciamento secondo cui il diritto al ricongiungimento familiare presuppone che almeno uno dei soggetti interessati disponga di un diritto certo di residenza in Svizzera. Un simile diritto è stato ammesso nel caso oggetto della decisione, in cui il ricorrente straniero si trovava in Svizzera da venti anni in virtù di un permesso di dimora e la sua vita privata e familiare, in pratica, non avrebbe potuto ragionevolmente svolgersi altrove<sup>176</sup>.

259. Con decisione del 29 maggio 2002, il Tribunale federale ha stabilito che la realizzazione di un profilo del DNA e il relativo trattamento da parte di autorità statali ricadono sotto il diritto alla protezione contro l'impiego abusivo dei dati personali di cui all'articolo 13 capoverso 2 Cost. Inoltre, il prelievo dei campioni necessari per lo svolgimento dell'analisi del DNA, ossia lo striscio della mucosa orale, reca pregiudizio all'integrità fisica. In entrambi i casi si tratta tuttavia di ingerenze lievi, che non pregiudicano la parte sostanziale delle garanzie. Nel caso di una persona già condannata per aver commesso atti sessuali con fanciulli, che con degli annunci aveva nuovamente cercato di stabilire contatti con dei ragazzi, il Tribunale ha ravvisato i presupposti per la stesura, l'utilizzo e la registrazione di un profilo del DNA. Basandosi sul diritto di autodeterminazione in materia di informazione, il Tribunale ha però disposto che il pubblico ministero debba fare in modo che lo striscio della mucosa orale venga distrutto dopo la realizzazione del profilo del DNA.

---

<sup>174</sup> DTF 126 II 425.

<sup>175</sup> DTF 126 II 377. Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (RS 211.231, cfr. infra paragrafo 314), la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20) è stata modificata in modo da concedere ai partner registrati di cittadini Svizzeri e di cittadini stranieri titolari di un permesso di domicilio il diritto alla concessione di un permesso di dimora (cfr. infra paragrafo 317).

<sup>176</sup> DTF 130 II 281.

Non troverebbero dunque applicazione le ordinanze cantonali e federali divergenti rispetto a quanto sopra affermato<sup>177</sup>.

## 18. Articolo 18: Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

### 18.1. In generale

260. La libertà di coscienza e di credo è garantita dall'articolo 15 della Costituzione:

#### "Articolo 15 Libertà di credo e di coscienza

<sup>1</sup> La libertà di credo e di coscienza è garantita.

<sup>2</sup> Ognuno ha il diritto di scegliere liberamente la propria religione e le proprie convinzioni filosofiche e di professarle individualmente o in comunità.

<sup>3</sup> Ognuno ha il diritto di aderire a una comunità religiosa, di farne parte e di seguire un insegnamento religioso.

<sup>4</sup> Nessuno può essere costretto ad aderire a una comunità religiosa o a farne parte, nonché a compiere un atto religioso o a seguire un insegnamento religioso."

261. La Costituzione non consacra esplicitamente il principio della neutralità religiosa dello Stato: è la giurisprudenza che ha conferito valore costituzionale a tale principio, che impedisce allo Stato di immischiarsi negli affari religiosi e di schierarsi a favore o contro una data religione o convinzione e che conferisce alle Chiese il diritto di autodeterminazione. La neutralità religiosa dello Stato trova altresì applicazione nell'ambito dell'istruzione: le scuole pubbliche devono essere laiche (cfr. articolo 62 cpv. 2 Cost.); una laicità che ritroviamo, segnatamente, nel matrimonio e nella tenuta dei registri dello stato civile.

### 18.2. Servizio civile

262. L'articolo 59 capoverso 1 della Costituzione permette alla persona che non può conciliare il servizio militare con la propria coscienza di optare per un servizio civile sostitutivo.

#### "Articolo 59 Servizio militare e servizio sostitutivo

<sup>1</sup> Gli uomini svizzeri sono obbligati al servizio militare. La legge prevede un servizio civile sostitutivo."

---

<sup>177</sup> DTF 128 II 259; a partire dal 1° gennaio 2005, le condizioni per l'utilizzo dei profili del DNA nei procedimenti penali e la loro registrazione nel sistema d'informazione federale sono regolamentati dalla legge federale sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e per l'identificazione di persone sconosciute o scomparse (RS 363).

263. Il 21 marzo 2003, l'Assemblea federale ha approvato il progetto del Consiglio federale concernente la modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo (LSC)<sup>178</sup>. La legge riveduta è entrata in vigore il 1° gennaio 2004.

264. La revisione ha comportato tra l'altro la rettifica di alcuni punti deboli della legge; tra questi, la precisazione di concetti giuridici indeterminati, come l' «inconciliabilità del servizio militare con la coscienza», necessaria al fine di rendere la procedura trasparente per quanto riguarda le condizioni di ammissione.

265. Tra ottobre 1996, data di entrata in vigore della legge federale sul servizio civile sostitutivo, e la fine di luglio 2001 sono pervenute all'organo di esecuzione del servizio civile 7 974 richieste di ammissione a tale servizio, cifra che corrisponde in media a 1 644 richieste all'anno. Negli anni 2003 e 2004 il numero delle richieste è aumentato, raggiungendo rispettivamente quota 1 955 e 1 805. Nel 2005 è stata riscontrata invece una notevole diminuzione delle richieste, che sono state circa 1 700, e questa tendenza sembra proseguire. Può darsi che essa dipenda anche dal fatto che, in seguito alla consistente riduzione delle Forze armate dovuta alle più rigide regole in materia di idoneità al servizio, è diventato più facile essere esonerati del tutto dal servizio obbligatorio e quindi non dover prestare né il servizio militare né quello civile (la cui durata è una volta e mezza la durata del servizio militare). Tra ottobre 1996 e la fine di luglio 2001 sono state evase in prima istanza 7 164 richieste, di cui 5 712 sono state accettate e 687 respinte. Le restanti 765 richieste riguardano decisioni di non entrata in materia e domande in seguito ritirate. L'80 per cento circa delle domande inoltrate viene pertanto accettato, mentre l'11 per cento circa dei richiedenti non viene ammesso al servizio civile.

266. Nel 2003, 3 481 persone assegnate al servizio civile hanno svolto 325 181 giornate di servizio. Nel 2004, 4 341 persone ne hanno svolte 323 809 e nel 2005 le giornate sono state 330 608 per 4 409 persone.

267. Inoltre, occorre ricordare che esiste tuttora la possibilità di prestare il servizio militare senz'arma. Il numero di domande di servizio militare senz'arma è andato costantemente decrescendo.

### **18.3. Educazione religiosa e morale**

268. Il principio della neutralità religiosa dello Stato comporta il divieto di scuole pubbliche confessionali. La scuola deve essere laica, obbligatoria e gratuita. Ciò non significa tuttavia che la religione non possa far parte del programma di studi, ma solo che l'insegnamento religioso non può essere reso obbligatorio; un principio, questo, sancito espressamente dall'articolo 15 capoverso 4 della Costituzione:

" Nessuno può essere costretto ad aderire a una comunità religiosa o a farne parte, nonché a compiere un atto religioso o a seguire un insegnamento religioso."

269. Il 1° agosto 2000 è entrato in vigore l'articolo 20a della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro, LL)<sup>179</sup>, il cui capoverso 2 attribuisce a lavoratori e lavoratrici il diritto di non lavorare anche in coincidenza con festività religiose non riconosciute dai Cantoni, previa

<sup>178</sup> RS 824.0.

<sup>179</sup> RS 822.11.



comunicazione al datore di lavoro. In questo modo, gli appartenenti a comunità religiose diverse da quella cattolica e da quella protestante, quindi sostanzialmente gli ebrei e i musulmani, sono equiparati nei loro diritti a quelli tradizionalmente riconosciuti alle persone di religione cristiana.

270. In data 15 maggio 2006, i più alti dirigenti cristiani, ebrei e musulmani hanno sottoscritto l'atto di nascita del Consiglio svizzero delle religioni, un organismo il cui fine è quello di promuovere la reciproca comprensione tra le religioni e di fungere da interlocutore e consulente per le autorità. La pace religiosa in Svizzera ovviamente non è minacciata, ma la mappa religiosa del Paese è cambiata e il paesaggio confessionale è diventato più variegato. Oggigiorno cristianesimo, ebraismo e islamismo hanno una responsabilità particolare riguardo alla pace sociale e religiosa in Svizzera, ma nulla si oppone a che il Consiglio accolga altre religioni, come ad esempio il buddismo o l'induismo. La nuova istituzione si occuperà meno di teologia che di questioni di attualità politica, religiosa e sociale: edifici religiosi, rapporto con i simboli religiosi in ambiente pubblico, formazione di ecclesiastici, integrazione dei fanciulli nelle scuole pubbliche ecc. Nel 2004 è stato creato in seno al Dipartimento federale degli affari esteri un gruppo di lavoro denominato "Cantiere islamismo" che ha lo scopo di occuparsi della questione dei movimenti islamisti. Esso si prefigge di analizzare questi gruppi ma anche di ricercare un dialogo e attuare un certo numero di progetti.

271. L'articolo 171 della Costituzione del Cantone di Vaud<sup>180</sup> riconosce espressamente la comunità israelitica come «comunità religiosa di pubblico interesse». Alle altre comunità religiose non riconosciute ufficialmente spetta il medesimo diritto, e la decisione di riconoscerle dipende dalla durata della loro permanenza in Svizzera e dal ruolo che la comunità stessa riveste nel Cantone. L'articolo 131 della Costituzione del Cantone di Zurigo<sup>181</sup> riconosce esplicitamente la *Israelitische Kultusgemeinde* (comunità di culto israelitico) e la *Jüdische Liberale Gemeinde* (comunità ebraica liberale). Anche l'articolo 126 della Costituzione del Cantone di Basilea Città<sup>182</sup> riconosce la comunità israelitica e prevede inoltre che anche altre Chiese e comunità religiose possano ottenere analogo riconoscimento tramite modifica costituzionale.

#### 18.4. Giurisprudenza

272. In una decisione del 13 gennaio 2003<sup>183</sup>, il Tribunale federale ha esaminato il ricorso di un prigioniero di confessione ortodossa riconosciuto colpevole di omicidio e violenza carnale e recluso in una sezione speciale contro il rischio di evasione. Il prigioniero aveva fatto ricorso contro le decisioni che gli avevano impedito di partecipare a una cerimonia religiosa e l'avevano condannato a tre giorni di detenzione in cella in seguito al rifiuto di lavorare nei giorni festivi religiosi. Nella sua decisione il Tribunale federale ha stabilito che la lunga esclusione del prigioniero dal mondo esterno può determinare limitazioni alla libertà di credo e di coscienza e segnatamente alla libertà di culto. Tali limitazioni dovrebbero essere mantenute entro rigidi limiti. Il Tribunale federale ha ritenuto che nel caso concreto tali condizioni siano state rispettate, in particolare in quanto i religiosi appartenenti alle Chiese nazionali

<sup>180</sup> La nuova Costituzione del Cantone di Vaud è in vigore dal 14 aprile 2003.

<sup>181</sup> La nuova Costituzione del Cantone di Zurigo è in vigore dal 1° gennaio 2006.

<sup>182</sup> La nuova Costituzione del Cantone di Basilea Città è in vigore dal 13 luglio 2006.

<sup>183</sup> DTF 129 I 74.

hanno visitato regolarmente il carcere e il prigioniero ha avuto la possibilità di effettuare colloqui con loro e con rappresentanti di altre religioni. Quanto alla seconda lamentela sollevata dal ricorrente, le festività religiose erano celebrate da un rappresentante spirituale e la partecipazione alla cerimonia religiosa o il contatto con detto rappresentante erano in linea di massima possibili. Inoltre, il bisogno di pregare più di frequente e di concentrarsi più profondamente sulla propria religione in quei particolari giorni potevano essere realizzati al di fuori delle ore di lavoro; inoltre, il ricorrente ha riconosciuto che dette festività religiose non rappresentano, in linea di principio, un ostacolo a che le persone della sua confessione lavorino nei giorni in questione. La decisione dell'autorità cantonale rispettava quindi le condizioni dell'articolo 36 della Costituzione, che prevede la possibilità di restrizioni ai diritti fondamentali, e non contravveniva agli articoli 15 della Costituzione, 9 della CEDU e 18 del Patto.

## **19. Articolo 19: Libertà di opinione e di espressione**

### **19.1. Principio**

273. La libertà d'opinione e informazione, la libertà della scienza e dell'arte e la libertà dei media sono espressamente garantite dalla Costituzione:

#### **"Articolo 16 Libertà d'opinione e d'informazione**

<sup>1</sup> La libertà d'opinione e d'informazione è garantita.

<sup>2</sup> Ognuno ha il diritto di formarsi liberamente la propria opinione, di esprimerla e diffonderla senza impedimenti.

<sup>3</sup> Ognuno ha il diritto di ricevere liberamente informazioni, nonché di procurarsele presso fonti accessibili a tutti e di diffonderle.

#### **Articolo 17 Libertà dei media**

<sup>1</sup> La libertà della stampa, della radio e della televisione nonché di altre forme di telediffusione pubblica di produzioni e informazioni è garantita.

<sup>2</sup> La censura è vietata.

<sup>3</sup> Il segreto redazionale è garantito.

#### **Articolo 20 Libertà della scienza**

La libertà della ricerca e dell'insegnamento scientifici è garantita.

#### **Articolo 21 Libertà artistica**

La libertà dell'arte è garantita."

## 19.2. Legislazione

274. La legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras<sup>184</sup>; cfr. n. 11) come pure la sua ordinanza di esecuzione (OTras<sup>185</sup>), entrate in vigore il 1° luglio 2006, consentono un accesso facilitato dei privati ai documenti dell'amministrazione. Il passaggio dal principio del segreto al principio della trasparenza ha l'effetto di promuovere la trasparenza dell'amministrazione e di rafforzare la fiducia della popolazione nelle istituzioni statali. Così, qualsiasi persona può pretendere di accedere a dei documenti amministrativi senza dover fornire la prova di un interesse particolare. Basta che indirizzi una domanda all'autorità che ha stilato il documento o che l'ha ricevuto da terzi non soggetti alla legge sulla trasparenza. Potrà consultare il documento sul posto o richiedere l'invio di una copia del medesimo. L'evasione della domanda comporta di regola il versamento di un emolumento, salvo il caso in cui richieda poco lavoro. Il diritto di accesso a documenti amministrativi può essere limitato o rifiutato nei casi specificamente elencati dalla legge, ad esempio quando la consultazione di determinati documenti amministrativi da parte di privati è suscettibile di compromettere la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità o di minacciare la sicurezza interna o esterna della Svizzera. La legge prevede anche altre eccezioni al principio della trasparenza, cioè i casi in cui il diritto d'accesso rischierebbe di comportare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione o d'affari. Se l'autorità competente rifiuta l'accesso ai documenti o non l'accorda nella misura desiderata, la persona la cui domanda è rimasta insoddisfatta potrà indirizzare una domanda di mediazione all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. Qualora detta procedura non si concluda con un accordo, rimarranno aperte le vie di ricorso ordinarie, in quanto la decisione pronunciata dall'autorità interessata è impugnabile in sede giudiziaria.

275. Il Cantone di Friburgo si è dotato di una nuova Costituzione, entrata in vigore il 1° gennaio 2005. Attualmente sono in corso diverse iniziative volte a rendere operativa detta Costituzione, tra cui segnatamente una normativa sull'informazione e la trasparenza dell'attività statale, che regolerà tra l'altro la consultazione di documenti ufficiali.

## 19.3. Giurisprudenza

276. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ravvisato una violazione della libertà d'espressione (art. 10 CEDU) in tre recenti controversie riguardanti la Svizzera.

Il primo caso<sup>186</sup> riguarda la condanna a una multa di 800 franchi comminata a un giornalista che aveva pubblicato gli estratti di un documento diplomatico classificato come confidenziale, ottenuto in virtù di una violazione del segreto d'ufficio il cui autore è rimasto ignoto. La maggioranza della Corte ha giudicato che la confidenzialità dei rapporti diplomatici, anche se giustificata *a priori*, non deve essere protetta a qualunque costo. La Corte ha stimato che le informazioni contenute nel documento erano tali da sollevare questioni d'interesse generale e che il pubblico aveva un legittimo interesse a conoscerle. La Svizzera ha ottenuto il rinvio alla Grande Camera e il caso è ancora in sospeso.

<sup>184</sup> RS 152.3.

<sup>185</sup> RS 152.31.

<sup>186</sup> Decisione *Stoll* del 25 aprile 2006.

Il secondo caso<sup>187</sup> riguardava la condanna del ricorrente a una multa di 500 franchi per istigazione alla violazione del segreto d'ufficio (art. 24 in combinazione con articolo 320 del Codice penale svizzero). Il ricorrente aveva chiesto a un'assistente amministrativa del Ministero pubblico del Cantone di Zurigo indicazioni su eventuali condanne anteriori delle persone sospettate nell'ambito di una importante rapina. Dopo avere ottenuto tali informazioni non le aveva né pubblicate né impiegate per altri fini. La Corte ha concluso all'unanimità che la condanna del ricorrente rappresentava un'ingerenza nell'esercizio della libertà d'espressione, non necessaria in una società democratica, e che la condanna, ancorché di carattere non rilevante, costituiva una sorta di censura.

La causa *Monnat*<sup>188</sup> riguarda la diffusione da parte della Télévision Suisse Romande (TSR) di una trasmissione, curata dal ricorrente, che criticava il comportamento della Svizzera durante la Seconda guerra mondiale («L'onore perduto della Svizzera»); l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR) ha ritenuto che tale trasmissione violasse le disposizioni in materia di programmi della legge federale sulla radiotelevisione e ha ingiunto alla TSR di adottare adeguate misure al fine di porre rimedio a tale situazione. La Corte ha ritenuto che la trasmissione in questione riguardasse un argomento di interesse generale già abbondantemente trattato dai media. In essa veniva criticato l'atteggiamento ufficiale della Svizzera nel corso della Seconda Guerra Mondiale, e non quello della popolazione svizzera; in casi del genere, i limiti consentiti al diritto di critica vanno intesi in senso piuttosto lato, come nel caso delle critiche rivolte a politici o pubblici dipendenti che agiscono in veste ufficiale. La decisione dell'AIRR, confermata dal Tribunale federale, era di natura tale da dissuadere i giornalisti dal realizzare reportage critici su argomenti di questo genere. Poteva dunque impedire ai media di svolgere il loro compito di informazione e di controllo, diventando così una specie di censura.

277. Con decisione del 7 luglio 2004 il Tribunale federale ha stabilito che il divieto di accesso a Davos imposto dalla Polizia a un giornalista in occasione del Forum mondiale dell'economia 2001 costituisce un'ingerenza nella libertà personale del giornalista stesso, come pure nella libertà di espressione, di informazione e di stampa. La Corte ha stabilito che le limitazioni contestate potevano poggiare sulla clausola generale di Polizia anziché su disposizioni di legge<sup>189</sup>. Attualmente pende davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo un ricorso contro tale decisione (cfr. anche n. 281).

## 20. Articolo 20: Divieto della propaganda a favore della guerra

278. In Svizzera non esiste tuttora alcuna disposizione specifica che vieti la propaganda a favore della guerra. La riserva all'articolo 20 capoverso 1 è quindi ancora valida.

279. È in discussione la configurazione di un nuovo reato che disciplini il comportamento di chi mostra, porta o rende altrimenti accessibile al pubblico simboli razzisti. Le Commissioni degli affari giuridici delle due Camere hanno valutato che la

<sup>187</sup> Decisione *Dammann* del 25 aprile 2006.

<sup>188</sup> Decisione *Monnat* del 21 settembre 2006.

<sup>189</sup> DTF 130 I 369.

nuova disposizione penale non debba essere limitata all'utilizzo di simboli dell'estrema destra. Va piuttosto punito l'utilizzo di qualsiasi simbolo che esalti movimenti estremistici che istigano alla violenza e alla discriminazione razziale.

## 21. Articolo 21: Libertà di riunione pacifica

280. La libertà di riunione è espressamente garantita come diritto fondamentale dall'articolo 22 della Costituzione, sia ai cittadini svizzeri che agli stranieri.

### "Articolo 22 Libertà di riunione

<sup>1</sup> La libertà di riunione è garantita.

<sup>2</sup> Ognuno ha il diritto di organizzare riunioni, nonché di parteciparvi o no."

281. In seguito al rifiuto delle autorità comunali di Davos di concedere un'autorizzazione a manifestare in luogo pubblico contro il Forum economico mondiale tenutosi in detta città nel 2001, il Tribunale federale ha dovuto esaminare la questione delle condizioni alle quali sia ammissibile limitare la libertà di riunione. Dopo aver ponderato attentamente gli interessi in gioco, il Tribunale federale ha stabilito che, dato il concreto rischio di violenze, il divieto della manifestazione di Davos non aveva violato il diritto di riunione né la libertà d'espressione, ma che le autorità avevano solamente impedito una manifestazione nel giorno, luogo e orario richiesti, senza pronunciare alcun divieto generale di manifestare<sup>190</sup>.

## 22. Articolo 22: Libertà di associazione

### 22.1. Libertà sindacale

282. La legge sul personale federale (LPers)<sup>191</sup> è entrata in vigore il 1° gennaio 2001 per i dipendenti delle Ferrovie federali e il 1° gennaio 2002 per l'Amministrazione federale, le unità amministrative decentrate, le Commissioni federali di ricorso e d'arbitrato, il Tribunale federale, i servizi del Parlamento e la Posta. All'articolo 24, essa regola la restrizione dei diritti concessi al personale, prevedendo segnatamente che il Consiglio federale possa limitare o sopprimere il diritto di scioperare se la sicurezza dello Stato, la tutela di rilevanti interessi negli affari esteri o la garanzia dell'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali lo esigono<sup>192</sup>.

<sup>190</sup> DTF 127 I 164 ff.

<sup>191</sup> RS 172.220.1.

<sup>192</sup> Per maggiori informazioni in materia rimandiamo ai Rapporti della Svizzera agli organismi di controllo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 20 settembre 2002 e del 5 ottobre 2006 sull'attuazione della Convenzione n. 87 concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, nonché al Rapporto del 1° dicembre 2006 sull'attuazione della Convenzione n. 98 concernente l'applicazione dei principi del diritto sindacale e di negoziazione collettiva.

283. L'ordinanza sul personale federale (Opers)<sup>193</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2002, regola il diritto di sciopero all'articolo 96, che recita:

**"Articolo 96 Soppressione del diritto di scioperare**

È vietato scioperare agli appartenenti alle seguenti categorie di personale che adempiono compiti essenziali per la sicurezza dello Stato, la tutela degli interessi negli affari esteri o la garanzia dell'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali:

- a. ai membri degli Stati maggiori civili e militari dei Dipartimenti;
- b. alle autorità inquirenti della Confederazione;
- c. agli impiegati del DFAE soggetti all'obbligo di trasferimento che lavorano all'estero;
- d. al Corpo delle guardie di confine e al personale civile delle dogane;
- e. ai membri della squadra di vigilanza, del personale militare della sicurezza aerea e della formazione di professionisti della sicurezza militare."

## 22.2. Protezione dei lavoratori

284. A integrazione del numero 188 del precedente Rapporto, merita una menzione il divieto di licenziare un lavoratore a motivo della sua affiliazione o partecipazione sindacale. Un licenziamento per dette ragioni costituisce un licenziamento abusivo, vietato dall'articolo 336 del Codice delle obbligazioni, e dà al lavoratore la possibilità di pretendere un indennizzo che può arrivare fino a 6 mesi di salario (art. 336a CO).

285. Il 14 maggio 2003, l'Unione sindacale svizzera (USS) ha depositato al Comitato della libertà sindacale (CLS) del Consiglio d'amministrazione del BIT<sup>194</sup> una denuncia per pretese violazioni dei diritti sindacali in Svizzera, in applicazione della Convenzione n. 98 dell'OIL sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva. Il caso è stato trattato dal CLS il 17 novembre 2004. A conclusione della discussione, il CLS non ha preso alcuna decisione quanto al fondo, ma ha osservato che a suo parere la sanzione stabilita dal diritto svizzero non è abbastanza dissuasiva da assicurare una protezione davvero efficace contro la pratica dei licenziamenti abusivi per motivi anti-sindacali, in quanto la legislazione permette ai datori di lavoro, a condizione che versino l'indennità prevista dalla legge per tutti i casi di licenziamento senza giusta causa, di licenziare un lavoratore anche se il motivo reale è dato dalla sua affiliazione o attività sindacale. Il CLS ha adottato una raccomandazione che chiede alla Svizzera di fornire un rapporto contenente informazioni supplementari sugli sviluppi della situazione dopo il deposito della denuncia nonché sui provvedimenti presi, previa discussione con gli interlocutori sociali, per garantire una protezione efficace contro i licenziamenti abusivi per motivi anti-sindacali. La Svizzera ha accettato detta raccomandazione e il 16 giugno 2006 il Governo svizzero ha presentato il rapporto supplementare richiesto dal CLS, nel quale conferma che il diritto svizzero garantisce una protezione adeguata e sufficiente dei salariati e che stabilisce un giusto equilibrio tra sanzione e flessibilità del mercato del lavoro. In conclusione, il rapporto chiede l'archiviazione della denuncia. Il 17 novembre 2006, il

<sup>193</sup> RS 172.220.11.3.

<sup>194</sup> Causa n. 2265, "Denuncia dell'Unione sindacale svizzera contro il Governo e lo Stato svizzeri per violazione dei diritti sindacali."

CLS ha adottato un'altra raccomandazione con la quale prega il Governo svizzero di prendere provvedimenti al fine di offrire ai rappresentanti sindacali vittime di licenziamento per motivi antisindacali lo stesso tipo di protezione accordato alle vittime di licenziamenti che violano il principio dell'uguaglianza tra uomini e donne, compresa la reintegrazione in servizio. Il Comitato ha incoraggiato il proseguimento delle discussioni a tre sull'insieme della questione, compresa la situazione relativa alle indennità per licenziamento anti-sindacale vigenti in alcuni Cantoni, e ha chiesto inoltre al Governo svizzero di sottoporli con la massima sollecitudine i propri commenti sulle ultime allegazioni dell'organizzazione che ha presentato la denuncia. Dette raccomandazioni sono attualmente all'esame della Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL, composta da rappresentanti del Governo, dei datori di lavoro e dei sindacati.

### **22.3. Giurisprudenza**

286. Con decisione del 15 novembre 2002, il Tribunale federale ha stabilito che la libertà sindacale non conferisce alle organizzazioni sindacali di categoria il diritto di partecipare al processo di formazione di una legge concernente lo statuto del personale pubblico (in quanto un tale diritto contrasterebbe con la competenza dello Stato in campo legislativo), ma unicamente quello di essere sentite in modo adeguato in caso di modifiche di legge o di regolamento che tocchino in maniera significativa le condizioni di lavoro dei loro iscritti<sup>195</sup>.

## **23. Articolo 23: Diritto al matrimonio**

### **23.1. Principio**

287. La Costituzione garantisce espressamente il diritto al matrimonio:

**"Articolo 14 Diritto al matrimonio e alla famiglia**

Il diritto al matrimonio e alla famiglia è garantito."

### **23.2. Possibile il matrimonio tra una persona e il figlio del suo ex partner**

288. È opportuno notare che al fine di armonizzare le norme sul matrimonio e quelle sull'unione domestica registrata il legislatore ha modificato le disposizioni concernenti gli impedimenti al matrimonio di cui al numero 8 dell'allegato alla legge federale del 18 giugno 2004 sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (legge sull'unione domestica registrata, LUD)<sup>196</sup> (cfr. infra n. 11). Detta revisione ha permesso a una persona di contrarre matrimonio con il figlio del suo ex partner. L'impedimento relativo al legame di affinità con il figlio del partner non impediva ovviamente ai due interessati di vivere insieme ma vietava loro di conferire il crisma della legalità alla loro vita in comune. Oggigiorno la società ammette che le persone

---

<sup>195</sup> DTF 129 I 113.

<sup>196</sup> RS 211.231.

possano convivere senza avere tra loro legami giuridici e la revisione in questione ha inteso tener conto dell'evoluzione della mentalità<sup>197</sup>.

Per quanto riguarda il numero 194 del precedente Rapporto, possiamo citare il nuovo regime applicabile al diritto del divorzio e in particolare il fatto che dal 1° giugno 2004 il periodo di separazione utile per richiedere il divorzio è stato portato da quattro a due anni (art. 114 seg. del Codice civile).

### **23.3. Matrimoni forzati**

289. Anche se non esistono statistiche affidabili sui matrimoni forzati e combinati in Svizzera, si presume che essi abbiano luogo anche nel nostro Paese. Già oggi i matrimoni forzati sono sanzionati sia civilmente che penalmente. Nella sua risposta del 16 febbraio 2005 all'interrogazione Banga (04.1181) «Lotta ai matrimoni forzati e migliore protezione delle vittime di matrimoni forzati», il Consiglio federale si è espresso per la prima volta sulla necessità di agire sotto il profilo legislativo, giungendo alla conclusione che tale necessità in Svizzera non sussiste, in quanto il matrimonio con una persona minorenni è vietato già oggi (art. 94 cpv. 1 CC), e anche in quanto secondo le vigenti leggi di diritto civile costituisce motivo di nullità del matrimonio il fatto che un coniuge 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 (art. 107 n. 4 CC). In riferimento al diritto penale, il Consiglio federale ha ricordato come i matrimoni forzati siano già compresi, secondo la normativa vigente, nella norma penale che tratta la coazione (art. 181 CP) e quindi vengano perseguiti d'ufficio e sanzionati con la reclusione fino a tre anni o con la multa. Qualora una coazione ai sensi dell'articolo 181 CP relativa a un matrimonio abbia recato pregiudizi di natura psichica e/o fisica, la persona colpita ha facoltà di richiedere l'aiuto di un Centro di consulenza alle vittime. Rientrano in questo aiuto, in base alle diverse situazioni, anche l'individuazione di un alloggio d'emergenza e l'assistenza nel corso del procedimento penale. Nell'autunno 2007 il Consiglio federale consegnerà al Parlamento un rapporto che analizza ampiamente e approfonditamente il fenomeno dei matrimoni forzati, dei matrimoni combinati e tutte le relative misure (postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale «Punibilità dei matrimoni forzati e dei matrimoni combinati» 05.3477).

---

<sup>197</sup> Grazie all'entrata in vigore della modifica delle disposizioni concernenti gli impedimenti al matrimonio, la denuncia dei ricorrenti, che avevano lamentato il divieto loro fatto di unirsi in matrimonio e l'impossibilità di vivere nella legalità la loro vita familiare "de facto", presentata alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, ha potuto essere risolta in via amichevole (caso *Waser / Steiger*, ricorso n° 31990/02).



## 24. Articolo 24: Diritti del fanciullo

### 24.1. In generale

290. Il 1° gennaio 2006 è entrato in vigore l'articolo 30 riveduto della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza, LCit; n. 11)<sup>198</sup>:

#### "Articolo 30 Minorenne apolide

<sup>1</sup> Il minorenne apolide può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata se ha risieduto complessivamente cinque anni in Svizzera, incluso l'anno precedente la domanda.

<sup>2</sup> Egli acquista la cittadinanza del Cantone e del Comune di residenza."

291. In seguito a questa modifica, la riserva relativa all'articolo 7 capoverso 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC) ha perso qualsiasi significato ed è stata ritirata con decisione del Consiglio federale del 4 aprile 2007. Tale decisione è stata notificata al Segretario Generale dell'ONU il 1° maggio 2007.

292. La nuova legge federale sugli stranieri (LStr; v. sopra n. 11) conferisce a tutti coloro che sono in possesso di un permesso di soggiorno il diritto al ricongiungimento familiare (art. 43). Tale diritto è riconosciuto anche a quanti sono in possesso di un permesso per dimoranti temporanei (art. 44). Rimane tuttavia l'obbligo di ricongiungersi entro un anno con i figli di età superiore a 12 anni (entro cinque anni con quelli più giovani). I soggetti interessati devono anche dimostrare di disporre di sufficienti mezzi finanziari e di un alloggio adeguato. La nuova legge sugli stranieri introduce inoltre una nuova disposizione nel Codice civile, in virtù della quale «la presunzione di paternità del marito decade se il matrimonio è dichiarato nullo perché contratto allo scopo di eludere le prescrizioni relative all'ammissione e al soggiorno degli stranieri» (nuovo articolo 109 cpv. 3 CC). Detta disposizione deve tuttavia essere inquadrata nel ristretto contesto di nullità del matrimonio previsto dal nuovo articolo 105 numero 4 del Codice civile, vale a dire il caso in cui uno degli sposi non vuole fondare un'unione coniugale ma solo eludere le disposizioni sull'ammissione e il soggiorno degli stranieri. Inoltre, se il caso si presenta, cosa che dovrebbe essere in pratica piuttosto rara, il padre può riconoscere il bambino; la madre e il figlio possono poi intentare un'azione di riconoscimento della paternità.

293. Il 24 marzo 2006, il Parlamento ha approvato la legge federale sugli assegni familiari (legge sugli assegni familiari, LAFam; n. 11)<sup>199</sup>, che armonizza sul piano nazionale le condizioni per la concessione degli assegni familiari, la cerchia di figli che vi danno diritto, l'età limite e le regole applicabili quando più persone possono far valere un diritto agli assegni familiari per il medesimo figlio. Gli aventi diritto sono i lavoratori salariati e le persone senza attività lucrativa. Per queste ultime, tuttavia, gli assegni sono versati a condizione che ve ne siano le risorse e vengono finanziati dai Cantoni. I lavoratori autonomi non figurano tra gli aventi diritto previsti dalla LAFam, ma i Cantoni possono accordare degli assegni familiari anche a loro. La LAFam

<sup>198</sup> RS 141.

<sup>199</sup> FF 2006 3259, RS 836.2.

prevede un *assegno per i figli*, versato da quando il figlio nasce sino al 16° anno di età e pari almeno a 200 franchi al mese, e un *assegno di formazione* di almeno 250 franchi al mese, versato dai 16 anni alla conclusione della formazione, ma al più tardi sino a quando il figlio compie i 25 anni. Gli assegni sono versati interi, senza più tener conto del tasso d'occupazione. I Cantoni possono accordare prestazioni più elevate e prevedere anche assegni di nascita o di adozione. Altri tipi di prestazioni devono essere finanziati al di fuori del regime degli assegni familiari. Danno diritto agli assegni familiari i figli di genitori sposati o no, i figliastri, gli affiliati, nonché i fratelli, le sorelle e gli abiatici dell'avente diritto, se questi provvede prevalentemente al loro mantenimento. In occasione del voto federale del 26 novembre 2006, il popolo ha approvato la LAFam con il 68 per cento di "sì". La legge entrerà probabilmente in vigore a partire dal 1° gennaio 2009.

294. A livello federale è stato posto in atto, nel febbraio 2003, un sistema di aiuti finanziari per quanto concerne le strutture di accoglienza complementari alla famiglia. Si tratta di un programma d'impulso della durata di otto anni, che punta a incoraggiare la creazione di strutture di accoglienza per i bambini e permettere così ai genitori di meglio conciliare famiglia e lavoro o famiglia e formazione. Il Parlamento ha concesso un credito di 320 milioni di franchi per gli otto anni del programma. Le domande di aiuti finanziari accettate fino al 31 gennaio 2007 hanno permesso di creare più di 13 000 strutture di accoglienza.

## 24.2. Protezione dei minori

295. La legge federale sul diritto penale minorile (DPMin)<sup>200</sup> è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. Tra le novità introdotte da detta legge si può citare l'elevazione della maggiore età penale da 7 a 10 anni. La nuova legge è profondamente improntata al principio in base al quale, in fatto di delinquenza minorile, l'educazione e l'integrazione sociale prevalgono sulla repressione.

296. L'unificazione del diritto processuale penale include anche un disegno di Codice svizzero di procedura penale minorile (n. 12). Anche questo progetto porta avanti il concetto che l'educazione e la protezione del minore sono determinanti nell'applicazione della legge e che l'età e il grado di sviluppo del minore stesso vanno considerati a suo favore (art. 4 cpv. 1). Si chiarisce espressamente che i diritti della personalità del minore devono essere rispettati in ogni fase del procedimento; in particolare, il minore ha diritto di essere sentito personalmente e ha diritto al rispetto della sua sfera privata.

297. La revisione parziale della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)<sup>201</sup>, annunciata al numero 207 del Secondo Rapporto e volta a introdurre la protezione della personalità dei minori vittime nel procedimento penale, è entrata in vigore il 1° ottobre 2002 (v. sopra par. 11). Si prevede tuttavia di trasferire ulteriormente nel futuro Codice di procedura penale la parte dedicata ai diritti della vittima nel processo penale.

298. Per quanto concerne la protezione dei fanciulli dallo sfruttamento sessuale, cfr. quanto esposto sopra ai numeri 165 segg. Per quanto riguarda invece il ritiro della riserva relativamente all'articolo 10 capoverso 2 lettera b, cfr. numero 346.

<sup>200</sup> RS 311.1.

<sup>201</sup> RS 312.5.

### 24.3. Infanzia maltrattata

299. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha pubblicato nell'ottobre 2005 uno studio «Violenza sui minori: progetto per una prevenzione globale», che si basa su un nuovo modello di prevenzione globale dei maltrattamenti sui minori. Questo studio di esperti ha l'obiettivo di favorire l'applicazione coordinata di misure di prevenzione che colmino le lacune esistenti. Gli autori dello studio dedicano ampio spazio alla concezione e alla nozione stessa di prevenzione, al ruolo dei diversi operatori, alla professionalizzazione dell'aiuto e all'assistenza ai bambini. Ricordano il ruolo essenziale e naturale dei genitori nella protezione dei bambini, sottolineando però che la società è direttamente interessata a più livelli dai problemi di maltrattamento infantile e violenza sessuale.

300. L'Ambito *Famiglia, generazioni e società* dell'UFAS, creato all'inizio del 2006, svolge compiti di coordinamento e informazione, dedicando particolare attenzione alla prevenzione, in collaborazione con organizzazioni attive nel campo della protezione dell'infanzia. Tali compiti consistono, ad esempio, nell'informare sulle possibilità in materia di aiuti e formazione e nel sostenere progetti di prevenzione dei maltrattamenti all'infanzia, nonché lavori di ricerca. In tale contesto, il progetto di prevenzione in esame è stato affidato a esperti esterni.

### 24.4. Cognome dei figli

301. Nella causa *G.M.B. e K.M.*<sup>202</sup> la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la disciplina svizzera in materia di cognome dei figli, secondo la quale il figlio di genitori sposati assume il loro cognome, viola in modo discriminatorio il diritto al rispetto della vita privata e familiare (v. n. 256).

### 24.5. Nazionalità dei figli

302. Cfr. quanto affermato precedentemente – al numero 66 – relativamente alla limitazione del principio dell'uguaglianza sulla base della cittadinanza (v. sopra n. 66).

## 25. Articolo 25: Diritti politici

### 25.1. Principio

303. L'articolo 34 della Costituzione garantisce i diritti politici, in quanto diritti costituzionali fondamentali, nei seguenti termini:

**"Articolo 34 Diritti politici**

<sup>1</sup> I diritti politici sono garantiti.

---

<sup>202</sup> Decisione del 27 settembre 2001.

<sup>2</sup> La garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto."

## 25.2. Diritto di voto

304. Le informazioni contenute nei precedenti Rapporti sono sempre pertinenti. Tuttavia, con l'entrata in vigore della nuova Costituzione, il diritto di voto e il suo esercizio sono regolati dagli articoli 136 e 39:

### "Articolo 136 Diritti politici

<sup>1</sup> I diritti politici in materia federale spettano a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età, purché non siano interdette per infermità o debolezza mentali. Tutte hanno gli stessi diritti e doveri politici.

<sup>2</sup> Esse possono partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale e alle votazioni federali, nonché lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale.

### Articolo 39 Esercizio dei diritti politici

<sup>1</sup> La Confederazione disciplina l'esercizio dei diritti politici in materia federale e i Cantoni in materia cantonale e comunale.

<sup>2</sup> I diritti politici si esercitano nel luogo di domicilio. La Confederazione e i Cantoni possono prevedere eccezioni.

<sup>3</sup> Nessuno può esercitare i diritti politici in più di un Cantone.

<sup>4</sup> I Cantoni possono prevedere che i neodomiciliati esercitino il diritto di voto in materia cantonale e comunale soltanto dopo un termine d'attesa che non può superare tre mesi."

## 25.3. Diritto di essere eletti

305. Le informazioni contenute nel precedente Rapporto sono sempre pertinenti.<sup>203</sup> Gli articoli 143 e 144 della Costituzione regolano l'eleggibilità e i casi d'incompatibilità:

### "Articolo 143 Eleggibilità

È eleggibile al Consiglio nazionale, al Consiglio federale e al Tribunale federale chiunque abbia diritto di voto.

### Articolo 144 Incompatibilità

<sup>1</sup> Le funzioni di membro del Consiglio nazionale, del Consiglio degli Stati e del Consiglio federale nonché di giudice al Tribunale federale sono incompatibili.

---

<sup>203</sup> Cfr. paragrafo 219 del Secondo Rapporto.

<sup>2</sup> I membri del Consiglio federale e i giudici a pieno tempo del Tribunale federale non possono ricoprire nessun'altra carica al servizio della Confederazione o di un Cantone né esercitare altre attività lucrative.

<sup>3</sup> La legge può prevedere altre incompatibilità."

#### **25.4. Svolgimento delle elezioni**

306. Le informazioni fornite su questo argomento nel precedente Rapporto sono sempre attuali<sup>204</sup>. I Cantoni di Glarona e Appenzello Interno esercitano tuttora la "Landsgemeinde". Per questo motivo la Svizzera non può ritirare la riserva all'articolo 25 lettera b del Patto.

#### **25.5. Introduzione dell'iniziativa popolare generica**

307. Il 31 maggio 2006, il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente l'introduzione dell'iniziativa popolare generica<sup>205</sup>. Questa riforma dei diritti popolari, approvata dal popolo e dai Cantoni il 9 febbraio 2003, consente di chiedere non soltanto modifiche della Costituzione federale, ma anche modifiche di legge (cfr. n. 9).

308. Il messaggio tratta inoltre altre modifiche della legge sui diritti politici, che riguardano tra l'altro l'introduzione per tappe del voto elettronico (n. 308), la creazione da parte dei Cantoni di un catalogo elettorale centralizzato degli Svizzeri all'estero e la precisazione del concetto di "rappresentanza" nell'ambito del diritto di voto. Nel settembre 2006, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha deciso, con riserva di approvazione da parte della corrispondente commissione del Consiglio degli Stati (CIP-S), di sottoporre all'Assemblea federale un progetto di modifica costituzionale che permetterebbe di riconsiderare l'introduzione dell'iniziativa popolare generica.

#### **25.6. Voto elettronico**

309. Il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento un rapporto sui progetti pilota in materia di voto elettronico. Questo tipo di voto permetterà di creare le condizioni per mantenere a lungo le istituzioni svizzere, basate sul principio della democrazia diretta, in una società che si modernizza e dovrebbe quindi essere introdotto per tappe. Con il rapporto, il Consiglio federale conclude le analisi avviate in seguito a svariati interventi parlamentari, analisi che hanno preso in considerazione le opportunità, i rischi e la fattibilità del voto elettronico in Svizzera. Nel 2004 e nel 2005, la Cancelleria federale e i Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo hanno condotto, in occasione delle elezioni federali, ben cinque prove pilota di voto elettronico, che si sono svolte senza intoppi. Il voto elettronico permetterà alle generazioni future di partecipare al processo democratico anche se cambiano le condizioni di vita, assicurando così la legittimazione delle decisioni politiche con un ampio consenso popolare; permetterà inoltre di semplificare le operazioni di voto a fronte di una crescente mobilità degli elettori e del costante aumento del numero degli Svizzeri all'estero con diritto di voto. L'interesse dei cittadini svizzeri per il voto

---

<sup>204</sup> Cfr. paragrafo 220 del Secondo Rapporto.

<sup>205</sup> FF 2006 4815 segg.

elettronico è certo: i sondaggi effettuati nel quadro delle prove pilota hanno dimostrato che la maggioranza di essi è favorevole a tale nuovo metodo. Ma se le tecnologie dell'informazione sono un'opportunità per la democrazia diretta, esse comportano anche dei rischi. Il voto elettronico richiede l'adozione di misure complesse a livello organizzativo, tecnico e giuridico. I rischi di abuso, di natura tecnica, esigono che le misure di sicurezza siano costantemente controllate e aggiornate. Con il tempo, il voto elettronico manifesterà la propria validità anche sotto l'aspetto economico, in quanto permetterà da un lato di razionalizzare le operazioni di voto e di spoglio, dall'altro di realizzare delle economie in materia di voto per corrispondenza.

## 25.7. Diritti politici degli stranieri in Svizzera

310. Si può sostanzialmente richiamare quanto detto ai numeri 221 segg. del Secondo Rapporto.

311. Nel periodo in rassegna, quattro Cantoni hanno provveduto a introdurre il diritto di voto per gli stranieri a livello comunale<sup>206</sup>.

## 25.8. Giurisprudenza

312. Alla base della decisione DTF 129 I 185 seg. c'è la nuova suddivisione dei circondari elettorali, che secondo il parere dei ricorrenti ha determinato l'illegittima limitazione della libera volontà degli elettori (art. 25 lett. b del Patto II delle Nazioni Unite) e non soddisfa il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza ai pubblici impieghi (art. 25 lett. c del Patto II delle Nazioni Unite). Il Tribunale federale ha ritenuto infondate le recriminazioni. In base all'articolo 25 lettera b del Patto II, le elezioni devono svolgersi in modo che sia garantita la libera e incondizionata espressione della volontà degli elettori. Va tra l'altro tutelato il diritto degli elettori attivi di non essere messi sotto pressione né di essere influenzati in modo inaccettabile nelle fasi di formazione e di espressione della propria volontà. L'articolo 25 lettera c del Patto II delle Nazioni Unite garantisce il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza ai pubblici impieghi - dove il concetto di pubblico impiego si riferisce a tutti gli impieghi nel settore esecutivo, giudiziario e della pubblica amministrazione - i cui titolari non vengano eletti ma nominati d'ufficio e cui siano attribuite competenze ufficiali. I diritti politici fungono volutamente, nella Convenzione, da minimo comune denominatore al fine di consentire la partecipazione al maggior numero possibile di Paesi, anche se ritenuti poco democratici. Non si rileva come la contestata suddivisione dei circondari elettorali abbia potuto recare pregiudizio alla formazione e all'espressione della libera volontà dei ricorrenti (art. 25 lett. b del Patto II delle Nazioni Unite, art. 34 cpv. 2 Cost.), né si ritiene che l'articolo 25 lettera c del Patto II tuteli l'accesso al Parlamento della Città di Zurigo, in quanto la sua composizione è determinata mediante elezioni e non nomine d'ufficio.

<sup>206</sup> I Cantoni di Vaud (dal 2002), Ginevra (dal 2005) e Friburgo (dal 2005) hanno introdotto il diritto di voto per gli stranieri in tutti i Comuni. Il Cantone dei Grigioni ha introdotto nel 2003 un diritto di voto facoltativo per gli stranieri, affidando alla discrezione di ogni Comune del Cantone la scelta di applicarlo o meno.

## 26. Articolo 26: Principio (generale) della non-discriminazione

313. La regolamentazione e l'applicazione del principio di uguaglianza nel diritto svizzero sono state già trattate nel presente Rapporto, segnatamente nei capitoli dedicati agli articoli 2 e 3 del Patto.

### 26.1. Unione domestica registrata

314. Con l'entrata in vigore della legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (legge sull'unione domestica registrata, LUD; cfr. n. 11), le persone dello stesso sesso che convivono come coppia possono far registrare presso l'ufficio di stato civile la loro relazione, dandole così veste giuridica. Il riconoscimento da parte dello stato dell'unione domestica tra persone del medesimo sesso si propone di far cessare le discriminazioni di cui sono vittima le coppie omosessuali in seno alla popolazione e di mitigare i pregiudizi nei confronti dell'omosessualità.

315. L'unione domestica viene registrata di fronte all'ufficiale di stato civile e attesta l'impegno dei partner a condurre una vita in comune e ad assumersi l'uno rispetto all'altro i diritti e doveri che da tale impegno derivano. Di conseguenza, i partner si devono assistenza e rispetto reciproci, provvedono in comune, ciascuno nella misura delle proprie forze, al mantenimento dell'unione domestica e prendono insieme le decisioni relative all'abitazione comune. Ciascun partner è tenuto a informare l'altro sui suoi redditi, della sua sostanza e dei suoi debiti. Inoltre, ha la possibilità di ricorrere al giudice in caso di conflitto su determinate questioni.

316. La registrazione dell'unione non ha alcuna ripercussione sul cognome legale. Per dare risalto alla sua unione, una coppia può utilizzare nella quotidianità un cognome d'affinità, ossia un cognome nel quale il partner può aggiungere al proprio cognome quello dell'altro. In tal caso, tuttavia, il cognome non è ufficiale e non può essere iscritto nel registro di stato civile. I partner di un'unione domestica registrata mantengono la loro cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale.

317. Se uno dei due partner è di nazionalità straniera, ha diritto a un permesso di dimora rilasciato dalla polizia degli stranieri. L'ufficiale di stato civile può tuttavia negare la registrazione dell'unione se le due persone palesemente non intendono formare una comunità di vita, bensì intendono soltanto eludere le prescrizioni sull'ammissione e il soggiorno degli stranieri.

318. La nuova legge accorda condizioni più favorevoli per la naturalizzazione ordinaria, riducendo a cinque anni il periodo necessario di soggiorno in Svizzera.

319. Per quanto attiene ai rapporti patrimoniali, la coppia registrata è sottoposta a un disciplinamento che corrisponde al regime di separazione dei beni proprio del diritto matrimoniale. La coppia può tuttavia convenire uno speciale disciplinamento patrimoniale da applicarsi in caso di eventuale scioglimento dell'unione registrata. Segnatamente la coppia può prevedere che il patrimonio sia diviso secondo le disposizioni matrimoniali concernenti il regime della partecipazione agli acquisti. In ambiti come il diritto successorio, il diritto in materia di assicurazioni sociali o la previdenza professionale, le coppie omosessuali registrate sono equiparate ai coniugi.

320. I due partner possono richiedere lo scioglimento della loro unione registrata presentando al giudice una richiesta comune. Ciascun partner può inoltre esigere lo scioglimento se vive separato dall'altro da almeno un anno. In caso di scioglimento, come accade per il divorzio, gli averi della previdenza professionale accumulati durante la vita in comune devono essere suddivisi tra i partner.

321. L'adozione e il ricorso alla procreazione medicalmente assistita sono esclusi.

## 26.2. Giurisprudenza

322. In una decisione del 21 novembre 2003<sup>207</sup>, il Tribunale federale ha constatato che l'iniziativa popolare comunale zurighese "Prima gli Svizzeri!", la quale chiedeva che i Comuni, nell'ambito del diritto superiore, dessero la priorità ai bisogni degli Svizzeri, aveva lo scopo di favorire gli Svizzeri, sfavorendo quindi gli stranieri, anche in assenza di motivi oggettivi che giustificassero una differenza di trattamento. Essa violava pertanto le garanzie costituzionali federali dell'uguaglianza giuridica e del divieto di discriminazione.

323. L'accordo sulla libera circolazione delle persone in corso con l'UE disciplina, entro il suo ambito di applicazione, il fenomeno del ricongiungimento familiare in maniera più liberale rispetto a quanto stabilito dalle leggi svizzere per quel che concerne i familiari di un cittadino elvetico residente in Svizzera provenienti da uno Stato terzo non facente parte dell'UE (diritto al ricongiungimento per i figli fino a 21 anni di età anziché 18, nessun obbligo di relazione familiare preponderante in caso di genitori separati o divorziati). Per ragioni di natura costituzionale, il Tribunale federale rimane tuttavia aderente alle leggi svizzere e non può adeguare le vigenti disposizioni a quelle stabilite dall'accordo UE in virtù del principio dell'uguaglianza giuridica, ovvero del divieto di discriminazione. Le autorità cantonali di Polizia degli stranieri hanno tuttavia la possibilità, nel quadro dell'esercizio del potere di apprezzamento di cui dispongono, di equiparare i cittadini elvetici agli stranieri appartenenti all'UE e all'AELS<sup>208</sup>. A conferma di tale pronunciamento, il Tribunale federale ha dichiarato incompatibile con il diritto federale una sentenza cantonale che dalla regolamentazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in materia di ricongiungimento familiare aveva dedotto, richiamandosi alla Costituzione, un analogo diritto al ricongiungimento per il figlio di uno Svizzero, cittadino di uno Stato non contraente. Il Tribunale ha in questo caso stabilito che l'eventuale disparità di trattamento (comunque transitoria) si basava su legittime motivazioni politico-normative, in quanto il legislatore intendeva esaminare la questione in occasione della revisione totale dei fondamenti legali in materia (cfr. n. 206 segg.). Pertanto la prassi vigente non soccombe al principio di uguaglianza<sup>209</sup>.

324. Il Tribunale federale ha dichiarato incostituzionale, in virtù del vigente divieto di discriminazione, la regolamentazione di una corporazione di diritto pubblico, che in ordine alla trasmissione della qualità di membro ai discendenti prevedeva l'applicazione delle normative sul cognome e sulla cittadinanza, escludendo in virtù di

<sup>207</sup> DTF 129 I 392 segg.

<sup>208</sup> DTF 129 II 249.

<sup>209</sup> DTF 130 II 137.



tale previsione la trasmissione da parte di componenti di sesso femminile coniugate e di componenti di sesso maschile celibi<sup>210</sup>.

325. In virtù del principio di uguaglianza, il Tribunale federale ha stabilito con decisione del 16 dicembre 2004 che, nel caso di un'iscrizione nel registro di stato civile di un cognome trasmesso dalla madre al figlio e comportante delle flessioni in funzione del sesso, il cognome del figlio deve essere declinato al maschile<sup>211</sup>.

## **27. Articolo 27: Diritti delle minoranze**

### **27.1. Convenzione-quadro del 1° febbraio 1995 per la protezione delle minoranze nazionali**

326. In seguito alla trasmissione da parte della Svizzera del proprio Rapporto iniziale e alla visita compiuta nel Paese dall'11 al 13 novembre 2003 da una delegazione del Comitato consultivo al fine di raccogliere informazioni complementari, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha formulato in data 10 dicembre 2003 una risoluzione (ResCMN(2003)13) concernente l'applicazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali da parte della Svizzera. Il Comitato ha constatato che la Svizzera ha compiuto sforzi particolarmente lodevoli, in molti ambiti, a favore delle sue minoranze linguistiche. Il quadro istituzionale permette ai francofoni, agli italofoeni e ai romanci, come pure ai germanofoni dei Cantoni Friburgo e Vallese, di conservare e sviluppare gli elementi essenziali della loro identità, segnatamente la loro lingua e la loro cultura. Inoltre, un certo numero di meccanismi di ordine istituzionale assicura a tutti i livelli un'estesa partecipazione politica alle minoranze linguistiche. Le garanzie legali in materia di uso delle lingue minoritarie nei rapporti con le autorità amministrative sono molto ampie e sono stati intrapresi molti sforzi per rafforzare la posizione del romancio. Tuttavia, maggiore attenzione potrebbe essere prestata ai principi contenuti nella Convenzione quando si tratti, nei rapporti precitati, di ammettere l'uso di una lingua minoritaria a livello infracantonale. Nel campo dell'educazione, le autorità dovrebbero assicurarsi che siano tenuti in maggiore considerazione i bisogni delle persone appartenenti alle minoranze linguistiche per quanto concerne la possibilità di beneficiare di un insegnamento in una lingua minoritaria al di fuori dell'area nella quale è tradizionalmente parlata - un aspetto, questo, particolarmente importante per gli italofoeni e i romanci. Nel Cantone dei Grigioni si dovrebbe procedere con il massimo rigore quando si tratti di esaminare un eventuale cambiamento della lingua d'insegnamento a livello comunale. Restano da fare progressi per permettere alle popolazioni nomadi di sviluppare gli elementi essenziali della loro identità. Per ovviare alle principali difficoltà alle quali queste persone sono esposte, in particolare la mancanza di aree di sosta e di transito, le autorità dovrebbero prendere provvedimenti supplementari, segnatamente di ordine legislativo. Inoltre, i meccanismi di partecipazione dei nomadi dovrebbero essere rafforzati. Il 22 giugno 2004, il presidente del Comitato consultivo ha indirizzato alla Svizzera un questionario specifico approvato dal Comitato. Sulla base delle risposte fornite al suddetto questionario dai vari attori interessati (uffici, Cantoni, Conferenze

---

<sup>210</sup> DTF 132 I 68.

<sup>211</sup> DTF 131 III 201.

intercantionali, rappresentanti dei nomadi), la Svizzera ha elaborato il suo Secondo Rapporto sull'applicazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, che presenterà nel corso del 2007. Il rapporto rende conto delle modalità applicate a livello nazionale e regionale per la messa in opera dei risultati del primo ciclo, illustra le misure adottate per migliorare l'attuazione pratica della Convenzione-quadro e risponde alle domande specifiche rivolte dal Comitato consultivo alla Svizzera.

## 27.2. Minoranze linguistiche

327. La revisione della Costituzione ha permesso di riformulare il mandato della Confederazione e dei Cantoni in materia di lingue, adattandolo alle esigenze attuali. Il mandato costituzionale ha l'obiettivo di salvaguardare e rafforzare il quadrilinguismo nel Paese e di promuovere la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche<sup>212</sup>:

### "Articolo 4 Lingue nazionali

Le lingue nazionali sono il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio.

### Articolo 18 Libertà di lingua

La libertà di lingua è garantita.

### Articolo 70 Lingue

<sup>1</sup> Le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia.

<sup>2</sup> I Cantoni designano le loro lingue ufficiali. Per garantire la pace linguistica rispettano la composizione linguistica tradizionale delle regioni e considerano le minoranze linguistiche autoctone.

<sup>3</sup> La Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche.

<sup>4</sup> La Confederazione sostiene i Cantoni plurilingui nell'adempimento dei loro compiti speciali.

<sup>5</sup> La Confederazione sostiene i provvedimenti dei Cantoni dei Grigioni e del Ticino volti a conservare e promuovere le lingue romancia e italiana."

328. Numerosi articoli della Costituzione federale trattano l'aspetto della politica linguistica. L'articolo 4 della Costituzione designa il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio «lingue nazionali». Partendo da una concezione generale delle lingue nazionali, che comprende le forme scritte e orali nonché gli idiomi e i dialetti delle quattro lingue citate, detto articolo consacra il principio dell'uguaglianza tra le quattro lingue nazionali.

329. L'articolo 18 della Costituzione qualifica la libertà di lingua come diritto fondamentale e garantisce per principio a ciascuno il diritto di esprimersi in una lingua di sua scelta, segnatamente nella sua lingua principale. L'assimilazione del

---

<sup>212</sup> In Svizzera, il romancio e l'italiano sono considerate lingue regionali o minoritarie e in quanto tali beneficiano di misure di promovimento. La Svizzera riconosce inoltre lo jenisch e lo jiddisch quali lingue non territoriali.

diritto di lingua a un diritto fondamentale si esprime inoltre nel divieto di fare della lingua un motivo di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.) e nel diritto della persona interessata di essere informata in una lingua ad essa comprensibile sulle ragioni per cui viene privata della libertà e sui diritti che le spettano (art. 31 cpv. 2 Cost.), nonché sulle accuse che le vengono mosse (art. 32 cpv. 2 Cost.).

330. L'articolo 70 capoverso 1 della Costituzione designa il tedesco, il francese e l'italiano come lingue ufficiali della Confederazione a tutti gli effetti. Il romancio è pure lingua ufficiale della Confederazione nei rapporti con le persone di lingua romancia. Il capoverso 2 ricorda, nel primo periodo, che spetta ai Cantoni designare le loro lingue ufficiali. Per mantenere il buon accordo tra le comunità linguistiche, essi sono tenuti a rispettare la composizione linguistica tradizionale delle regioni e a considerare le minoranze linguistiche autoctone. Il principio di territorialità introdotto da questo capoverso relativizza indubbiamente la libertà di lingua ma è a sua volta relativizzato dalla protezione delle minoranze garantita dalla Costituzione. L'obiettivo supremo resta la preservazione della pace linguistica. Il capoverso 3 impone alla Confederazione e ai Cantoni di adottare misure volte a promuovere la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche. L'esecuzione del mandato costituzionale implica che la Confederazione e i Cantoni cooperino all'elaborazione e all'applicazione di misure concrete. Il capoverso 4 obbliga la Confederazione a sostenere finanziariamente i Cantoni plurilingui nell'adempimento dei compiti speciali legati a tale loro caratteristica. Il capoverso 5 impone alla Confederazione di sostenere i provvedimenti del Cantone dei Grigioni e del Cantone Ticino volti a conservare e promuovere le lingue romancia e italiana. Tale sostegno è antecedente all'introduzione, nel 1999, di un principio costituzionale esplicito: esisteva già in passato, a livello dei provvedimenti federali di sostegno basati sull'articolo del 1938 concernente le lingue. Il principio di uguaglianza tra le lingue nazionali e i gruppi linguistici aveva indotto la Confederazione ad agire a favore della salvaguardia e della promozione delle lingue nazionali minacciate.

331. Altri articoli costituzionali considerano la diversità linguistica espressione di una delle caratteristiche essenziali della Svizzera, ad esempio in relazione all'incoraggiamento della cultura da parte della Confederazione (art. 69 cpv. 3 Cost.), alla radio e alla televisione (art. 93 cpv. 2), all'elezione del Consiglio federale (art. 175 cpv. 4).

332. Considerato il nuovo contesto giuridico, l'amministrazione federale ha elaborato un progetto di legge sulle lingue destinato a dare attuazione all'ampliamento dei principi della politica delle lingue contenuti nella Costituzione federale. L'amministrazione ha organizzato una procedura di consultazione su tale tema, sottoponendo all'approvazione del Consiglio federale un progetto riveduto e un messaggio che teneva conto dei risultati di detta consultazione. Il 28 aprile 2004, il Consiglio federale ha deciso di non presentare alle Camere l'avamprogetto di legge sulle lingue (LLing) e il relativo messaggio, richiamando il mandato a economizzare ricevuto dal Parlamento e la mancanza di risorse finanziarie. Il Consiglio nazionale ha reagito a tale annuncio depositando due mozioni che invitano il Consiglio federale a presentare comunque la legge in Parlamento, seguite, il 7 maggio 2004, da un'iniziativa parlamentare<sup>213</sup> sulla stessa linea. Le Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura dei due Consigli hanno entrambe approvato detta iniziativa. Nel settembre 2006, la CSIC-N ha proposto di approvare il progetto di

<sup>213</sup> Iniziativa parlamentare 04.429 Legge federale sulle lingue nazionali.

legge<sup>214</sup>. Nell'ottobre 2006, il Consiglio federale ha mantenuto la propria decisione dell'aprile 2004 e ha respinto il progetto per i motivi sopra ricordati. Ha sottolineato di essere pienamente consapevole del fatto che il plurilinguismo, in quanto caratteristica essenziale del nostro Paese, ha una grande importanza politica e di essere persuaso che la Confederazione dispone già degli strumenti necessari per raggiungere gli obiettivi della LLing e dunque per adempiere adeguatamente al proprio mandato<sup>215</sup>.

333. Nel gennaio 2003, il Consiglio federale ha incaricato il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica di realizzare un programma di ricerca nazionale sul tema «Diversità delle lingue e competenze linguistiche in Svizzera», finalizzato a porre le basi scientifiche della politica svizzera in materia di lingue. Il programma conta cinque componenti principali: il chiarimento delle condizioni giuridiche e politiche di un'azione in materia di politica linguistica, le attuali sfide concernenti l'insegnamento delle lingue a scuola, le competenze linguistiche degli adulti, l'uso delle lingue nell'economia e i rapporti tra le lingue e la formazione dell'identità individuale. Le sintesi e la conclusione del Programma sono previste per il 2009.

### **27.3. Carta europea delle lingue regionali o minoritarie**

334. La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 5 novembre 1992 è entrata in vigore per la Svizzera il 1° aprile 1998. Il Terzo Rapporto della Svizzera (maggio 2006) esprime un parere circostanziato sulle raccomandazioni formulate dal Comitato dei Ministri in occasione dell'esame del Secondo Rapporto periodico della Svizzera, quali l'adozione di un progetto di legge volto a dare attuazione all'articolo 70 della Costituzione (cfr. n. 329), allora in corso di dibattito dinanzi al Parlamento, l'eliminazione degli ostacoli pratici all'uso del romancio nell'amministrazione cantonale e il rafforzamento dell'uso del romancio nelle radio e televisioni private<sup>216</sup>.

### **27.4. Minoranze culturali**

335. In seguito a vari interventi parlamentari, il Dipartimento federale dell'interno e il Dipartimento federale dell'economia hanno lavorato insieme sin dal 2003 al fine di redigere un rapporto congiunto sulla situazione dei nomadi in Svizzera. L'avamprogetto del rapporto è stato sottoposto nei Cantoni e presso le cerchie interessate a una procedura di consultazione che si è svolta da fine giugno a fine novembre 2005. In seguito, il DFI e il DFE hanno consolidato il testo e il Consiglio federale l'ha approvato con decisione del 18 ottobre 2006. Il Rapporto, articolato in due parti, fornisce una panoramica completa della situazione effettiva e giuridica dei nomadi in Svizzera. La prima parte del rapporto è incentrata sugli effetti di un'eventuale ratifica della Convenzione n. 169 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sui popoli indigeni e tribali in Svizzera. Analizza inoltre gli impegni che la Svizzera dovrebbe assumere nei confronti dei nomadi nel caso di una ratifica della Convenzione n. 169 dell'OIL. La seconda parte del Rapporto si occupa dei possibili interventi della Confederazione per la creazione in Svizzera di spazi di transito e di sosta per i nomadi. Il Rapporto giunge alla conclusione che attualmente il diritto

<sup>214</sup> FF 2006 p. 8229.

<sup>215</sup> FF 2006 p. 8295.

<sup>216</sup> [http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen\\_und\\_kulturelle\\_minderheiten/00506/00509/index.html?lang=de](http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00506/00509/index.html?lang=de).

positivo svizzero non soddisfa pienamente i requisiti di cui alla Convenzione n. 169. In base a tale motivazione e al parere contrario espresso dalla maggioranza dei Cantoni riguardo a un'eventuale ratifica della Convenzione n. 169, il Consiglio federale ritiene attualmente ingiustificato procedere in tal senso. D'altro canto, la consultazione ha evidenziato il fatto che già da oggi possono essere adottate misure volte a migliorare le condizioni di vita dei nomadi in Svizzera. La proposta, accolta favorevolmente durante la consultazione, di cambiare la destinazione di aree militari che prossimamente non serviranno più a questo scopo trasformandole in spazi di sosta e di transito per i nomadi, trova il sostegno anche del Consiglio federale, il quale ha tuttavia ribadito che la Confederazione non potrà stanziare mezzi finanziari supplementari a sostegno dell'applicazione di questa misura.

336. La Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», creata nel 1997 dalla Confederazione, ha il mandato di garantire e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni nomadi in Svizzera. Essa persegue inoltre lo scopo di salvaguardare l'identità culturale di una minoranza oggi riconosciuta ma in passato lungamente discriminata nel nostro Paese. La Fondazione, che si impegna a favorire un'armoniosa coabitazione tra i nomadi e la popolazione stanziata, è stata dotata, in virtù della legge federale del 7 ottobre 1994 concernente la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri»<sup>217</sup>, di un capitale di fondazione di un milione di franchi e in seguito ha beneficiato per due volte di un credito-quadro quinquennale che le ha attribuito una sovvenzione annua di 150 000 franchi per le spese di esercizio. Il messaggio approvato dal Consiglio federale prevede ora di accordare alla Fondazione, per la prosecuzione delle sue attività, un nuovo credito-quadro di 750 000 franchi per il periodo 2007-2011.

337. La Fondazione si pone come foro nel quale i rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni si adoperano, in collaborazione con i nomadi, a risolvere in via amichevole le questioni in sospeso. Dalla sua creazione, la Fondazione ha dedicato i propri sforzi soprattutto alle seguenti tematiche:

- carenza di spazi di transito e di sosta;
- regolamentazione delle patenti commerciali;
- scolarizzazione dei bambini nomadi;
- soluzioni da adottare in caso di transito attraverso il territorio elvetico di singoli gruppi nomadi stranieri, soprattutto d'estate.

338. La Fondazione è già riuscita a raggiungere una serie di obiettivi in vari campi. Ad esempio, lo statuto giuridico dei nomadi è migliorato.

339. È anche il caso di notare che la Confederazione accorda, dal 1986, un contributo alla «*Radgenossenschaft der Landstrasse*», fondata nel 1975, al fine di garantire il costante mantenimento di un ventaglio di servizi di assistenza alle popolazioni nomadi. Si tratta di un contributo forfettario annuo per il cofinanziamento della gestione della segreteria dell'Associazione, con il mandato di prestare assistenza ai nomadi che la richiedono e di collaborare con le altre associazioni dei nomadi. L'importo del contributo annuo dipende dai bisogni accertati risultanti dal budget e dal programma di lavoro dell'Associazione, e copre circa l'85 per cento delle spese complessivamente sostenute dalla stessa. L'Associazione funge da

---

<sup>217</sup> RS 449.1

intermediario tra i nomadi e le autorità, fornisce importanti servizi ai nomadi che hanno problemi di patenti commerciali o scolarizzazione e offre loro consulenza nel campo dell'assistenza giudiziaria o degli aiuti scolastici. La sua attività si estende altresì alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica in merito ai problemi dei nomadi. Sostenendo l'Associazione, la Confederazione difende gli interessi di una minoranza culturale svizzera grazie a un'organizzazione indipendente dallo Stato e gestita dagli stessi nomadi.

## 27.5. Giurisprudenza

340. In una decisione del 28 marzo 2003<sup>218</sup>, il Tribunale federale ha stabilito che i piani di utilizzazione del territorio devono prevedere zone e aree adatte alla residenza dei nomadi e conformi al loro modo tradizionale di vita. Qualora si renda necessario creare una nuova area di sosta di una certa importanza, deve essere predisposto un piano speciale di destinazione conforme alle leggi concernenti la pianificazione territoriale. Con questa motivazione, il Tribunale ha respinto il ricorso di un membro della comunità nomade che richiedeva la concessione di una deroga per la realizzazione di un'area atta a ospitare un certo numero di roulotte e installazioni accessibili ad altri membri della comunità su un terreno sito in una zona agricola. In seguito a tale decisione, le esigenze dei nomadi sono ora maggiormente considerate sia nella pianificazione del territorio sia nelle normative riguardanti le costruzioni.

## 27.6. Minoranze religiose

341. Stando ai dati dell'ultimo censimento del 2000, la popolazione svizzera è così suddivisa per quanto riguarda le diverse confessioni: Chiesa cattolica romana 41,82 per cento (1990: 46,1%), Chiesa evangelica riformata 33,04 per cento (1990: 38,5%), Chiese libere evangeliche 2,21 per cento (1990: 2,2%), Chiesa cattolica cristiana 0,18 per cento (1990: 0,17%), Chiese ortodosse 1,81 per cento (1990: 1%), Comunità islamica 4,26 per cento (1990: 2,2%), Comunità israelitica 0,25 per cento (1990: 0,25%), altre confessioni 0,78 per cento (1990: 0,4%), persone che non professano una determinata confessione 11,1 per cento (1990: 7,4%). Appare evidente nelle dinamiche dell'ultimo decennio da un lato il consistente passo indietro compiuto dalle due Chiese cristiane tradizionalmente radicate in Svizzera (quella cattolica romana e quella evangelica riformata) e l'aumento, a ciò correlato, del numero di persone che non professano alcun credo religioso, e dall'altro il notevole incremento delle Chiese ortodosse e della comunità islamica. La crescita di queste due ultime comunità religiose è da ricondursi in special modo all'immigrazione dall'area balcanica (segnatamente dagli Stati dell'ex-Jugoslavia).

342. In parecchi Cantoni, la progettata costruzione di un minareto ha incontrato notevoli resistenze. Ricorsi contro la costruzione di minareti sono stati presentati nei Cantoni di Soletta e di Berna, con argomentazioni che hanno riguardato nello specifico il diritto edilizio e quello relativo alla pianificazione del territorio. I due procedimenti non si sono ancora conclusi. I Parlamenti cantonali di San Gallo e Soletta hanno rifiutato di vietare in generale la costruzione di minareti. Iniziative parlamentari tese a ottenere l'introduzione di un divieto di questo tipo sono in corso nel Cantone di Zurigo e nel Canton Ticino. A Berna il Parlamento cantonale ha

---

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

respinto una mozione con cui si chiedeva che la costruzione di edifici di carattere religioso dovesse essere preventivamente sottoposta all'approvazione della popolazione. Il 1° maggio ha preso il via un'iniziativa popolare di raccolta di firme a livello federale a favore del divieto di costruire minareti.

343. Il 16 dicembre 2005, il Parlamento ha approvato una nuova legge federale sulla protezione degli animali (LPA)<sup>219</sup>. Nel 2000, al momento di porre in consultazione il progetto, il Consiglio federale aveva auspicato di attenuare la proibizione assoluta della macellazione rituale di mammiferi che è in vigore in Svizzera sin dal 1893. Proponeva che, a certe condizioni, alcuni animali potessero essere abbattuti senza essere storditi prima di dissanguarsi, in modo da poter tener conto, nella considerazione degli interessi coinvolti, della libertà di coscienza e di religione delle Comunità ebraiche e musulmane. A seguito delle vive opposizioni manifestate dalla maggioranza dei Cantoni e dai vari gruppi d'interesse, il Consiglio federale ha dovuto rinunciare alla modifica. La nuova legge sulla protezione degli animali sancisce invece espressamente il diritto di importare carne di animali abbattuti nel rispetto del rituale ebraico e musulmano. La legge dovrebbe entrare in vigore alla fine del 2007. Un'iniziativa popolare intitolata «Per una protezione degli animali al passo con i tempi!», che prevedeva tra l'altro il divieto di importare carne di animali abbattuti senza stordirli prima del dissanguamento, è stata respinta dal Consiglio di Stato nell'ottobre 2004 e dal Consiglio nazionale nel giugno 2005. Un'altra iniziativa popolare, «Contro la macellazione senza stordimento», lanciata nel 2002, non è riuscita a raccogliere il numero di firme richiesto.

---

<sup>219</sup> FF 2006 315.

## Terza parte:

### Risposte riguardo alle preoccupazioni citate dal Comitato nelle sue osservazioni finali del 12 novembre 2001 (CCPR/CO/73/CH)

#### I. Riserve al Patto e adesione al Protocollo facoltativo

344. *"Il Comitato continua ad essere preoccupato del fatto che lo Stato membro non abbia ritenuto opportuno ritirare le proprie riserve al Patto. Osserva che l'amministrazione federale ha il mandato di esaminare la questione del ritiro delle riserve agli strumenti relativi ai diritti dell'uomo ed esprime la speranza che tutte le riserve al Patto saranno state ritirate al momento in cui si esaminerà il prossimo Rapporto. Inoltre, il Comitato raccomanda nuovamente allo Stato membro di aderire al Protocollo facoltativo al Patto."*

##### 1. Riserve ritirate nel periodo in rassegna

345. La riserva relativa all'articolo 14 capoverso 3 lettere d e f (assistenza gratuita di un interprete e di un avvocato d'ufficio) è stata ritirata il 12 gennaio 2004 (cfr. sopra, n. 6).

346. La legge federale sul diritto penale minorile<sup>220</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2007 (cfr. n. 11), prevede che i minori incarcerati debbano essere collocati in un istituto speciale o in un reparto speciale del carcere giudiziario, separati dai detenuti adulti.<sup>221</sup> Con l'entrata in vigore di tali disposizioni, la riserva all'articolo 10 capoverso 2 lettera b del Patto II delle Nazioni Unite ha perso qualsiasi significato.

347. La riserva all'articolo 14 capoverso 1 del Patto II delle Nazioni Unite è identica alla riserva all'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, ritirata dalla Svizzera già il 29 agosto 2000<sup>222</sup>. Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della

---

<sup>220</sup> Diritto penale minorile, DPMIn; RS 311.1.

<sup>221</sup> Articolo 6 capoverso 2 DPMIn.

<sup>222</sup> Decreto federale sul ritiro delle riserve e dichiarazioni interpretative della Svizzera sull'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo dell'8 marzo 2000, RU 2002 1142 (cfr. RU 2002 1143).



legge sul Tribunale federale<sup>223</sup> e della legge sul Tribunale amministrativo federale<sup>224</sup> (cfr. n. 11) è stata data attuazione alla garanzia della via giudiziaria prevista dall'articolo 30 della Costituzione federale. Quindi la riserva all'articolo 14 capoverso 1 del Patto ha perso qualsiasi significato.

348. Con l'entrata in vigore della relativa legge<sup>225</sup> (cfr. n. 11), il 1° aprile 2004 è diventato operativo il Tribunale penale federale, il quale giudica in prima istanza le cause penali che la legge attribuisce alla giurisdizione federale e funge dunque da istanza immediatamente precedente al Tribunale federale in materia di reati penali federali. Pertanto la riserva all'articolo 14 capoverso 5 del Patto II delle Nazioni Unite ha perso qualsiasi significato.

349. Con decisione del 4 aprile 2007, notificata al Segretario Generale delle Nazioni Unite il 1° maggio 2007, il Consiglio federale ha deciso di ritirare le riserve citate ai numeri 346-348.

## **2. Riserve ancora in sospeso**

350. Nel periodo in rassegna la riserva all'articolo 12 capoverso 1 del Patto II delle Nazioni Unite non ha potuto essere ritirata, in quanto ai sensi dell'articolo 37 capoverso 1 della legge federale sugli stranieri (LStr; FF 2002 3466 segg.), che entrerà in vigore il 1° gennaio 2008 (cfr. n. 11), le persone in possesso di permesso per dimoranti temporanei o di permesso di dimora necessitano, ai fini del trasferimento della residenza in un altro Cantone, di un'autorizzazione preventiva da parte del nuovo Cantone. Per i cittadini di Paesi facenti parte dell'UE, vedere numero 205.

351. Nel periodo in rassegna la riserva all'articolo 20 capoverso 1 del Patto II delle Nazioni Unite non ha potuto essere ritirata, in quanto non esiste una legge che vieti esplicitamente la propaganda a favore della guerra in quanto tale. Alcune tipologie di propaganda a favore della guerra possono tuttavia rientrare nel campo di applicazione di singole disposizioni del Codice penale (cfr. il titolo Tredicesimo del Codice penale "Dei crimini o dei delitti contro lo Stato e la difesa nazionale" e il titolo Sedicesimo "Dei crimini o dei delitti che compromettono le relazioni con gli Stati esteri"). Inoltre, gli articoli 184 e 185 attribuiscono al Consiglio federale la facoltà di vietare la propaganda a favore della guerra.

352. Nel periodo in rassegna la riserva all'articolo 25 lettera b del Patto II delle Nazioni Unite non ha potuto essere ritirata, in quanto in due Cantoni l'assemblea degli aventi diritto al voto (Landsgemeinde) è anche organo supremo di elezione (Appenzello Interno) ovvero organo legislativo supremo e organo di elezione (Glarona).

353. Nel periodo in rassegna la riserva all'articolo 26 del Patto II delle Nazioni Unite non ha potuto essere ritirata, in quanto è necessario evitare che il campo di applicazione dell'articolo 26 sia più ampio di quello dell'articolo 14 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

---

<sup>223</sup> Legge sul Tribunale federale, LTF RS 173.110.

<sup>224</sup> Legge sul Tribunale amministrativo federale, LTAF: RS 173.32.

<sup>225</sup> Legge sul Tribunale penale federale, LTPF; RS 173.71.

### 3. Protocollo facoltativo

354. L'adesione al Primo Protocollo facoltativo al Patto figurava nel programma di legislatura 1999-2003, in cui si esprimeva la volontà di sottoporre al Parlamento un messaggio concernente la sua ratifica. Detto obiettivo non è più all'ordine del giorno nel Rapporto sul programma di legislatura 2003-2007<sup>226</sup>

## II. Rispetto degli obblighi previsti dal Patto da parte delle autorità di tutti i Cantoni e comunità

355. *"Il Comitato è preoccupato del fatto che il rispetto, da parte dello Stato membro, degli obblighi impostigli su tutto il proprio territorio in virtù del Patto stesso rischia di essere ostacolato dalla sua stessa struttura federativa. Ricorda allo Stato membro che, in virtù dell'articolo 50, le disposizioni del Patto "si applicano, senza limitazione o eccezione alcuna, a tutte le unità costitutive degli Stati federali". Lo Stato membro dovrebbe prendere provvedimenti per assicurarsi che tutti i Cantoni e le comunità siano a conoscenza dei diritti enunciati dal Patto e del loro dovere di garantirne il rispetto."*

356. Proseguendo una tradizione pluriennale, la Svizzera applica il modello monistico: ai sensi dell'articolo 5 capoverso 4 della Costituzione federale, dalla sua entrata in vigore il diritto internazionale si applica automaticamente anche all'interno della Svizzera. Nel confronto tra trattati internazionali e diritto cantonale o comunale, i trattati stipulati dalla Confederazione hanno valore di diritto federale e in quanto tali prevalgono sulle leggi cantonali o comunali a qualsiasi livello<sup>227</sup>. Inoltre, l'articolo 190 della Costituzione recita che le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto. Va infine ricordato che, con riferimento alle decisioni cantonali, il Tribunale federale ha facoltà di verificarne la costituzionalità, ivi inclusa la conformità con i diritti riconosciuti dal Patto (giurisdizione costituzionale del Tribunale federale, cfr. Documento base costituente la prima parte dei rapporti sull'attuazione dei Trattati delle Nazioni Unite relativi ai diritti dell'uomo del 20 dicembre 2000, n. 45, 76 segg.).

357. Inoltre alla Confederazione è attribuita, ai sensi dell'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale, un'ampia competenza di concludere trattati internazionali. I Cantoni sono tenuti ad attuare e applicare i trattati conclusi dalla Confederazione così come tutte le leggi federali. Nel quadro dell'esercizio della sua attività di vigilanza, la Confederazione ha facoltà, in caso di necessità, di imporre ai Cantoni la tempestiva e corretta applicazione dei trattati internazionali<sup>228</sup>.

358. Con la riforma giudiziaria sono state create tra l'altro le basi costituzionali per l'unificazione del diritto processuale civile e penale. La sostituzione dei codici di procedura civile e penale cantonali con norme procedurali unitarie emanate dalla Confederazione faciliterà l'attuazione delle garanzie procedurali previste dal Patto.

<sup>226</sup> FF 2004 969.

<sup>227</sup> Articolo 49 capoverso 1 Cost..

<sup>228</sup> Messaggio concernente una nuova Costituzione federale, del 20 novembre 1996, pag. 214 segg.

### III. Legislazione d'urgenza

359. ***"Il Comitato è preoccupato del fatto che una legislazione d'urgenza "priva di basi costituzionali", autorizzata in virtù dell'articolo 165 della Costituzione federale, possa comportare una deroga ai diritti previsti dal Patto e quindi non soddisfare le prescrizioni dell'articolo 4 di quest'ultimo. Lo Stato membro dovrebbe vigilare a che le modalità di adozione di una legislazione d'urgenza garantiscano il rispetto delle obbligazioni che gli sono imposte dall'articolo 4 del Patto."***

360. Come già detto al numero 108, i diritti citati nell'articolo 4 capoverso 2 del Patto non vengono toccati nei loro contenuti basilari neppure in caso di pericoli eccezionali che minaccino l'esistenza della nazione. L'emanazione di una legge di emergenza extracostituzionale (cfr. n. 104 segg.) rispetterebbe in ogni caso tali diritti.

### IV. Incidenti dovuti a intolleranza razziale

361. ***"Il Comitato è preoccupato per l'aumento del numero di incidenti dovuti a intolleranza razziale. Pur lodando gli incessanti sforzi compiuti dalla Commissione federale contro il razzismo nella lotta contro l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia, esso osserva che detta Commissione non ha il potere di intraprendere azioni giudiziarie per controbattere l'incitamento all'odio e alla discriminazione razziale. Lo Stato membro dovrebbe vigilare affinché le proprie leggi contro l'incitamento all'odio e alla discriminazione razziale siano rigorosamente applicate e prevedere un ampliamento del mandato della Commissione federale contro il razzismo o la creazione di un meccanismo di difesa dei diritti dell'uomo indipendente e abilitato ad adire la giustizia (art. 2 e 20 del Patto)."***

#### 1. Protezione legale e giudiziaria

362. Per quanto riguarda la normativa penale sul razzismo, vedere sopra i numeri 36 e 37. Per quanto concerne la giurisprudenza relativa all'articolo 261**bis** del Codice penale, vedere sopra i numeri 49 segg. Per quel che riguarda le misure preventive, vedere sopra i numeri 54 segg.

#### 2. Servizio per la lotta al razzismo e Commissione federale contro il razzismo

363. Grazie al Servizio per la lotta al razzismo (SLR), creato nel 2001, le forze impegnate nella lotta contro il razzismo sono state quasi raddoppiate (cfr. n. 39 segg.). Al Servizio sono attribuite competenze di coordinamento e di messa in rete delle misure amministrative contro il razzismo e l'estremismo. Il Servizio è inoltre l'interlocutore di Cantoni, Comuni e soggetti terzi in questo campo. Con la sua attività, il Servizio supporta l'attività della Commissione federale contro il razzismo (CFR), consentendole di dedicarsi con maggior impegno alle proprie attività fondamentali e di sensibilizzazione. In effetti la CFR non è un organo ufficiale preposto alla tutela dei diritti umani, ai sensi dei Principi di Parigi, ma svolge le funzioni che le sono attribuite in tema di lotta contro il razzismo a titolo di istituzione

nazionale specializzata in materia e si occupa di mantenere i contatti con le altre istituzioni nazionali preposte alla lotta contro il razzismo e alla tutela dei diritti umani, contribuendo in tal modo al trasferimento di *know how* e consentendo l'effettuazione di confronti tra la situazione esistente in Svizzera e quella di altri Paesi europei (cfr. n. 44 segg.).

### 3. Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito

364. L'attività del Servizio si focalizza sui seguenti otto campi d'intervento: oltre alla creazione di un centro di contatto e di coordinamento, il Servizio si occupa del regolare scambio d'informazioni tra le autorità federali, delle indagini scientifiche (in particolare nel quadro di una stretta collaborazione con il programma nazionale di ricerca 40+ "Estremismo di destra – cause e contromisure"), di svolgere attività di sensibilizzazione in materia di "estremismo", di verificare la politica d'informazione del DDPS in casi problematici, della collaborazione del DDPS in seno al "Gruppo di lavoro sull'estremismo" (monitoraggio delle esigenze di intervento a livello legislativo federale), di migliorare le procedure nei controlli per la sicurezza delle persone e di formulare una nuova norma di esclusione per gli estremisti.

365. Le statistiche indicano che, in proporzione, ben pochi casi di estremismo si segnalano in seno all'esercito (< 0,1 ‰ degli appartenenti all'esercito). Soprattutto tra i giovani quadri si riscontra un elevato grado di sensibilizzazione relativamente alle problematiche legate all'estremismo. Per quel che riguarda l'elaborazione di una nuova norma di esclusione per gli estremisti, il Consiglio federale ha rinunciato, dopo approfondita analisi, alla sua attuazione. Dovrebbe infatti essere oggetto di una decisione politica la definizione di quali atteggiamenti mentali siano incompatibili con la permanenza nell'esercito, il che è però ritenuto per svariate ragioni (indebita intrusione nei pensieri delle persone, rischio di abuso, esercito di milizia) un compito piuttosto delicato.

366. Conformemente alla prassi attualmente vigente, le persone palesemente meritevoli di esclusione possono essere trattate secondo le norme di esclusione attuali. Nel caso in cui il ricorso all'esclusione non fosse obbligato, è possibile ricorrere ad altre misure, quali il proscioglimento anticipato, il trasferimento o il blocco delle chiamate in servizio e delle promozioni<sup>229</sup>.

### 4. Organo di tutela dei diritti dell'uomo

367. Il dibattito sulla creazione di un'istituzione federale per la tutela dei diritti dell'uomo ha preso spunto da due iniziative parlamentari che sollecitavano tale iniziativa<sup>230</sup>. Inoltre al Consiglio federale è stata commissionata, tramite postulato, la redazione di un rapporto sull'argomento<sup>231</sup>. Basandosi su un'inchiesta svolta presso esperti e soggetti interessati dell'amministrazione, del Parlamento, dei Cantoni, del mondo economico e scientifico, è stato redatto uno studio di base esterno che illustra sei possibili modelli per la Commissione federale dei diritti dell'uomo, nei quali sono

<sup>229</sup> Risposta alla mozione Widmer del 22 marzo 2006 (06.3080).

<sup>230</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>231</sup> Postulato della COMMISSIONE DELLA POLITICA ESTERA del 9 settembre 2002 "Commissione federale dei diritti dell'uomo" (02.3394).

stati richiamati anche i Principi di Parigi<sup>232</sup>. In accordo con la promotrice dell'iniziativa e sulla base di tale rapporto, il Dipartimento federale degli affari esteri ha sondato la percorribilità di un adeguamento del mandato di una Commissione già esistente nel campo dei diritti dell'uomo. In tale contesto è stata valutata anche l'ipotesi di ampliamento del mandato della CFR. Secondo il DFAE, le attività finora svolte e i contatti stabiliti hanno mostrato come esista senz'altro la possibilità di individuare un modello di ampio respiro che consenta tra l'altro di creare adeguate sinergie. Dalle consultazioni è emerso inoltre come anche i Cantoni siano (o possano essere) interessati ai servizi eventualmente proposti da quest'istanza. Al fine di coinvolgere fin dall'inizio i Cantoni nel processo decisionale, il DFAE ha proposto di insediare nella primavera 2007 un gruppo di lavoro "Confederazione-Cantoni" al quale spetti il compito di redigere un rapporto da presentare al Consiglio federale.

## V. Uguaglianza tra uomo e donna

**368. *"Per quanto riguarda l'articolo 3 del Patto, il Comitato riconosce i progressi realizzati dopo il Rapporto iniziale per quanto concerne la promozione dell'uguaglianza tra uomo e donna e prende atto in particolare del lancio del Piano d'azione per l'uguaglianza tra uomo e donna. Rimane tuttavia preoccupato per il fatto che le donne siano sempre sfavorite in numerosi campi, segnatamente riguardo all'applicazione del principio "stesso lavoro, stesso salario" e l'accesso ai posti dirigenziali, sia nel settore pubblico sia in quello privato. Lo Stato membro dovrebbe attuare il proprio Piano d'azione e adottare una politica vincolante per assicurare il rispetto dell'articolo 3 del Patto su tutto il proprio territorio."***

### 1. Pari opportunità

369. Oltre a quanto riportato in relazione all'articolo 3, va segnalato che le statistiche sul personale dell'amministrazione federale indicano una percentuale di personale femminile sull'intero organigramma pari al 28,7%. I confronti su base pluriennale mostrano una crescita continua: dal 1999 la quota di donne è cresciuta di 5,4 punti percentuali. Un quadro differenziato emerge dall'analisi della distribuzione delle donne nelle diverse classi retributive. L'8,1% dei dipendenti facenti parte delle classi retributive più elevate in assoluto è rappresentato da donne; tale percentuale raggiunge il 20,2% nelle classi elevate e il 25% nelle classi medie. La percentuale più consistente di donne si trova nelle classi inferiori (36,8%). Il 18,8% dei dipendenti della Confederazione lavora a tempo parziale: si tratta soprattutto di donne e di persone assegnate alle classi inferiori di stipendio.

370. Le pari opportunità tra donna e uomo sono un importante postulato della Confederazione nella sua veste di datore di lavoro. Dal 1° marzo 2003 sono in vigore nuove istruzioni in merito alle pari opportunità. Esse stabiliscono in particolare che i Dipartimenti sono tenuti a creare le necessarie premesse affinché si possano aumentare le percentuali relative al sesso sottorappresentato, fino al raggiungimento dell'obiettivo della parità in tutti i campi di attività e ad ogni livello. Le unità

<sup>232</sup> SCHLÄPPI, Möglichkeiten zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz (Possibilità di creazione di un'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo in Svizzera), 2003.

amministrative devono mettere a disposizione le risorse finanziarie e umane necessarie per poter intervenire adeguatamente a tutti i livelli. Le istruzioni emanate disciplinano inoltre le competenze dei Dipartimenti, sottolineano le responsabilità e le funzioni dei dirigenti e dei responsabili delle pari opportunità all'interno dell'amministrazione e attribuiscono all'Ufficio federale del personale una funzione consulenziale. I Dipartimenti provvedono ogni quattro anni a redigere un catalogo di misure basato sulle loro specifiche esigenze e focalizzato su particolari punti di interesse. Le istruzioni contemplano inoltre disposizioni sul reclutamento, la selezione, l'impiego e la valutazione del personale. In particolare vige il principio secondo cui, a parità di qualifiche, gli uffici preposti accordano la priorità alle candidature del sesso sottorappresentato fintantoché in seno a un'unità organizzativa non sia raggiunto un rapporto numericamente equo tra donne e uomini. Ciò vale in particolare anche per l'occupazione di posti dirigenziali e per i tirocinanti. Le istruzioni impongono infine una sistematica attività di controllo da parte dell'Ufficio federale del personale (UFPER), che presenta annualmente al Consiglio federale un rapporto sull'andamento dal punto di vista quantitativo delle pari opportunità, il quale riassume anche i contenuti dei rapporti che ogni quattro anni i Dipartimenti sono tenuti a fornire al Consiglio federale.

371. Negli ultimi anni, l'Ufficio federale del personale ha sviluppato, su incarico del Consiglio federale, strumenti di reporting atti a consentirgli di esprimersi sulla suddivisione del personale dell'amministrazione federale in base al genere e alla classe di retribuzione. L'Ufficio ha elaborato anche strumenti (linee guida e liste di controllo) per la realizzazione delle pari opportunità in svariati ambiti relativi all'organizzazione del lavoro di Dipartimenti e Uffici<sup>233</sup>.

## **2. Lotta alle disparità retributive nell'amministrazione federale**

372. Le retribuzioni dei dipendenti dell'amministrazione federale sono calcolate, in conformità all'articolo 15 capoverso 1 della legge sul personale federale (LPers)<sup>234</sup>, in base alle funzioni esercitate, all'esperienza e al rendimento. L'ordinanza sul personale federale (OPers) precisa ulteriormente questo principio: criteri determinanti ai fini della valutazione della funzione sono la formazione preliminare richiesta, l'entità dei compiti assegnati e delle esigenze gestionali, le responsabilità e i rischi inerenti alla funzione stessa. Ciascuna funzione viene valutata in base a detti principi. I criteri richiamati, unitamente all'articolazione su più livelli della procedura di valutazione, traducono in pratica il principio "stesso lavoro, stesso salario". Il sistema di valutazione applicato nell'ambito dell'amministrazione federale ostacola notevolmente gli inquadramenti effettuati su base soggettiva o secondo criteri non funzionali, quali il sesso. Se il sistema viene applicato correttamente, impedisce inquadramenti arbitrari nei livelli più bassi di dipendenti donne e di funzioni prevalentemente assegnate alle donne.

373. Le retribuzioni iniziali sono determinate, in conformità con le direttive generali vigenti in materia, in funzione del grado di istruzione e dell'esperienza professionale e personale maturata dal dipendente. Gli avanzamenti retributivi si basano sulla valutazione del personale in questione e si applicano, in funzione del rendimento, in

<sup>233</sup> Ufficio federale del personale, Pari opportunità tra donna e uomo nell'amministrazione federale, Rapporto di valutazione, Berna 2004.

<sup>234</sup> RS 172.220.1.

ragione di un margine compreso tra 0 e 6 punti percentuali. I rapporti informativi annuali relativi all'applicazione del sistema delle retribuzioni indicano come 3 anni dopo l'introduzione del nuovo sistema non si possa parlare di sostanziali differenze tra uomini e donne con riferimento alla loro distribuzione nei vari livelli di valutazione. Nella fase iniziale agli uomini veniva attribuita la valutazione A+ con maggiore frequenza rispetto alle donne. Dal 2004, però, si osserva un sostanziale allineamento delle valutazioni. Alle categorie dirigenziali vengono costantemente impartite istruzioni di aggiornamento al fine di metterle in grado di formulare valutazioni del personale quanto più possibile esenti da atteggiamenti discriminatori.

### **3. Settore degli acquisti**

374. Ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 lettera c della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub)<sup>235</sup>, i servizi preposti agli acquisti pubblici possono aggiudicare una commessa solo a imprese che garantiscano il rispetto del principio di parità retributiva tra uomo e donna. Le aziende che non adempiono a tale requisito possono essere escluse dalle procedure d'acquisto in corso. Questa disposizione, entrata in vigore nel 1996, è stata in realtà scarsamente applicata, a causa della mancanza di strumenti e procedure di verifica della sussistenza di parità retributiva nelle aziende interessate. Su mandato dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) e della Commissione degli acquisti della Confederazione (CA) è stato messo a punto uno strumento di controllo che consente di verificare il rispetto della parità retributiva fra donna e uomo nelle singole aziende. La Confederazione lo ha testato nell'ambito di un progetto pilota condotto tra il 2001 e il 2003. In due delle cinque aziende coinvolte è stata riscontrata una significativa disparità di trattamento retributivo tra i due sessi. L'effettuazione della verifica presuppone tuttavia il possesso di conoscenze approfondite in materia di statistica. L'UFU può indicare alle aziende i nomi di esperti qualificati che le assistano in questo procedimento. L'UFU fa principalmente affidamento sul senso di responsabilità delle aziende, potenziando l'attività di informazione e sensibilizzazione delle stesse; esso ha inoltre creato uno strumento che consenta alle aziende di effettuare una rapida autodiagnosi relativamente alla realizzazione del principio di parità retributiva.

375. Ai sensi dell'ordinanza di esecuzione della legge sugli acquisti, all'UFU è attribuita anche la funzione di controllo dell'osservanza della clausola di uguaglianza. Tuttavia non sono ancora state elaborate procedure e strutture adeguate, in particolare quando si tratta di sanzionare le aziende che contravvengono a tale disposizione. Un adeguamento in tal senso è previsto nel quadro della progettata revisione della legge federale sugli acquisti pubblici.

376. La clausola della legge sugli acquisti relativa alla parità retributiva si riferisce solo a prestazioni lavorative rese entro il territorio svizzero. La Direzione dello sviluppo e della cooperazione sta provvedendo a inserire una clausola di parità retributiva anche in tutti i propri contratti di acquisto che riguardano prestazioni rese all'estero.

---

<sup>235</sup> RS 172.056.1.

#### 4. Accesso ai posti dirigenziali nel settore pubblico e in quello privato

377. Come già ricordato ai numeri 84 segg., il 15 febbraio 2006 il Consiglio federale ha approvato un rapporto<sup>236</sup> destinato al Parlamento sulla valutazione dell'efficacia della legge federale sull'uguaglianza tra donna e uomo (legge sulla parità dei sessi, LPar)<sup>237</sup>, giungendo alla conclusione che la legge ha prodotto effetti sostanzialmente positivi, in quanto mette a disposizione delle persone oggetto di discriminazione utili strumenti di difesa. Tuttavia questa legge da sola non basta a garantire la parità nel mondo del lavoro: da un lato le condizioni di contesto devono mutare sotto vari profili, dall'altro anche le imprese devono essere adeguatamente responsabilizzate. Secondo il Consiglio federale, le principali misure da adottare sono l'attività di informazione e di sensibilizzazione e l'istituzione di incentivi per le imprese.

## VI. Discriminazione nel settore privato

378. ***"Il Comitato è preoccupato del fatto che non esiste una legislazione volta a proteggere gli individui dalla discriminazione nel settore privato applicabile in tutto il territorio dello Stato membro.***

***Lo Stato membro dovrebbe fare in modo che in tutto il suo territorio esista una legislazione volta a proteggere gli individui da qualsiasi discriminazione nel settore privato, in conformità agli articoli 2 e 3 del Patto."***

379. Per quanto riguarda il divieto di discriminazione razziale in senso generale, cfr. le argomentazioni precedentemente formulate relativamente agli articoli 2 e 3.

380. Accanto ai diritti fondamentali (Costituzione, CEDU, Patto II ONU), in Svizzera sussistono principi giuridici che, nel quadro di leggi esistenti, contribuiscono a impedire l'attuazione di discriminazioni. Ai sensi dell'articolo 35 capoverso 3 della Costituzione federale, le autorità sono tenute a provvedere affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, siano realizzati anche nelle relazioni fra privati. Quindi i tribunali possono, anche mediante interpretazione di disposizioni di diritto civile nell'ambito di rapporti di diritto privato e invocando l'obbligo di tutela dello Stato, ottenere l'applicazione del divieto di discriminazione anche tra soggetti privati.

381. Molte disposizioni di legge in vigore permettono di combattere le discriminazioni nel settore privato. Ad esempio, l'articolo 28 del Codice civile (Protezione della personalità) non riguarda solamente il valore dell'essere umano sotto il profilo morale, ma anche sotto quello professionale e sociale. Una diffamazione di stampo razzista, che equivale a un oltraggio alla dignità umana, rappresenta quindi una violazione del principio di tutela della personalità sancito dal diritto civile. Allo stesso modo, gli articoli 328 (Protezione della personalità del lavoratore) e 336 e seguenti (Protezione contro la disdetta abusiva) del Codice delle obbligazioni, come pure l'articolo 6 della legge sul lavoro, assicurano una protezione completa alle persone direttamente lese nei diritti attinenti alla personalità a motivo di una discriminazione. Inoltre, in virtù dell'articolo 8 capoverso 1 lettera b della legge federale sugli acquisti pubblici, una commessa può essere aggiudicata solo ad offerenti che garantiscano il rispetto delle disposizioni vigenti in Svizzera in materia di

<sup>236</sup> FF 2006 2941 segg.

<sup>237</sup> RS 151.1.



protezione dei lavoratori, disposizioni che comprendono anche il divieto di qualsivoglia discriminazione. Inoltre, il Consiglio federale è convinto che gli strumenti sviluppati e concordati dalle parti sociali sulla base di una collaborazione liberamente concordata forniscano una solida base per la prevenzione e la lotta contro le discriminazioni.

382. Il diritto privato svizzero si fonda sull'autonomia individuale. Nel Codice delle obbligazioni questa autonomia individuale si concretizza nella libertà contrattuale, che implica tra l'altro la libertà di concludere il contratto, la libertà di scegliere l'altra parte contraente, la libertà di definire il tenore del contratto, la libertà di forma e la libertà di risoluzione. Tuttavia, come il Tribunale federale<sup>238</sup> ha stabilito in una recente sentenza, anche in mancanza di espliciti fondamenti giuridici è eccezionalmente consentito dedurre l'obbligo di contrarre da principi generali di diritto privato, e precisamente alle quattro seguenti condizioni, di cui è richiesta la contestuale sussistenza: la prestazione in questione deve essere oggetto di un'offerta generale e pubblica; la prestazione deve riferirsi al normale ambito di fabbisogno, quindi praticamente essere disponibile per chiunque e utilizzabile nell'ambito della quotidianità; in ragione della posizione di forza dell'offerente sul mercato, devono mancare al soggetto interessato alternative percorribili per il soddisfacimento del proprio normale fabbisogno; non devono essere invocati motivi oggettivamente validi per rifiutare la stipula del contratto.

## VII. Brutalità della polizia

**383. *"Il Comitato nutre profonda preoccupazione per le informazioni che danno conto di brutalità della polizia su persone in stato di arresto e detenzione, rilevando che spesso si tratta di stranieri. E' preoccupato inoltre del fatto che numerosi Cantoni non dispongano di meccanismi d'indagine indipendenti sulle denunce concernenti le violenze e altre azioni riprovevoli commesse dalla polizia. La possibilità di intentare una causa giudiziaria non può ritenersi sostitutiva di detti meccanismi.***

***Lo Stato membro dovrebbe fare in modo che in tutti i Cantoni siano istituiti organismi indipendenti abilitati a registrare tutte le denunce riguardanti il ricorso eccessivo all'uso della forza e altri abusi di potere commessi dalla polizia e a indagare efficacemente in merito a tali denunce. I poteri dei quali investire detti organismi dovrebbero essere sufficienti a garantire che i responsabili siano tradotti dinanzi ai tribunali o, a seconda dei casi, incorrano in sanzioni disciplinari abbastanza rigorose da avere effetto dissuasivo, e che le vittime ricevano un risarcimento adeguato (art. 7 del Patto)."***

### 1. In generale

384. A titolo preliminare, è opportuno precisare che le denunce depositate contro poliziotti sono, in linea di principio, di competenza dei Cantoni. Attualmente in Svizzera non esistono dati statistici su questo punto. Stando alle informazioni rilasciate dai Cantoni, sembrerebbe comunque che le regioni maggiormente

---

<sup>238</sup> DTF 129 III 35.

interessate siano il Ticino e Ginevra, entrambi Cantoni di confine in cui la quota di stranieri residenti è rilevante. Cionondimeno, è importante sottolineare che le allegazioni di violenze da parte della polizia rimangono decisamente marginali. Non a caso, a Ginevra, nel 2004, su 4'923 arresti solo 35 hanno dato origine a una causa penale ed è stata pronunciata una sola condanna.

385. In questo contesto vale altresì la pena di segnalare che, secondo le statistiche, la proporzione di stranieri in stato di detenzione ha raggiunto, nel 2005, il 70,5 per cento. Tale percentuale si compone per il 24,5 per cento di stranieri residenti in Svizzera, per il 17,8 per cento di richiedenti l'asilo e per il 38,4 per cento di stranieri con residenza all'estero o ignota.

386. L'uso della forza da parte della polizia deve essere limitato allo stretto necessario e appena una persona è arrestata nulla giustifica che le forze dell'ordine abbiano a brutalizzarla. Si tratta di principi fondamentali, sanciti da tutte le norme cantonali che regolamentano l'attività della polizia. Le norme in questione dispongono che i poliziotti debbano rispettare i principi della legalità, della proporzionalità e dell'interesse pubblico, il che implica necessariamente il divieto della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Tuttavia, quasi tutti i Cantoni hanno adottato normative specifiche nelle loro leggi di polizia o nei loro Codici di procedura penale (Vaud, Argovia, Sciaffusa, Friburgo) oppure direttive interne specifiche (Ginevra, Appenzello Esterno, Argovia, Sciaffusa, Soletta, Svitto, Uri, Obvaldo), o, ancora, codici deontologici (Ginevra, Neuchâtel, Friburgo, Basilea Campagna).

387. Nel corso della loro formazione iniziale, gli aspiranti seguono, in tutti i Cantoni, dei corsi di "Etica e diritti umani" che prevedono una parte informativa e delle analisi pratiche, e affrontano inoltre specificamente la problematica della tortura. Relatori e professori sono spesso degli esperti in materia, come i rappresentanti svizzeri presso il CPT o il Presidente dell'APT (Associazione per la prevenzione della tortura). Nella formazione continua sono previsti anche aggiornamenti, segnatamente per i quadri. Infine, alcuni Cantoni organizzano regolarmente incontri con le ONG attive nel settore, come l'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) o Amnesty International.

388. Inoltre il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere, il 18 gennaio 2006, il progetto di legge federale sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia nell'ambito di competenza della Confederazione<sup>239</sup>. Se accettata dalle Camere, la legge potrebbe entrare in vigore nel gennaio 2008 (cfr. n. 21).

389. Nell'ottobre 2003, una delegazione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha visitato la Svizzera (cfr. n. 125). Non è stato constatato alcun indizio di tortura o maltrattamenti gravi. La delegazione ha confermato che dalla sua ultima visita<sup>240</sup> sono stati compiuti importanti progressi, in particolare per quanto concerne l'allontanamento forzato degli stranieri per via aerea<sup>241</sup>.

<sup>239</sup> FF 2006 2327.

<sup>240</sup> Nella sua ultima visita nel 2001, il CPT si era detto preoccupato per l'adozione di misure coercitive relativamente all'espulsione per via aerea degli stranieri.

<sup>241</sup> Comunicato stampa del 24 ottobre 2003, Dipartimento federale di giustizia e polizia.

390. Dal 2006, i quadri della polizia svizzera partecipano a incontri con loro omologhi di vari Paesi europei sul tema della rappresentanza di minoranze di una certa importanza in seno ai corpi di polizia (*diversity*). Il progetto è stato posto in atto dalla polizia cantonale di Basilea Città, che comprende agenti di nazionalità tedesca, italiana, austriaca, turca, francese, inglese e polacca. Anche in altri Cantoni sono attualmente oggetto di dibattito misure in materia.

## 2. Meccanismi d'indagine indipendenti

391. È migliorato il livello di tutela dei cittadini contro l'abuso di potere da parte della polizia. Nel 2003 il Cantone di Zugo ha istituito un ufficio cantonale di mediazione denominato "Vermittler in Konfliktsituationen" (Ufficio di mediazione in situazioni conflittuali)<sup>242</sup>. Analoghi uffici sono presenti anche nei Cantoni di Zurigo, Basilea Città e Basilea Campagna, oltre che nelle città di Winterthur, Berna e San Gallo. La città di Zurigo<sup>243</sup>, in seguito all'emergere di numerosi presunti casi di comportamento scorretto da parte della polizia municipale, ha istituito per un anno un ufficio indipendente di contatto e denuncia per questioni che coinvolgono la polizia. Non sono tuttavia emersi indizi di abusi sistematici. Il responsabile dell'ufficio ha proposto l'adozione di una serie di misure volte a limitare quanto più possibile il ricorso alla violenza. A metà 2003, l'ufficio è stato annesso all'Ufficio di mediazione della città di Zurigo. Stando alle affermazioni della persona preposta ai reclami presso il Dipartimento di polizia e degli affari militari del Cantone di Basilea Città<sup>244</sup>, negli ultimi due anni è stato rilevato un solo caso di uso della violenza da parte della polizia nei confronti di uno straniero, caso per il quale il poliziotto è stato sanzionato.

392. Il Cantone di Ginevra dispone inoltre di un meccanismo specifico, indipendente dalla polizia, incaricato di indagare sulle denunce di maltrattamenti sporte contro la polizia. Si tratta del Commissariato per la deontologia, composto da un Commissario, da due assistenti scelti dal Consiglio di Stato al di fuori dell'amministrazione e da un segretariato (art. 38 legge di polizia). Ogni mese, lo Stato maggiore della polizia redige una lista di tutte le situazioni e circostanze che hanno richiesto l'uso della coercizione. Il Commissariato esamina i rapporti e si assicura che il principio della proporzionalità sia stato rispettato. In caso di denunce di maltrattamenti, cura la relativa inchiesta amministrativa. Elabora inoltre direttive ad uso della polizia.

393. Gli altri Cantoni, pur non disponendo di un organo specifico per il trattamento delle denunce in questione, non sono per questo meno sensibili ai temi dell'indipendenza e dell'imparzialità e adottano diversi provvedimenti volti a garantire il rispetto dei principi costituzionali in questione. In vari Cantoni la denuncia viene trasmessa direttamente al procuratore e l'inchiesta è svolta da un giudice istruttore (Neuchâtel, Sciaffusa, Berna, Vaud), a volte addirittura da un giudice di un altro Cantone (Appenzello Esterno). Nel Cantone del Vallese, il giudice istruttore designa (in nome e per conto del comandante della polizia) le persone che si occuperanno dell'inchiesta.

<sup>242</sup> [www.zug.ch/vermittler](http://www.zug.ch/vermittler).

<sup>243</sup> [www.om.stzh.ch](http://www.om.stzh.ch).

<sup>244</sup> La persona preposta a tale funzione è considerata autorità di ricorso neutrale e indipendente.

394. A questo proposito è opportuno sottolineare che il progetto di procedura penale unificata prevede di sottoporre al controllo di un tribunale le decisioni e gli atti procedurali della polizia (autorità di ricorso; art. 401 D-CPP).

## VIII. Procedura penale

**395. *"Il Comitato è preoccupato del fatto che un certo numero di garanzie enunciate agli articoli 9 e 14 non figurino nei codici di procedura penale di alcuni Cantoni e che non sia stato ancora adottato un codice di procedura penale unificato, con la conseguenza che i diritti previsti agli articoli 9 e 14 non sempre vengono rispettati. Il Comitato è particolarmente preoccupato per le informazioni che continua a ricevere, secondo le quali dei detenuti si sono visti negare il diritto di mettersi in contatto con un avvocato al momento dell'arresto o di informare della loro detenzione un parente prossimo.***

***Lo Stato membro dovrebbe adottare provvedimenti per garantire l'effettiva attuazione di tutti i diritti previsti agli articoli 9 e 14 del Patto su tutto il proprio territorio."***

396. Vale la pena di precisare che i diritti espressamente previsti agli articoli 9 e 14 del Patto sono tutti garantiti dal sistema giudiziario svizzero. Laddove non esistano espliciti fondamenti giuridici in materia, i relativi diritti possono essere dedotti direttamente dal diritto di rango superiore (Costituzione, CEDU, Patto II ONU) e dalla prassi adottata in materia dal Tribunale federale.

397. La nuova Costituzione federale sancisce oggi esplicitamente il diritto di informazione (art. 31 cpv. 2) e la facoltà di esercitare i propri diritti di difesa, tra cui il diritto all'assistenza legale (art. 32 cpv. 2). Il progetto del nuovo codice di procedura penale traspone tali diritti in diverse disposizioni (art. 213; art. 155 e 156 del D-CPP; cfr. n. 12 e 216 segg.).

## IX. Espulsione di stranieri

**398. *"Il Comitato nutre profonda preoccupazione per il fatto che nel corso dell'espulsione di stranieri si sono verificati casi di trattamento degradante e di ricorso a una forza eccessiva, che a volte ha comportato la morte dell'espulso.***

***Lo Stato membro dovrebbe vigilare affinché tutti i casi di espulsione forzata siano gestiti in maniera compatibile con gli articoli 6 e 7 del Patto. In particolare, lo Stato membro dovrebbe vigilare affinché le misure coercitive utilizzate non mettano a rischio la vita e l'integrità fisica delle persone interessate."***

399. Questo tema è stato trattato nel "follow-up" alle osservazioni finali del Comitato del 4 novembre 2002.

400. In data 18 gennaio 2006, il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere il progetto di legge federale sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia nell'ambito di competenza della Confederazione (legge sull'impiego della coercizione, LICo, FF 2006 2327; cfr. n. 21).

401. Anche se la genesi di detto progetto è dovuta al verificarsi di gravi incidenti nell'ambito del rimpatrio forzato di stranieri, il suo campo di applicazione va molto al di là di tali rimpatri. Rientrano segnatamente nel campo di applicazione del progetto tutte le situazioni in cui le autorità federali sono portate a usare la forza nell'ambito dell'esecuzione dei loro compiti (segnatamente polizia giudiziaria federale, dogane, sicurezza degli edifici federali) e in occasione di trasporti di persone effettuati su mandato di un'autorità federale. Il progetto riguarda anche i privati che eseguono dei compiti per conto delle autorità in qualità di ausiliari.

402. In occasione della sua ultima visita in Svizzera, nella primavera 2005, il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT) ha salutato con favore il progetto sopra citato. La sola critica espressa dal CPT riguardava l'ammissibilità dei dispositivi destabilizzanti che producono elettrochoc, i quali, da allora, sono stati eliminati dal progetto.

403. Inoltre, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha approvato in data 11 aprile 2002 una direttiva in merito ai rimpatri forzati per via aerea<sup>245</sup>.

404. Infine, ogni anno si svolgono in Svizzera numerosi corsi di formazione per scorte di polizia. Più di 200 poliziotti hanno ricevuto questo tipo di formazione. Durante il corso viene sviluppato il concetto di proporzionalità e si impartiscono direttive agli agenti per spiegar loro come comportarsi in occasione dei rimpatri.

## **X. Detenzione in isolamento**

405. ***"Il Comitato prende nota delle spiegazioni della delegazione secondo le quali la detenzione in isolamento non è praticata in Svizzera, ma è preoccupato del fatto che il Codice di procedura penale di alcuni Cantoni autorizzerebbe detto tipo di detenzione.***

***Lo Stato membro dovrebbe fare in modo che le proprie leggi non autorizzino in nessuna parte del territorio nazionale la detenzione in isolamento, che viola gli articoli 9 e 10 del Patto."***

406. Il termine "detenzione in isolamento" esiste solo in tre codici di procedura cantonali (Vaud, Ginevra, Vallese). In occasione del Secondo Rapporto periodico la Svizzera aveva già spiegato che, nonostante la citata espressione, senza dubbio infelice, figurati tuttora nei suddetti codici, la misura draconiana dell'isolamento totale dell'imputato è stata completamente abbandonata in tutti i Cantoni svizzeri. E' ammessa soltanto la limitazione temporanea, sotto controllo giudiziario, dei contatti della persona privata della libertà. Le relazioni con i mandatari sono sempre garantite. In conclusione, in Svizzera la "messa in isolamento" non esiste più. Cfr. anche i numeri 195 segg.

407. E' logico, quindi, che il progetto di procedura penale unificata non preveda neppure la possibilità della detenzione in isolamento. Al contrario, le persone private della libertà hanno sempre il diritto di comunicare liberamente, vale a dire senza sorveglianza, con il loro difensore. L'articolo 156 D-CPP sancisce il diritto del difensore a presenziare a tutti gli interrogatori di polizia e di comunicare liberamente

<sup>245</sup> [www.kkjpd.ch](http://www.kkjpd.ch)

con il suo cliente in occasione dell'arresto provvisorio (durata massima 24 ore). Per la durata della detenzione provvisoria o per motivi di sicurezza, l'articolo 222 prevede che l'imputato possa comunicare in qualsiasi momento e senza sorveglianza con il proprio difensore, sia oralmente sia per iscritto. Solo in casi eccezionali la libera comunicazione di una persona in stato di detenzione preventiva con il proprio difensore può essere temporaneamente limitata (giusta l'art. 234 cpv. 4 D-CPP). Per poter agire in tal senso, devono sussistere fondati sospetti di abuso. In seguito, le restrizioni devono essere limitate nel tempo e approvate da un tribunale. Anche quando vengono imposte delle limitazioni, queste non hanno mai l'effetto di una "messa in isolamento" perché la comunicazione con il difensore non viene completamente vietata, ma semplicemente limitata. Possono essere considerate limitazioni ammissibili il fatto, ad esempio, di esigere che i contatti personali dell'imputato con il suo difensore avvengano in un locale dotato di vetro di separazione o ancora, la sorveglianza dello scambio di corrispondenza tra difensore e cliente.

408. La corrispondenza con altre persone è invece sottoposta (in conformità all'articolo 234 cpv. 3 D-CPP) a controllo del contenuto da parte di chi dirige il procedimento, al fine di impedire qualsiasi rischio di collusione. Fa eccezione la corrispondenza con le autorità di vigilanza e con le autorità penali.

409. Da tutto quanto precede risulta non solo che la "messa in isolamento" non esiste nel progetto di procedura penale svizzera, ma anche che le disposizioni che tale progetto contiene gli impedirebbero comunque di avere qualsiasi effetto, considerato che i contatti con il difensore sono garantiti sin dalla carcerazione preventiva.

410. La regolamentazione prevista dal progetto di procedura penale svizzera concretizza le esigenze imposte dalla Costituzione federale, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici in materia di diritto al rispetto della sfera privata, esigenze che i codici di procedura penale cantonali in vigore sono già tenuti a rispettare.

## **XI. Distinzioni tra cittadini dello Stato membro e stranieri**

**411. *"Il Comitato è preoccupato per le conseguenze delle distinzioni fatte, in diversi testi legislativi, tra cittadini dello Stato membro e gli stranieri, i quali costituiscono una frazione considerevole della manodopera. In particolare gli stranieri privi di permesso di lavoro rischiano di essere vittime di sfruttamento e abusi. Un'altra categoria di persone vulnerabili è quella dei coniugi stranieri di stranieri titolari di permesso di soggiorno, che rischiano l'espulsione se cessa la coabitazione di fatto e possono quindi trovarsi impossibilitati a lasciare un coniuge che li maltratta.***

***Lo Stato membro dovrebbe esaminare la propria politica concernente le distinzioni tra i suoi cittadini e gli stranieri e tra diverse categorie di stranieri, in particolare quelli sprovvisti di documenti e i coniugi di stranieri in possesso di permesso di soggiorno, al fine di verificare che i diritti delle suddette persone, sanciti dal Patto, siano rispettati e garantiti (art. 2, 3, 9, 12, 17 e 23)."***

## 1. In generale

412. Cfr. quanto affermato in merito all'integrazione degli stranieri – v. sopra ai numeri 57 segg. – e alla limitazione del principio di uguaglianza – v. sopra ai numeri 66 segg.

## 2. Stranieri sprovvisti di permesso di lavoro

413. Questo tema è stato trattato nel "follow-up" alle osservazioni finali del 4 novembre 2002.

414. Secondo uno studio condotto nell'autunno 2004 (cfr. n. 63), circa 90'000 persone risiederebbero in Svizzera senza autorizzazione (cosiddetti *sans-papiers*). Prima della pubblicazione di questo studio, il numero di *sans-papiers* in Svizzera era stimato tra i 50'000 e i 300'000. Oltre alle cifre, lo studio ha corretto anche le idee errate che alcuni si erano fatti sul fenomeno: la presenza dei *sans-papiers* non è dovuta tanto alla politica d'asilo, quanto alla situazione del mercato del lavoro.

415. Trovandosi ad affrontare casi di persone non autorizzate a dimorare in Svizzera, le autorità basano le proprie decisioni sulla regolamentazione applicabile ai casi di estremo rigore, in vigore da tempo e trattata nel "follow-up" alle osservazioni finali del 4 novembre 2002. La circolare dell'Ufficio federale degli stranieri e dell'Ufficio federale dei rifugiati del 21 dicembre 2001, di cui si parla nel "*follow-up*", è stata sostituita dalla Circolare dell'Ufficio federale della migrazione del 1° gennaio 2007. Le domande di deroga alla regola dei contingenti massimi in caso di situazioni di estrema gravità (art. 13 lett. f OLS) vengono esaminate individualmente e in modo approfondito dall'UFM. Questa procedura necessita tuttavia di un parere preventivo favorevole da parte dell'autorità cantonale competente per il rilascio del permesso di dimora al richiedente. Nell'esame di casi personali di estremo rigore, le autorità devono tener conto di tutti gli aspetti individuali. Le autorità assumono quindi le informazioni necessarie a determinare se, tenuto conto della situazione personale, economica e sociale del richiedente, si possa ragionevolmente chiedergli di tornare nel suo Paese e rimanervi. Per far questo, la sua futura situazione all'estero dev'essere comparata con la situazione personale in Svizzera. Il caso personale di estremo rigore può essere ammesso solo se lo straniero si trova in una situazione di necessità, cioè se le sue condizioni di vita e di esistenza sono peggiori di quelle in cui versa la media degli stranieri e il rifiuto di un permesso di dimora rischia di avere per lui conseguenze gravi. I criteri determinanti per la valutazione di un caso di rigore sono la durata del soggiorno, la situazione scolastica dei figli, l'irreprensibilità del comportamento e la buona reputazione del richiedente, l'integrazione sociale di tutti i componenti del nucleo familiare, lo stato di salute di tutti i membri della famiglia, l'integrazione sul mercato del lavoro e la presenza di membri della famiglia in Svizzera o all'estero. Si tiene inoltre conto delle possibilità di alloggio e integrazione all'estero nonché, se del caso, delle precedenti procedure di autorizzazione. Infine, si considera anche l'atteggiamento delle autorità competenti incaricate nel concreto dell'applicazione della legislazione sugli stranieri<sup>246</sup>. Questa pratica, rivelatasi finora soddisfacente, deve essere perseguita anche con la LStr (n. 11).

<sup>246</sup> Circolare dell'UFM relativa alla prassi federale concernente il regolamento del soggiorno di persone straniere in casi personali particolarmente rigorosi (del 1° gennaio 2007): [http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user\\_upload/Themen\\_deutsch/Rechtsgrundlagen/Rechtsquellen/Weisungen\\_Kreisschreiben\\_Asyl/weisung\\_asyle\\_52\\_4\\_7\\_010107\\_f.pdf](http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Rechtsgrundlagen/Rechtsquellen/Weisungen_Kreisschreiben_Asyl/weisung_asyle_52_4_7_010107_f.pdf).

416. Secondo la circolare sopra citata, l'UFM ha ristretto la cerchia di persone che hanno la possibilità di far valere una situazione personale di estremo rigore (art. 13f OLS) a quelle il cui statuto è disciplinato dalla legislazione sugli stranieri. I richiedenti l'asilo residenti in Svizzera da diversi anni e la cui domanda è stata rifiutata non possono quindi più beneficiare dell'articolo 13f OLS<sup>247</sup>. Nondimeno, dal gennaio 2007 essi hanno la possibilità di ottenere, a determinate condizioni, un permesso di dimora in conformità all'articolo 14 capoverso 2 della legge sull'asilo riveduta. Al momento del deposito della domanda d'asilo la persona interessata deve soggiornare in Svizzera da almeno cinque anni e il suo luogo di dimora deve essere sempre stato noto alle autorità. Inoltre, si deve trattare di un caso di estremo rigore a fronte di una piena integrazione della persona interessata. Un caso di estremo rigore (art. 14 LAsi) potrà essere esaminato non solo per gli stranieri con procedura d'asilo in corso ma anche per i richiedenti l'asilo respinti. Tuttavia, dette persone dovranno lasciare la Svizzera se non viene riscontrata alcuna situazione di rigore.

417. Dal settembre 2001 al maggio 2006, le autorità hanno legalizzato la situazione di circa 1900 persone. 1168 persone sono state oggetto di decisioni negative, 218 di decisioni di non entrata nel merito.

418. Su proposta della CFS e in collaborazione con la piattaforma "*Pour une table ronde au sujet des Sans-Papiers*" (Per una tavola rotonda sui sans-papiers), è stato istituito il Gruppo di lavoro sans-papiers, presieduto da un componente della CFS. Il Gruppo, composto da esperti indipendenti, esamina i dossier di persone interessate prive di permesso di soggiorno e stabilisce se raccomandarne la regolarizzazione da parte degli uffici cantonali competenti. Inoltre, il Gruppo conduce colloqui con i competenti servizi federali e cantonali, appurando le possibilità di una collaborazione più assidua.

419. Lo studio dell'autunno 2004 mostra anche che gran parte dei sans-papiers esercitano un'attività lucrativa, lavorando spesso in condizioni precarie, mal pagati e con orari di lavoro eccessivamente lunghi<sup>248</sup>. Al fine di supportare la lotta contro il lavoro nero, si prevede l'entrata in vigore della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN) 249, di cui si parla nel "*follow-up*", per il 1° gennaio 2008.

420. A fine gennaio 2006, il numero dei richiedenti l'asilo ammessi in Svizzera a titolo provvisorio era di 24'600. Il loro tasso di occupazione (34%) non raggiunge neppure la metà di quello degli stranieri che beneficiano di un permesso di dimora in Svizzera. L'esperienza ha dimostrato che la grande maggioranza delle persone in questione vive in Svizzera per molto tempo o anche per sempre. Al fine di permettere a tale gruppo di persone di inserirsi nella vita professionale al più presto possibile, ma anche di fare delle economie a livello di aiuti sociali, il Consiglio federale ha adottato il 1° aprile 2006 le prescrizioni in materia di priorità nel reclutamento (art. 7 cpv. 3 OLS): quando si tratta dell'esercizio di una prima attività lucrativa, 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. Dello stesso trattamento beneficeranno gli stranieri ammessi a titolo provvisorio.

<sup>247</sup> V. Circolare IMES del 17 settembre 2004 (n. 61).

<sup>248</sup> Sans-papiers in Svizzera (studio), gfs.Berna – Ricerca politica, sulla comunicazione e sociale, febbraio 2005.

<sup>249</sup> RU 2007 359.



421. La nuova legge sugli stranieri (LStr), la cui entrata in vigore è prevista per l'inizio del 2008, facilita inoltre la mobilità professionale dei lavoratori stranieri provenienti da Paesi terzi.

422. Per quanto concerne i cittadini dei Paesi membri dell'UE-17 o dell'AELS, l'accordo sulla libera circolazione delle persone prevede la libera circolazione a partire dal 2007, al termine di un periodo transitorio di cinque anni (cfr. art. 10 ALCP; cfr. n. 205).

### 3. Coniugi stranieri di cittadini stranieri a rischio di espulsione

423 Questo tema è stato trattato nel "follow-up" alle osservazioni finali del 4 novembre 2002.

424. La nuova LStr (art. 50) prevede che il diritto di dimora di una straniera che è stata sposata con un cittadino svizzero o con uno straniero residente in Svizzera, mantenga la sua validità anche dopo lo scioglimento del matrimonio qualora l'unione coniugale sia durata almeno tre anni e l'integrazione sia avvenuta con successo. Il diritto di dimora permane anche nel caso in cui gravi motivi personali rendano necessario il prosieguo del soggiorno in Svizzera. La legge stabilisce inoltre che i gravi motivi personali previsti sussistano segnatamente quando il coniuge è vittima di violenza domestica e la reintegrazione sociale nel Paese d'origine risulta fortemente compromessa.

## XII. Diffusione dei testi

425. ***"Lo Stato membro dovrebbe dare ampia diffusione al testo del suo Secondo Rapporto periodico, alle risposte scritte fornite all'elenco dei punti da trattare redatto dal Comitato e in particolare a queste osservazioni finali."***

426 Il Governo svizzero diffonde i propri rapporti statali e le osservazioni finali del Comitato sui siti Internet dell'Ufficio federale di giustizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia<sup>250</sup> e della Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri<sup>251</sup>. Esiste inoltre la possibilità di ottenere informazioni in merito anche sui siti di alcune ONG svizzere impegnate nella difesa dei diritti dell'uomo<sup>252</sup>. L'Università di Berna, con il sostegno finanziario della Confederazione, ha elaborato l'Indice universale dei diritti dell'uomo, una banca dati in linea che permette di accedere in un batter d'occhio, per ciascun Paese e ciascun diritto, alle informazioni concernenti i diritti umani disponibili nel sistema delle Nazioni Unite. Vi si possono trovare tutte le osservazioni e le raccomandazioni riguardanti la Svizzera adottate dagli organi di sorveglianza dei trattati (a partire dal 2000) e le procedure speciali (dal 2006)<sup>253</sup>.

427 Oltre ad essere diffusi via Internet, i rapporti e le osservazioni finali vengono trasmessi in copia a tutti i Cantoni; questi sono infatti tutti coinvolti nella preparazione dei rapporti e interessati alla loro applicazione, come pure alle conclusioni tratte del

<sup>250</sup> [http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/staat\\_und\\_buerger/menschenrechte2/uno-sozialpakt\\_und.html](http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/uno-sozialpakt_und.html).

<sup>251</sup> [http://www.eda.admin.ch/sub\\_dipl/f/home/arti/report/rapun/civ.html](http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/f/home/arti/report/rapun/civ.html).

<sup>252</sup> cfr. segnatamente il sito di "Menschenrechte Schweiz", <http://www.humanrights.ch>.

<sup>253</sup> [www.universalhumanrightsindex.org](http://www.universalhumanrightsindex.org).

Comitato. Lo stesso vale per tutti gli uffici federali e le altre istanze direttamente interessate.

428. I rapporti sono disponibili in francese e in tedesco, le osservazioni finali in francese e in inglese.

### **XIII. Informazioni sull'applicazione delle raccomandazioni del Comitato contenute nei numeri 13 e 15 delle osservazioni finali**

**429. *"In conformità al numero 5 dell'articolo 70 del regolamento interno del Comitato, si richiede allo Stato membro di comunicare entro un periodo di 12 mesi le informazioni relative all'applicazione delle raccomandazioni del Comitato contenute nei numeri 13 e 15 di queste osservazioni finali. Il Comitato chiede che le informazioni relative alle altre sue raccomandazioni siano incluse nel Terzo Rapporto periodico che dovrà essergli presentato entro il 1° novembre 2006."***

430. Le informazioni relative all'applicazione delle raccomandazioni del Comitato contenute nei numeri 13 (Espulsione di stranieri) e 15 (Distinzione tra cittadini e stranieri) delle osservazioni finali del 12 novembre 2001 sono state fornite il 4 novembre 2002, quindi in tempo utile, in conformità all'articolo 70 numero 5 del regolamento interno del Comitato. Le informazioni relative alle altre raccomandazioni contenute nelle osservazioni finali compaiono nella terza parte del presente Rapporto.