

**SECONDO 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 17 settembre 1998**

Indice

Introduzione	1
Prima parte:.....	2
In generale	
I. Adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite	2
II. Adesione al primo Protocollo facoltativo al Patto II.....	2
III. Ratifiche e firme di strumenti internazionali	2
IV. Riforma della Costituzione federale.....	3
V. Revisioni in corso di leggi federali	4
VI. Giurisprudenza del Tribunale federale relative al Patto.....	4
Seconda parte:.....	5
Esame articolo per articolo dell'attuazione dei diritti garantiti dal Patto	
Articolo 1: Diritto all'autodeterminazione dei popoli	5
Articolo 2: Non discriminazione nel godimento dei diritti riconosciuti nel Patto.....	5
Articolo 3: Parità dei diritti agli uomini e alle donne	10
Articolo 4: Deroghe ai diritti riconosciuti in caso d'urgenza	18
Articolo 5: Divieto dell'abuso dei diritto. Riserva del diritto più favorevole	18
Articolo 6: Diritto alla vita	18
Articolo 7: Divieto di tortura.....	19
Articolo 8: Divieto di schiavitù e lavori forzati.....	23
Articolo 9: Diritto alla libertà e alla sicurezza	25
Articolo 10: Trattamento umano degli individui privati della propria libertà	27
Articolo 11: Divieto d'imprigionamento per debiti	30
Articolo 12: Diritto alla libertà di movimento e alla libertà di residenza	30
Articolo 13: Espulsione degli stranieri.....	31
Articolo 14: Garanzia del diritto a un processo equo	32
Articolo 15: Nessuna pena senza legge	36
Articolo 16: Diritto al riconoscimento della propria personalità giuridica	36
Articolo 17: Diritto al rispetto della vita privata e familiare	36
Articolo 18: Libertà di pensiero, di coscienza e di religione	38
Articolo 19: Libertà d'opinione e di espressione	40
Articolo 20: Divieto della propaganda a favore della guerra	41
Articolo 21: Libertà di riunione pacifica	41
Articolo 22: Libertà d'associazione	41
Articolo 23: Diritto al matrimonio.....	44
Articolo 24: Diritti del fanciullo.....	45
Articolo 25: Diritti politici.....	49
Articolo 26: Principio (generale) della non discriminazione	50
Articolo 27: Diritti delle minoranze	51

Terza parte:	55
Risposte riguardo alle preoccupazioni citate dal Comitato nelle sue osservazioni finali dell'8 novembre 1996	
I. Riserva svizzera all'articolo 26 del Patto	55
II. Uguaglianza tra uomini e donne (in particolare nel settore privato).....	56
III. Dichiarazioni di maltrattamenti all'atto di arresto e di custodia, in particolare verso i cittadini stranieri	59
IV. Assenza nei Cantoni di meccanismi indipendenti delle registrazioni e del decorso delle denunce per maltrattamenti da parte della polizia.....	60
V. Isolamento.....	60
VI. Informazione immediata della famiglia o dei congiunti in caso di arresto; possibilità di contattare un avvocato subito dopo l'arresto; esame da parte di un medico indipendente fin dall'inizio della custodia	61
VII. Carcerazione di più giorni in posti di polizia.....	62
VIII. Assistenza di un interprete	63
IX. Carcerazione amministrativa di cittadini stranieri in base alla legge federale sulle misure coercitive	63
X. Decreto del 24 febbraio 1948 concernente i discorsi politici di stranieri	66
XI. Raggruppamento familiare dei lavoratori stranieri	66
XII. Adozione all'estero	66
XIII. Protezione delle minoranze	68
Elenco delle abbreviazioni	69
Documentazione	70

Introduzione

L'Alto Commissariato dei diritti dell'uomo, con nota del 10 dicembre 1997, ha invitato il Governo svizzero a inoltrare, entro il 17 settembre 1998, il secondo rapporto periodico scritto riguardante la realizzazione in Svizzera del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (dappresso: Patto II). Nel termine assegnato, il Governo svizzero si onora di sottoporre il presente rapporto scritto al Comitato dei diritti dell'uomo (dappresso: il Comitato).

Il presente secondo rapporto fa stato dell'evoluzione della situazione in Svizzera, in quanto concerne i diritti garantiti dal Patto II dal momento della presentazione orale del rapporto iniziale davanti al Comitato il 24 e 25 ottobre 1996.

Il Governo svizzero rinvia al testo del rapporto iniziale del 24 febbraio 1995 (CCPR/C/81/Add.8) di cui il presente rapporto costituisce un complemento e un aggiornamento. Fa ugualmente propri gli elementi sviluppati:

- nell'esposto introduttivo fatto con la presentazione orale del rapporto iniziale;
- nelle risposte orali della delegazione svizzera all'atto della presentazione del rapporto iniziale (cfr. rendiconti analitici delle 1537^a, 1538^a e 1539^a sedute del Comitato; CCPR/C/SR.1537 a 1539) concernente le questioni scritte e orali poste dal Comitato;
- nelle risposte addizionali scritte del Governo svizzero (corrispondenza del 4 novembre 1996) alle questioni poste da parte dei membri del Comitato in occasione della presentazione del rapporto iniziale.

Per scrupolo di chiarezza il presente rapporto è stato suddiviso in tre parti. La prima parte, intitolata "In generale", reca alcune osservazioni sull'evoluzione generale del diritto e della politica svizzeri nei campi retti dal Patto II dal momento della presentazione del rapporto iniziale. La seconda parte tratta della medesima evoluzione in rapporto a ciascun articolo del Patto. Infine, la terza parte fornisce risposte inerenti alle preoccupazioni sollevate dal Comitato nelle proprie osservazioni finali dell'8 novembre 1996 (dappresso: osservazioni finali; CCPR/C/79/Add.70) riguardanti l'esame del rapporto iniziale della Svizzera.

Prima parte:

In generale

I. Adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite

1. In risposta a un postulato inoltrato dal consigliere nazionale Gross, il Consiglio federale ha presentato il 1° luglio 1998 un rapporto sulle relazioni tra la Svizzera e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Nella conclusione di detto rapporto, il Consiglio federale conferma di auspicare la realizzazione dell'obiettivo strategico dell'adesione all'Organizzazione delle Nazioni Unite nel modo più rapido che la politica consenta.

2. La questione dell'adesione della Svizzera all'ONU ridiviene attuale in seguito all'approvazione da parte del Consiglio nazionale, il 9 giugno 1998, di una mozione parlamentare Keller che chiede al Consiglio federale di preparare un nuovo tentativo di adesione della Svizzera all'ONU. Il presidente della Confederazione ha annunciato che, nel corso dell'estate 1998, sarà allestito un prerapporto favorevole all'adesione. Inoltre, un comitato interpartitico lancerà, alla fine dell'estate di quest'anno, un'iniziativa popolare in favore dell'adesione della Svizzera all'ONU.

II. Adesione al primo Protocollo facoltativo del Patto II

3. All'atto della presentazione del rapporto iniziale, la delegazione svizzera ha fatto sapere che l'adesione al primo Protocollo facoltativo era iscritta nel programma della legislatura 1995-1999 (cfr. Foglio federale (FF) 1996 II 347). Questa informazione è stata interpretata dal Comitato (cfr. par. 5 delle osservazioni finali) come se il progetto si trovasse già in fase di esame davanti al Parlamento. Siffatta interpretazione va modificata in quanto non è stato ancora presentato al Parlamento alcun progetto formale. Nondimeno, il Consiglio federale mantiene la propria volontà manifestata nel programma della legislatura 1995-1999 riguardo all'adesione al Protocollo facoltativo.

III. Ratificazioni e firme di strumenti internazionali

4. Dal momento della presentazione del rapporto iniziale, la Svizzera ha ratificato due strumenti delle Nazioni Unite concernenti la protezione dei diritti dell'uomo:

- la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, ratificata il 24 febbraio 1997 ed entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997;

- la Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, ratificata il 27 marzo 1997 ed entrata in vigore per la Svizzera il 26 aprile 1997.

5. Inoltre, sul piano regionale, è opportuna la menzione di tre strumenti relativi alla protezione dei diritti dell'uomo:

- la Carta europea del 1992 delle lingue regionali o minoritarie ratificata il 23 dicembre 1997 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1° aprile 1998;
- la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 1995 per la protezione delle minoranze nazionali, firmata dalla Svizzera il 1° febbraio 1995, sottoposta all'approvazione del Parlamento con messaggio del Consiglio federale del 19 novembre 1997 (FF 1998 I 903 segg.) che dovrebbe essere ratificata ancora quest'anno;
- la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale, firmata e ratificata il 2 ottobre 1997 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1° febbraio 1998.

IV. Riforma della Costituzione federale

6. La Costituzione federale (Cost.; Raccolta sistematica del diritto federale (RS 101) è attualmente in fase di revisione totale. Il Consiglio federale, incaricato dei lavori di riforma, ha elaborato un progetto accompagnato da pertinente messaggio che ha presentato al Parlamento nel novembre 1996 (FF 1997 I 1 segg.). Il progetto è attualmente oggetto di deliberazioni nelle commissioni parlamentari e presso il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati. È previsto che l'Assemblea federale adotti la nuova Costituzione nel 1998, anno del 150° anniversario dello Stato federale. Pertanto, il voto finale da parte del Parlamento è atteso per la fine del 1998; l'approvazione da parte del popolo e dei Cantoni interverrà durante il 1999.

7. La riforma copre tre oggetti: l'aggiornamento della Costituzione, la riforma dei diritti popolari nonché quella della giustizia. Riguardo ai diritti fondamentali, è opportuno menzionare che un "catalogo" riunirà questi diritti attualmente sparsi nella Costituzione e nelle diverse convenzioni internazionali oppure riconosciuti dalla giurisprudenza del Tribunale federale (diritto costituzionale non scritto) e in quella degli organi d'applicazione di dette convenzioni. Le proposte del Consiglio federale riguardanti la riforma della giustizia sono necessarie in ragione soprattutto del sovraccarico cronico del Tribunale federale. Esse mirano quindi anzitutto a garantire il buon funzionamento del Tribunale federale in quanto istanza giurisdizionale. Fra le riforme proposte, l'estensione della giurisdizione costituzionale appare un'innovazione particolarmente significativa. È inoltre opportuno menzionare che è in procedura di consultazione un disegno per una nuova legge sul Tribunale federale. Questa legge sostituirà quella sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110), del

16 dicembre 1943, come anche taluni capitoli della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP; RS 312.0). Il presente rapporto farà frequentemente riferimento al progetto di riforma della Costituzione federale.

V. Revisione di leggi federali in corso

8. È opportuno far notare che anche il codice civile svizzero (CCS; RS 210) si trova attualmente in fase di revisione. Quest'ultima, che riguarda lo stato civile, il matrimonio, il divorzio, la filiazione, l'assistenza tra i parenti, gli asili di famiglia, la tutela e la mediazione matrimoniale è stata adottata dal Parlamento il 26 giugno 1998. Dovrebbe entrare in vigore il più tardi il 1° gennaio 2000.

9. Anche la parte generale del codice penale svizzero (CPS; RS 311.0) è in fase di revisione. Inoltre vi è un progetto di legge federale che disciplina la condizione penale dei minori.

10. All'inizio del 1998, una commissione peritale ha depositato un rapporto inteso ad armonizzare le diverse leggi cantonali di procedura penale. Il rapporto si prefigge di presentare le caratteristiche possibili per un futuro codice di procedura penale applicabile a livello nazionale. La riforma sovramenzionata della giustizia appronterà le basi costituzionali necessarie all'unificazione delle procedure civile e penale.

11. È in via di revisione globale la legge federale sull'asilo (LAsi; RS 142.31). Alcuni disposti relativi alle misure per lottare contro l'entrata illegale in Svizzera presentavano un carattere d'urgenza e sono entrate in vigore il 1° luglio 1998. Il disegno di revisione comprende parimenti alcuni complementi recati alla legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20). È stato adottato dal Parlamento il 26 giugno 1998.

12. Nel presente rapporto, questi vari progetti di revisione saranno evocati in relazione con gli articoli del Patto che li concernono.

VI. Giurisprudenza del Tribunale federale riguardante il Patto

13. Durante il periodo in rassegna, il Tribunale federale si è pronunciato più volte in merito ai diritti e alle garanzie protetti dal Patto (24 decisioni pubblicate, 23 non pubblicate). All'uopo è opportuno sottolineare non soltanto l'elevata quantità di dette decisioni, ma anche l'accresciuta importanza assunta dal Patto nella prassi del Tribunale federale. Le decisioni più importanti saranno evocate in relazione con gli articoli del Patto che le riguardano.

Seconda parte:

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

(dal momento della presentazione del rapporto iniziale)

Articolo 1:

Diritto all'autodeterminazione dei popoli

14. Rispetto agli sviluppi relativi al secondo capoverso di questo articolo 1 che figuravano nel rapporto iniziale (par. 5), bisogna precisare che la regalìa delle polveri (vale a dire il monopolio della Confederazione per la fabbricazione e la vendita della polvere da guerra) è stata soppressa il 1° aprile 1998 (abrogazione dell'articolo 41, cpv. 1 Cost.).

Articolo 2:

Non discriminazione nel godimento dei diritti riconosciuti nel Patto

Riforma della Costituzione

15. Il principio generale dell'uguaglianza e della non discriminazione, sancito nel vigente articolo 4 della Costituzione federale, ha consentito una chiara prassi giuridica non posta in questione dal progetto di riforma della Costituzione federale. L'articolo 7 del disegno di riforma dispone infatti che:

"Art. 7 Principio d'uguaglianza

¹ Tutti sono uguali davanti alla legge.

² Nessuno può essere discriminato, in particolare, in ragione dell'origine, della razza, del sesso, della lingua, della posizione sociale o delle sue convinzioni religiose, filosofiche o politiche, nonché di menomazioni fisiche o psichiche."

(Il capoverso 3 del presente articolo concerne il principio dell'uguaglianza tra uomo e donna che verrà esaminato nel quadro dell'articolo 3 seguente)

16. Rispetto al tenore vigente, è stato effettuato un cambiamento di formulazione al capoverso 1 del disegno: è ormai chiaro che la titolarità del diritto all'uguaglianza vale per tutti gli uomini e non più soltanto per gli Svizzeri. Questo adeguamento è stato reso necessario dal fatto che la giurisprudenza del Tribunale federale e la

dottrina hanno già da tempo esteso agli stranieri la possibilità di avvalersi dell'articolo 4 Cost. (cfr. rapporto iniziale, par. 10).

Non discriminazione dei disabili

17. Nell'ottobre 1995, è stata depositata un'iniziativa parlamentare ("iniziativa Suter") intesa ad inserire nella Costituzione federale un disposto sull'uguaglianza dei diritti delle persone disabili. La disposizione proposta non è destinata unicamente a Confederazione, Cantoni e Comuni, ma, per la portata, ha anche una ripercussione diretta su terzi (effetti orizzontali).

18. Nel quadro della riforma costituzionale, le Camere federali hanno deciso di introdurre un capoverso relativo ai provvedimenti legislativi di attuazione del principio della non discriminazione delle persone disabili. Pertanto, secondo la versione del Consiglio degli Stati, la legge dovrebbe prevedere misure al fine di eliminare qualsiasi ineguaglianza esistente; secondo la versione del Consiglio nazionale, più ampliata, la legge dovrebbe prefiggersi l'uguaglianza delle persone disabili e prevedere misure per eliminare o compensare le ineguaglianze esistenti.

Divieto della discriminazione razziale

a) Rapporto iniziale della Svizzera al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale (CERD)

19. La Svizzera ha presentato il rapporto iniziale (CERD/C/270/Add.1) al CERD il 3 e 4 marzo 1998 (cfr. CERD/C/SR.1248 e 1249). Nelle osservazioni finali (CERD/C/304/Add.44), il CERD si è complimentato per l'adozione della nuova legislazione penale sulla discriminazione razziale [cfr. sotto, punto b)] come anche per la creazione della Commissione federale contro il razzismo [cfr. sotto, punto c)]. Ha sottolineato alcune preoccupazioni [cfr. segnatamente punto c) e par. 38 più sotto] e ha rivolto alle autorità svizzere raccomandazioni in proposito. Le misure che saranno state prese verranno presentate nel prossimo rapporto periodico all'attenzione del Comitato.

b) Articolo 261^{bis} CPS

20. Occorre innanzitutto menzionare l'adozione, in occasione dell'adesione della Svizzera alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, dell'articolo 261^{bis} CPS (e dell'articolo 171c del codice penale militare).

21. L'articolo 261^{bis} CPS incrimina i seguenti atti:

- l'incitamento pubblico all'odio razziale e la propaganda razzista (cpv. 1);
- i tentativi di disconoscere, di minimizzare grossolanamente o di giustificare il genocidio o altri crimini contro l'umanità (cpv. 4);

- il rifiuto di un servizio destinato al pubblico per motivi di razza, etnia o religione, per esempio l'accesso a un edificio pubblico (cpv. 5).

22. Siffatti atti sono perseguiti d'ufficio e gli autori sono punibili con la detenzione o con la multa.

23. L'articolo 261^{bis} è entrato in vigore il 1° gennaio 1995. Finora sono state pronunciate a livello cantonale un po' meno di trenta condanne. Nel luglio 1998, il tribunale del distretto di Baden ha inflitto, per la prima volta, pene di un anno e più di detenzione a un autore revisionista e al suo editore, sul fondamento della legge antirazzista. Sono state aggiunte pene pecuniarie. Le persone condannate possono però ricorrere.

24. Il 5 dicembre 1997, il Tribunale federale ha pronunciato una prima decisione in applicazione del nuovo disposto penale [Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale svizzero (DTF) 123 IV 202]. L'affare concerneva l'invio di lettere multiple contenenti proposte antisemitiche. Il Tribunale federale ha confermato la pena a 4 mesi di detenzione con la condizionale e di 5000 fr. s. di multa inflitta al ricorrente.

25. In un'altra decisione del 30 aprile 1998, il Tribunale federale ha ritenuto che, anche in assenza di un qualsiasi reato, la letteratura razzista poteva essere confiscata e distrutta. Ha pertanto confermato una decisione del Tribunale cantonale di Neuchâtel che aveva ordinato la distruzione di 20 riviste e di 30 CD di carattere razzista, mentre il destinatario non era stato condannato.

26. La legislazione svizzera (segnatamente la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati del 4 ottobre 1991; RS 312.5) consente alle vittime di aggressioni razziste di essere indennizzate, benché i casi d'applicazione finora non siano stati molto frequenti. Recentemente, nel Canton Zurigo, una persona che aveva insultato con termini razzisti un agente di polizia è stato condannato a pagare alla vittima una somma di fr. s. 1000.

27. Ricordiamo infine che sono stati approntati programmi di formazione all'attenzione degli agenti di polizia e dei guardiani di stabilimenti penitenziari al fine segnatamente di ridurre i casi di brutalità da parte della polizia contro vittime di origine straniera. Questi programmi verranno rafforzati conformemente alle raccomandazioni del CERD.

c) Commissione federale contro il razzismo

28. Nella proroga dell'adesione della Svizzera alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, il 23 agosto 1995 il Consiglio federale ha deciso di istituire una Commissione federale contro il razzismo (CFR) con il seguente mandato:

"[La Commissione] si occupa di discriminazione razziale, si adopera a promuovere una migliore intesa tra le persone di razza, colore, provenienza etica o religiosa, religioni diverse, combatte qualsiasi

forma di discriminazione razziale diretta o indiretta e attribuisce importanza speciale alla prevenzione affinché risulti efficace."

La CFR è libera di stabilire le tematiche principali della propria attività.

29. Durante i due primi anni dall'esistenza della CFR, le tematiche della CFR concernevano:

- la situazione dei nomadi e degli Yénisch;
- l'integrazione degli stranieri e i possibili effetti sul razzismo e la xenofobia;
- la situazione dei Musulmani in Svizzera;
- il nuovo insorgere dell'antisemitismo in seguito alla discussione sull'entità di fondi ebraici in giacenza.

30. Le misure preventive costituiscono il punto nodale delle attività della CFR. Così, quest'ultima:

- ha lanciato una campagna pubblicitaria (che ha ricevuto l'"United Nations Award" d'oro);
- ha lanciato una campagna nel mondo del lavoro sotto forma di un giornale indirizzato ai datori di lavoro e ai giovani lavoratori;
- si sforza, in collaborazione con istituti di ricerca e ricercatori, di promuovere le ricerche su razzismo, xenofobia e antisemitismo;
- pubblica un bollettino semestrale che tratta di volta in volta un tema specifico. Il bollettino è distribuito gratuitamente ai membri del Parlamento, ai 3000 Comuni svizzeri, alle biblioteche cantonali, ecc. La tiratura è di 7000 esemplari;
- ha ripetutamente preso contatto con le autorità federali, cantonali e locali al fine di sensibilizzarle in merito alle questioni di discriminazione razziale diretta o indiretta. Ha accentuato la responsabilità delle autorità di agire ex officio per quanto concerne il nuovo articolo 261^{bis} CPS;
- funge da mediatrice nella sua funzione di ombudsman affidata al presidente. Tuttavia questa funzione è limitata per il fatto che la CFR dispone soltanto di potere consultivo.

d) Propaganda razzista su Internet

31. Sono stati presi provvedimenti per lottare contro la propaganda razzista su Internet. Da un canto, sono state formulate raccomandazioni all'attenzione di chi fornisce l'accesso a Internet (cfr. in proposito il rapporto di un gruppo interdipartimentale su questioni poste da Internet e attinenti al diritto penale, a quello della protezione dei dati e al diritto d'autore; Ufficio federale di giustizia, Berna, maggio 1996). Dall'altro, nel gennaio 1998 è stata istituita una "patrouille Internet" presso l'Ufficio federale di polizia: benché non abbia competenze di natura

propriamente investigativa, questa "patrouille" coordina le inchieste tra Cantoni e tratta i casi che le sono delegati dai Cantoni (ricerca dell'autore e del fornitore, successivamente rinvio dell'affare alla polizia cantonale con raccomandazione di chiudere, all'occorrenza, il sito). Nel luglio 1998, la polizia federale ha fatto bloccare una decina di siti estremisti.

e) Integrazione degli stranieri

32. La Commissione federale degli stranieri (CFS), istituita nel 1970 mediante decreto semplice del Governo svizzero, nel giugno 1998 ha ottenuto dal Parlamento di essere ancorata nella LDDS nel quadro di una revisione parziale di quest'ultima. Il Consiglio federale ha ormai autorizzato a istituire su questo fondamento legale la CFS che è parimenti autorizzata a proporre il versamento di sussidi per l'integrazione (art. 25a nuovo) e a dare il proprio parere sulle domande di sussidio. È però necessario che Cantoni, Comuni o terzi partecipino adeguatamente al finanziamento dei progetti.

33. Nel 1995, il Consiglio federale ha inoltre affidato alla CFS il mandato di redigere, alla sua attenzione e a quella del Parlamento, un rapporto sulla futura politica d'integrazione sociale della Svizzera. Un primo progetto di rapporto è stato oggetto, negli anni 1996/97 di una procedura di consultazione di ampia portata, condotta per scritto e nel quadro di assise nazionali sull'integrazione, presso l'insieme degli organismi svizzeri e stranieri interessati. Il rapporto dovrebbe essere pronto verso la fine del 1998.

Limitazioni al principio dell'uguaglianza in base alla cittadinanza

a) Giurisprudenza del Tribunale federale

34. Benché il diritto costituzionale all'uguaglianza spetti a chiunque, non significa che il criterio della cittadinanza non possa oggettivamente giustificare una diversità di trattamento (cfr. rapporto iniziale, par. 13).

35. In proposito occorre ricordare che il Tribunale federale ha recentemente precisato in due decisioni la propria giurisprudenza in merito alle condizioni giuste le quali gli stranieri possono invocare la libertà di commercio e d'industria.

36. In una decisione del 26 febbraio 1997 (DTF 123 I 19) concernente l'accesso di un cittadino straniero al praticantato d'avvocato, il Tribunale federale ha ritenuto che uno straniero titolare unicamente di un permesso annuale di soggiorno – assoggettato a restrizioni della polizia degli stranieri - non può, per richiedere l'iscrizione al praticantato di avvocato, invocare la libertà di commercio e d'industria al pari di uno straniero titolare di un permesso di soggiorno.

37. In un'altra decisione del 4 luglio 1997 (DTF 123 I 212), il Tribunale federale ha però ritenuto che uno straniero non assoggettato alle misure di limitazione e che ha diritto al rinnovo del permesso di dimora giusta l'articolo 7 capoverso 1 LDDS può avvalersi della libertà di commercio e d'industria.

b) Abbandono della politica dei tre cerchi

38. In occasione della presentazione del rapporto iniziale della Svizzera al CERD (cfr. osservazioni finali del CERD del 19 marzo 1998, par. 6; CERD/C/304./Add. 44.), quest'ultima si è detta preoccupata riguardo alla così detta politica dei tre cerchi introdotta all'inizio degli anni novanta per il reclutamento della manodopera straniera [N. B. questo modello divide i Paesi di reclutamento in categorie: dapprima i Paesi membri dell'UE e dell'AELS, con i quali si cerca di introdurre progressivamente la libera circolazione reciproca delle persone; in seguito gli altri Paesi di reclutamento tradizionali (essenzialmente quelli dell'America settentrionale); infine, tutti i Paesi di reclutamento non tradizionali (tutti gli altri)].

39. Nel quadro delle modificazioni in corso del diritto degli stranieri, si prevede di abbandonare il modello dei tre cerchi e di sostituirlo con un sistema dualistico di reclutamento della manodopera straniera. Secondo la volontà del Consiglio federale, le persone non cittadine dei Paesi membri dell'UE e dell'AELS specialmente qualificate potranno essere reclutate in Svizzera. Inoltre, saranno possibili ammissioni nel quadro di programmi di perfezionamento connessi a progetti d'aiuto e di sviluppo, come anche per motivi umanitari.

c) Discorsi politici di stranieri

40. Il Comitato auspicava che il decreto del 24 febbraio 1948 concernente i discorsi politici di stranieri fosse abrogato o fosse riveduto in modo da essere conforme alla garanzia della libertà di espressione di cui all'articolo 19 del Patto (par. 17 e 28 delle osservazioni finali). Il Consiglio federale ha abrogato detto decreto il 9 marzo 1998.

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

41. Le discriminazioni in funzione della lingua (cfr. rapporto iniziale, par. 21), dell'opinione e della religione (cfr. rapporto iniziale, par. 22) verranno esaminate nei capitoli dedicati rispettivamente agli articoli 27, 18 e 19 del Patto.

Articolo 3:
Parità dei diritti agli uomini e alle donne

Diritto internazionale

42. Il 27 marzo 1997, la Svizzera ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna che è entrata in vigore per la Svizzera il 26 aprile 1997.

43. La quarta Conferenza mondiale sulle donne, svoltasi a Pechino dal 4 al 15 settembre 1995, ha adottato una dichiarazione comune e introdotto, mediante questa piattaforma d'azione, una nuova base di lavoro per migliorare la situazione e i diritti delle donne nel mondo. Preso atto del rapporto della delegazione svizzera riguardo a questa Conferenza, il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro interno all'amministrazione composto di membri di oltre 10 diversi uffici. Questo gruppo di lavoro è stato incaricato di esaminare le possibilità di attuare in Svizzera la piattaforma d'azione adottata a Pechino e di elaborare all'attenzione del Consiglio federale un piano d'azione per la Svizzera. La consultazione degli uffici riguardo a detto piano ha avuto luogo nell'estate del 1998. La pubblicazione del piano d'azione è prevista nel prossimo avvenire.

Riforma della Costituzione

Il capoverso 3 dell'articolo 7 del disegno di riforma dispone che:

"Uomo e donna hanno uguali diritti. La legge ne assicura l'uguaglianza, 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."

Disegno di revisione del codice civile svizzero

44. La revisione in corso del CCS persegue la realizzazione dell'uguaglianza tra donne e uomini nell'ambito del diritto di famiglia (stato civile, matrimonio, divorzio, filiazione, assistenza tra parenti, fondi privilegiati in favore del proprietario e della sua famiglia, tutela e mediazione in caso di divorzio). Occorre menzionare le seguenti innovazioni:

- La posizione economica della donna divorziata è migliorata considerevolmente in virtù della suddivisione a metà della prestazione d'uscita acquisita durante il matrimonio presso gli istituti di previdenza professionale.
- La possibilità di concedere ai genitori divorziati di esercitare congiuntamente l'autorità parentale è pure una misura idonea a realizzare l'uguaglianza giuridica dei sessi.
- Il diritto di mantenimento dopo il divorzio è regolato di principio indipendentemente dalla nozione di colpa: i contributi di mantenimento sono calcolati in funzione di criteri obiettivi, quali la ripartizione dei compiti durante il matrimonio, la durata del matrimonio, il reddito e la sostanza come anche l'età e lo stato di salute dei coniugi.
- Le disparità di trattamento tra uomini e donne sono così eliminate anche in altri ambiti disciplinati dal codice civile. L'articolo 382 capoverso 1 CCS prevede quindi di estendere alle donne l'obbligo, previsto finora soltanto per gli uomini, di accettare la funzione di tutore.

- Per quanto concerne il cognome coniugale e il diritto di cittadinanza comunale e cantonale, sono in corso altre modifiche legislative intese all'adeguamento generalizzato al principio dell'uguaglianza tra uomini e donne.

Partecipazione politica - quote femminili

45. Nel corso di questi ultimi anni, sono stati fatti accresciuti sforzi per aumentare con interventi politici gli obiettivi vincolanti come anche le disposizioni in materia di quote intese ad aumentare la presenza femminile nell'amministrazione, nelle università, nei tribunali e nelle istanze politiche.

46. A livello federale, è riuscita l'iniziativa popolare "Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali" che esige una rappresentanza equa delle donne in tutte le autorità federali, segnatamente al Consiglio nazionale, al Consiglio degli Stati e al Tribunale federale, come anche una rappresentanza equilibrata nelle amministrazioni e nelle università. Secondo l'iniziativa non deve esservi più di un seggio di differenza tra la rappresentanza maschile e quella femminile di un Cantone al Consiglio nazionale. Ciascun Cantone deve eleggere un consigliere agli Stati e una consigliera agli Stati, i semicantoni invece un uomo o una donna. Devono essere donne almeno tre dei sette consiglieri federali e almeno il quaranta per cento dei giudici e dei giudici supplenti del Tribunale federale. Nel messaggio del 17 marzo 1997 (FF 1997 III 445), il Consiglio federale, ritenendo che questa iniziativa restringesse eccessivamente la libertà di voto, ha raccomandato al Parlamento di respingerla e di sottoporla al voto popolare senza controprogetto.

47. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha proposto di prorogare di un anno il termine per il trattamento dell'iniziativa e di sottoporre una modifica della legge sui diritti politici come controprogetto indiretto all'iniziativa al fine di introdurre le quote nelle liste per l'elezione al Consiglio nazionale (quote del 30% di donne sulle liste elettorali, limitate temporaneamente a tre legislature). Questa revisione dovrebbe avere effetto a partire dalle elezioni del 1999 e conseguentemente dovrebbe essere sottoposta ai due Consigli durante la sessione autunnale o, al più tardi, in quella invernale del 1998.

48. Nel maggio 1998, la Commissione federale per i problemi della donna e le donne di sei partiti politici hanno chiesto ai partiti di prendere provvedimenti attivi in vista delle elezioni federali del 1999. Nel manifesto interpartitico "Più donne in Parlamento" da queste ultime presentato è ricordato che proprio le elezioni federali del 1999 devono essere l'occasione per aumentare la rappresentanza femminile in seno al Consiglio nazionale (attualmente 43 donne su 200) e al Consiglio degli Stati (attualmente 8 su 46) e ciò vale per tutti i partiti. I partiti politici hanno un ruolo importantissimo: incombe loro la responsabilità di offrire alle loro candidate reali opportunità di essere elette. A tal fine, la direzione del partito deve chiaramente segnalare che intende realizzare una rappresentanza paritaria a tutti i livelli politici. Inoltre il manifesto preconizza che sia instaurata una quota nei diversi organi partitici. I partiti devono istituire strutture specifiche per le donne e i responsabili del rispetto dell'uguaglianza.

49. Il 19 marzo 1997, il Tribunale federale ha emanato una decisione sulla questione dell'ammissibilità di un disciplinamento che prevede quote (DTF 123 I 152). I giudici federali hanno dichiarato nulla l'iniziativa popolare solettese "Per una rappresentanza a pari diritti delle donne e degli uomini nelle autorità cantonali" ("iniziativa 2001") e hanno così confermato la decisione del Consiglio di Stato solettese del 13 febbraio 1996. Il Tribunale federale ha considerato che siffatto disciplinamento rappresenterebbe un pregiudizio sproporzionato al divieto di discriminazione tra i sessi e violerebbe il diritto generale e uguale di eleggere e di essere eletto garantito dalla Costituzione federale.

50. Per dar seguito alle direttive del Consiglio federale intese a migliorare la rappresentanza e la situazione professionale del personale femminile in tutta l'amministrazione federale, nei servizi delle PTT e nelle ferrovie federali il 3 agosto e il 14 settembre 1993 sono state adottate direttive in questo senso.

51. L'articolo 10 dell'ordinanza sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (ordinanza sulle commissioni) del 3 giugno 1996 prescrive che la rappresentanza dell'uno o dell'altro sesso non può essere inferiore al 30 per cento e che occorra perseguire a lungo termine una rappresentanza paritetica dei due sessi. Se la proporzione di uomini e di donne è inferiore al 30 per cento, la Cancelleria federale esige dal dipartimento interessato una giustificazione scritta (queste quote figuravano già nelle direttive precedenti del 1° aprile 1992).

52. Nella risposta all'interpellanza parlamentare urgente Bühlmann del 6 marzo 1997 concernente la proporzione delle donne nelle commissioni extraparlamentari e l'attuazione dell'articolo 10 dell'ordinanza sulle commissioni, il Consiglio federale ha fatto osservare che le previste proporzioni del 30% per le commissioni assoggettate all'ordinanza avrebbero potuto essere approssimativamente raggiunte (27,7%).

53. Nell'ottobre 1993, è stato istituito al Politecnico federale di Zurigo un posto per le pari opportunità (PFZ). Nel 1996 e nel 1997, sono stati presi diversi provvedimenti, tuttavia senza prevedere quote o fini da raggiungere per aumentare la proporzione femminile a tutti i livelli presso il PFZ e il Politecnico di Losanna (PFL) (considerazione delle candidature femminili, per quanto possibile in modo preferenziale). Le direttive generali per l'aumento della ripartizione delle donne nell'amministrazione federale sono applicate anche ai due politecnici.

Realizzazione del programma legislativo del 1986

54. È stata soppressa la maggior parte dei disciplinamenti che prevedono una diversità di trattamento tra uomini e donne (discriminazioni dirette), segnatamente nel campo delle rendite dell'assicurazione vecchiaia, del diritto degli stranieri, dell'acquisto della cittadinanza svizzera e dell'età nubile.

55. Fra le disparità di trattamento ancora esistenti, occorre menzionare la questione dell'uguaglianza all'atto della scelta del cognome coniugale. Come già detto innanzi, prevediamo di modificare in un senso paritario i disposti del CCS

concernenti il cognome coniugale. Le modificazioni proposte sono state approvate in ampia misura durante la procedura di consultazione.

56. Numerosi disciplinamenti, che formalmente non contengono disparità di trattamento tra uomini e donne, ma che tuttavia sfavoriscono quest'ultime a motivo del rapporto e del ruolo che queste hanno nei confronti dell'altro sesso devono ancora essere adeguati (eliminazione delle discriminazioni indirette), segnatamente in materia di assicurazioni sociali, diritto fiscale e regolamentazione dei funzionari.

Disciplinamenti (non figuranti nel programma legislativo) significativi per le donne

a) Assicurazioni sociali

57. Le assicurazioni sociali rientrano nel Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (in seguito Patto I). Saranno esposte dettagliatamente nel rapporto del nostro Governo concernente l'attuazione di questo Patto.

58. La nuova legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10), entrata in vigore il 1° gennaio 1996, prevede un'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie per tutta la popolazione e un'assicurazione d'indennità giornaliera facoltativa. Questa legge ha esteso le cure specifiche di maternità; la durata dei pagamenti delle eventuali indennità giornaliera di maternità è stata portata da 10 a 16 settimane.

59. La 10^a revisione della legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10) è entrata in vigore il 1° gennaio 1997. Rappresenta una tappa essenziale nella realizzazione dell'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna. Ha instaurato rendite individuali indipendenti dallo stato civile dei beneficiari, ha attribuito, a titolo di rendite "fittizie", degli abbuoni per compiti educativi o assistenziali, ha introdotto la separazione dei redditi acquisiti durante il matrimonio (calcolo delle rendite secondo il sistema dello "splitting") come anche di una rendita di vedovanza (benché a condizioni più restrittive della rendita per vedova). Questa revisione prevede anche l'innalzamento di due anni dell'età di pensionamento delle donne, portandola a 63 anni nel 2001 e a 64 anni nel 2005, e riducendo così lo scarto con l'età di pensionamento dell'uomo. La 10^a revisione introduce anche la possibilità di anticipare di due anni al massimo il pagamento della rendita di vecchiaia.

60. Sono iniziati i lavori dell'11^a revisione della LAVS. Uno degli scopi di questa revisione è la realizzazione dell'uguaglianza tra uomini e donne per quanto concerne l'età del pensionamento e la rendita del coniuge superstite.

61. Il 25 giugno 1997, il Consiglio federale ha adottato il disegno di legge e il messaggio sull'assicurazione per la maternità (FF 1997 IV 773). In un manifesto del 25 novembre 1997, 30 organizzazioni di difesa dei diritti della donna hanno sostenuto il disegno di legge del Consiglio federale che, secondo loro, anche se costituisce una soluzione minima, è comunque un mezzo per uscire dal vicolo cieco (il disposto costituzionale risale infatti al 1945). Nell'estate 1998, il Parlamento ha

accettato l'entrata in materia sul progetto del Consiglio federale. Le divergenze principali concernono le questioni relative al finanziamento di questa assicurazione.

b) Soggiorno e dimora, diritto d'asilo

62. Il Consiglio nazionale ha accettato un'iniziativa parlamentare che prevede un diritto di dimora indipendente dallo stato civile e un permesso di lavoro indipendente da quello del coniuge. La commissione competente del Consiglio nazionale sta elaborando un testo di legge corrispondente. Uno degli obiettivi è quello di consentire alle immigranti di lasciare un marito violento senza dover rischiare di essere allontanate dalla Svizzera.

63. Per quanto concerne gli interrogatori in materia d'asilo, le direttive dell'Ufficio federale dei rifugiati prevedono d'ora in poi un interrogatorio separato per le mogli dei richiedenti l'asilo. La violenza sessuale nei confronti delle richiedenti va considerata importante motivo di divieto di rinvio.

64. La nozione di rifugiato è stata completata, durante i dibattiti parlamentari, nel quadro della revisione della legge sull'asilo, in modo che anche le motivazioni specifiche propriamente femminili (ad es. lesioni dell'integrità sessuale) siano prese in considerazione nelle decisioni in materia di rinvio.

c) Violenza contro le donne

65. Purtroppo questo fenomeno esiste anche in Svizzera. In proposito è stato fatto un primo studio rappresentativo secondo cui in Svizzera una donna su cinque è stata vittima di violenza fisica o sessuale da parte del proprio partner.

66. La prima casa d'accoglienza per giovani vittime di violenze è stata aperta nell'agosto del 1994 a Zurigo. Presta consulenza e alloggio alle giovani tra i 14 e i 21 anni e completa in questo modo l'offerta delle numerose case esistenti nei Cantoni per venire in ausilio delle donne in difficoltà.

67. Nel 1997, la Conferenza svizzera dei delegati all'uguaglianza ha condotto una campagna d'informazione e di sensibilizzazione a livello svizzero sul tema "Violenza contro la donna nella coppia e nel partenariato".

68. Le donne che hanno subito, a seguito di un reato, una lesione diretta alla loro integrità fisica, psichica o sessuale, possono beneficiare delle prestazioni dell'aiuto previsto dalla legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati, indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia stato rintracciato o che il suo comportamento sia stato colpevole. La legge comprende tre fasi: consulenza, protezione della vittima e tutela dei suoi diritti nel procedimento penale, indennizzo e riparazione morale. A disposizione delle vittime i Cantoni devono istituire consultori che si occupano di offrire loro un aiuto medico, psicologico, sociale, materiale e giuridico. Le prestazioni fornite dai consultori sono gratuite. Le autorità devono proteggere la personalità della vittima in qualsiasi fase del procedimento penale: in caso di reati contro l'integrità sessuale, un confronto può essere ordinato soltanto se

il diritto dell'imputato di essere sentito lo esige imperativamente e sono ordinate le porte chiuse su richiesta della vittima. Inoltre, qualsiasi vittima di un reato commesso in Svizzera che adempie le condizioni stabilite nella legge ha diritto a un indennizzo o a una riparazione morale dello Stato.

d) Parità nella vita professionale

69. Per quanto concerne il contenuto e le garanzie offerte dalla legge federale sulla parità dei sessi (LPar; RS 151) il Governo svizzero rinvia a quanto sviluppato, il 24 ottobre 1996, in occasione della presentazione orale del rapporto iniziale (cfr. rendiconto analitico della 1537^a seduta del Comitato dei diritti dell'uomo, par. 15, pag. 5) e, d'altra parte, riguardo alla preoccupazione II nella 3^a parte del presente rapporto, par. 249-267).

70. In applicazione della legge federale sulla parità dei sessi, dalla sua entrata in vigore il 1° luglio 1996 sono già state rese parecchie decisioni di prima istanza. A titolo illustrativo, la giustizia vodese è appena stata adita per un caso "esemplare" di discriminazione salariale a danno di un'impiegata di un'azienda della regione di Losanna che riceve un salario inferiore a quello dei colleghi uomini che svolgono il medesimo lavoro nonostante pari qualifica professionale o addirittura inferiore.

71. Parecchie decisioni di prima istanza sono state impugnate. Parecchi affari sono oggi giorno pendenti al Tribunale federale che ha già reso 6 decisioni in applicazione della LPar.

72. Grazie agli uffici di conciliazione, un maggior numero di conflitti sono oggetto di transazioni extragiudiziali. In proposito, la LPar esercita un'azione preventiva: per non entrare in conflitto con la legge, i datori di lavoro vigilano sempre più sulla parità di trattamento sul posto di lavoro come anche sul salario non discriminante.

73. La Confederazione può assegnare aiuti finanziari al promovimento di programmi intesi a favorire la realizzazione della parità dei sessi nella vita professionale. La maggior parte delle domande di aiuto finanziario è fatta da organizzazioni di tutela della donna. I sindacati, dal canto loro, hanno avuto un ruolo importante. Fra gli organismi interessati, rammentiamo le organizzazioni di datori di lavoro, le associazioni professionali come anche diverse istituzioni. Le domande concernono numerosi soggetti quali la compatibilità tra professione e obblighi sociali, le scelte professionali, il miglioramento della posizione della donna nelle professioni artigianali, tecniche ed accademiche, il reinserimento e la formazione continua, l'indipendenza, i processi riorganizzativi dell'impresa nonché le condizioni di lavoro.

Ufficio per l'uguaglianza fra donna e uomo e Commissione federale per i problemi della donna

74. La Conferenza svizzera dei delegati alla parità (raggruppamento degli uffici per l'uguaglianza fra donna e uomo) ha svolto attività comuni su tutto il territorio

svizzero quali, ad esempio, nel 1996 una campagna contro la violenza nei confronti delle donne (cfr. par. 65-68).

75. Nella primavera del 1997, il Parlamento ha adottato il decreto federale sui posti di tirocinio (Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) 1997, pag. 1031) il quale prevede di pagare contributi per provvedimenti che servono a migliorare l'offerta di posti di tirocinio. In questo contesto, occorre sottolineare la campagna di motivazione per le donne e della parità di opportunità tra i sessi. Per questo scopo, la Confederazione mette a disposizione 60 milioni di franchi svizzeri per gli anni di formazione 1997, 1998 e 1999.

76. La Conferenza svizzera dei delegati alla parità con un progetto nell'ambito del decreto federale sui posti di tirocinio contribuisce a migliorare la situazione dei posti di tirocinio delle giovani. Saranno sviluppati i seguenti punti nodali:

- interconnessione, informazione e trasferimento di progetti mediante la politica d'uguaglianza;
- soppressione degli ostacoli per le giovani al momento della scelta e della formazione professionale (per esempio provvedimenti per le donne che hanno frequentato soltanto la scuola dell'obbligo);
- ampliamento delle offerte di formazione per le giovani (ad esempio sviluppo di concetti di formazione nel settore informatico e per gli impieghi medici qualificati).

77. La Commissione federale per i problemi della donna (CFPD), dal canto suo, ha continuato il lavoro di sensibilizzazione presso i partiti politici, i media, le elettrici e gli elettori. Ha concentrato i suoi sforzi in vista delle votazioni (cfr. par. 48) e consolidato il proprio lavoro generale d'informazione sui differenti temi della politica di parità.

78. Infine, tra gli altri temi (formazione, lavoro domestico, attività professionale, risorse finanziarie, politica) oggetto di diverse pubblicazioni dell'Ufficio federale di statistica, citiamo i seguenti titoli:

- "Verso l'uguaglianza? Attualizzazione dei principali indicatori 1997";
- "Verso l'uguaglianza? La situazione delle donne e degli uomini in Svizzera - Secondo rapporto statistico";
- "La rappresentanza delle donne negli esecutivi comunali nel 1997";
- "Le donne e le elezioni al Consiglio nazionale del 1995";
- "La difficile conquista del mandato di deputata. Le donne e le elezioni al Consiglio nazionale dal 1971 al 1991".

Articolo 4:
Deroghe ai diritti riconosciuti in caso di urgenza

79. Le informazioni fornite dalla Svizzera nel rapporto iniziale sono sempre pertinenti (cfr. par. 59-65).

Articolo 5:
Divieto dell'abuso del diritto. Riserva del diritto più favorevole

80. Le informazioni fornite dalla Svizzera nel rapporto iniziale sono sempre pertinenti (cfr. par. 66-67).

Articolo 6:
Diritto alla vita

81. Nell'ottobre 1995 il Tribunale federale ha ammesso l'esistenza del diritto al minimo vitale, garantito dal diritto costituzionale impugnabile non scritto (DTF 121 I 367). Il Tribunale federale ha constatato che la garanzia delle condizioni minime d'esistenza è un elemento indispensabile dell'ordinamento democratico e dello Stato di diritto. Nella decisione ha riassunto la dottrina che questo diritto conferisce al principio costituzionale della dignità umana il quale garantisce a ciascuna persona, in quanto essere umano, di attendersi dalla comunità il diritto alla vita come contenuto fondamentale della libertà della persona che non verrebbe più garantito se le condizioni minime d'esistenza non fossero assicurate, alla libertà dell'individuo in quanto garanzia di tutte le manifestazioni elementari dello sviluppo della personalità e all'uguaglianza che ha parimente la funzione di garantire una giustizia materiale minima. Ha constatato che il campo d'applicazione del diritto al minimo vitale vale non soltanto per i cittadini svizzeri, ma anche per gli stranieri, indipendentemente dal loro statuto fondato sul diritto di dimora. Il Tribunale federale ha precisato la portata e i limiti di questo diritto fondamentale in altre decisioni (per es. DTF 122 II 193; 122 I 101).

82. La nuova giurisprudenza del Tribunale federale è ripresa nell'articolo 10 del disegno di riforma della Costituzione federale che contiene un "diritto di essere aiutato in caso di bisogno". Inoltre nell'articolo 9 del medesimo disegno è previsto espressamente il diritto alla vita ed è vietata la pena di morte.

83. La decisione del 1995 del Tribunale federale che riconosceva il diritto costituzionale al minimo vitale è stata all'origine dell'iniziativa del Comitato direttivo per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa di riflettere su un diritto alla garanzia delle condizioni minime d'esistenza e della possibilità di far valere questo diritto in

giustizia. Tuttavia è ancora ampiamente aperta la questione dello strumento internazionale che potrebbe concretare questo diritto.

Articolo 7: **Divieto di tortura**

Terzo rapporto periodico della Svizzera al CAT

84. La Svizzera ha presentato il terzo rapporto periodico (CAT/C/34/Add.6) al Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite (CAT) il 14 novembre 1997 (cfr. CAT/C/SR.307 e 308). Nelle conclusioni (CAT/C/XX/Misc.1), il CAT ha segnalato il fatto che nessuna istanza governativa o non governativa ha confermato l'esistenza della tortura. Ha preso parimente nota della revisione di parecchi disposti dei codici di procedura penale di taluni Cantoni volti a rafforzare i diritti della difesa e i diritti dei detenuti a titolo preventivo (per maggiori dettagli, cfr. 3^a parte del rapporto dedicato ai soggetti di preoccupazione III, VI e VII).

Informazioni al CAT

85. Dall'entrata in vigore per la Svizzera, il 26 giugno 1987, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, al CAT sono giunte 22 comunicazioni contro la Svizzera: 4 sono state dichiarate irricevibili, 4 sono state stralciate dal ruolo e 6 sono ancora pendenti. Il CAT ha constatato in 3 affari, sugli 8 decisi quanto al fondo, che le decisioni di rinvio dei richiedenti verso i Paesi in cui esistono - a detta del CAT - seri motivi di credere che questi rischino di essere sottoposti a tortura violassero l'articolo 3 della Convenzione.

Seconda visita periodica del CPT in Svizzera

86. Come rammentato all'atto della presentazione del rapporto iniziale, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha effettuato la seconda visita periodica in Svizzera nel febbraio 1996. In questa occasione ha ispezionato, nei Cantoni di Berna, Ginevra, Ticino, Vaud, Vallese e Zurigo, una trentina di stabilimenti per la custodia, la carcerazione preventiva, l'esecuzione delle pene e delle misure, le cure psichiatriche e l'accoglienza dei richiedenti l'asilo. Alcuni di questi stabilimenti erano già stati oggetto della prima visita del CPT nel 1991; nella misura in cui le condizioni materiali della carcerazione si prestavano a critiche, il CPT, durante la visita del 1997, ne ha constatato un miglioramento. Inoltre, il CPT non ha riscontrato nessun indizio di tortura in Svizzera, ma ha recensito denunce di trattamenti inumani o degradanti (cfr. in proposito 3^a parte del rapporto, dedicato al soggetto di preoccupazione III, par. 266-271). In generale, il CPT si è dichiarato soddisfatto della visita in Svizzera. Il rapporto dettagliato del CPT è stato sottoposto al Consiglio federale che, nel giugno del 1997, ha fatto pubblicare il rapporto completo con una presa di posizione del Governo federale e dei Cantoni cui il CPT ha reso visita. Un corollario del rapporto svizzero è stato pubblicato nel dicembre 1997.

Principio del non respingimento

a) In generale

87. Il principio del non respingimento garantito dalla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati, dalla Convenzione contro la tortura, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dall'articolo 7 del presente Patto rientra nel campo del diritto internazionale pubblico imperativo (*jus cogens*). Questo principio è concretato, ad esempio, nell'articolo 14a LDDS, nell'articolo 45 della legge federale sull'asilo e nell'articolo 37 della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale. Il Tribunale federale ne tiene conto nella giurisprudenza costante sui casi di estradizione (ad es. DTF 123 II 511; 122 II 373; 121 II 296) e di espulsione (ad es. DTF 122 II 433).

b) Iniziative popolari in materia di diritto d'asilo

88. In occasione dell'esame sull'ammissibilità delle due iniziative popolari in materia di diritto d'asilo, anche il Consiglio federale si è riferito espressamente al principio del non respingimento riferendosi fra l'altro al Patto II:

"Oltre alle convenzioni anzidette, il divieto di respingimento risulta anche dagli articolo 6 e 7 del Patto II. Il Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite applica tali articoli in relazione con l'articolo 2 del Patto II, ai sensi di un esame dei casi nell'ottica del non respingimento (UN-Human Rights Committee, Geneva/New York, Decision of 30 July 1993, *Kindler v. Canada*, Communication N° 470/1991, citata in *Human Rights Law Journal* 1993, pag. 307 segg.). La Svizzera è quindi tenuta a esaminare, per ogni persona richiedente l'asilo, se esiste uno dei pericoli descritti più sopra (esame cosiddetto del non respingimento) e, in caso affermativo, a non rinviare la persona minacciata. Queste disposizioni cosiddette di non respingimento sarebbero manifestamente e crassamente violate dai capoversi 1 e 4 dell'iniziativa, visto che non autorizzano l'esame dei casi nell'ottica del divieto del respingimento ed esigono l'allontanamento immediato, persino in caso di pericolo. Questi capoversi contravvengono inoltre anche al diritto a un ricorso efficace contro le violazioni della convenzione, garantito dall'articolo 13 CEDU" (FF 1994 III 1352).

Questo esame ha indotto il Consiglio federale a dichiarare non valida l'iniziativa popolare "Per una politica d'asilo razionale". La seconda iniziativa (iniziativa popolare "contro l'immigrazione clandestina") poteva essere interpretata come conforme al diritto internazionale pubblico ed è pertanto stata considerata valida. Il Consiglio federale ne ha raccomandato la reiezione al popolo svizzero e ai Cantoni. L'Assemblea federale si è allineata su questa opinione (cfr. risposte aggiuntive scritte del Governo svizzero del 4 novembre 1996, pag. 1 e 2). Il popolo svizzero e i Cantoni hanno respinto l'iniziativa nella votazione del 1° dicembre 1996.

89. Il 28 agosto 1995 è stata depositata una nuova iniziativa popolare "Per una regolamentazione dell'immigrazione" intesa a limitare al 18% la proporzione di cittadini stranieri nella popolazione totale residente. Benché abbia constatato che l'iniziativa potrebbe essere contraria alle convenzioni internazionali, sia nell'ambito economico, sia in quello del diritto umanitario, il Consiglio federale ha concluso che il

testo dell'iniziativa poteva essere interpretato in modo tale da rispettare il principio della compatibilità con il diritto internazionale pubblico. Conseguentemente ha proposto al Parlamento di considerare valida l'iniziativa e di sottoporla al popolo e ai Cantoni senza controprogetto, raccomandandone la reiezione (cfr. FF 1997 IV 385 segg.).

c) Diritto d'asilo

90. Nel 1996 sono state registrate 18'000 domande d'asilo, nel 1997 24'000. Da gennaio ad aprile di quest'anno, 10'005 persone hanno chiesto asilo in Svizzera. Ciò rappresenta un aumento del 50,5% pari a 3'355 persone rispetto all'anno precedente. L'Ufficio federale dei rifugiati ritiene che nel 1998 saranno presentate 32'000 nuove domande. Affinché la Svizzera possa mantenere la politica umanitaria praticata nei confronti delle persone effettivamente vittime di persecuzioni, il Parlamento ha ritenuto che dovessero essere prese misure urgenti di lotta contro gli abusi rilevati nel settore dell'asilo. Queste misure urgenti sono entrate in vigore il 1° luglio 1998. Diverse cerchie politiche hanno già annunciato la loro decisione di lanciare un referendum contro dette misure.

91. Esse prevedono la non entrata in materia su una domanda d'asilo se l'interessato non consegna i documenti per provare la sua identità oppure se imbroglia le autorità riguardo all'identità. I richiedenti hanno un termine di 48 ore dal momento del deposito della domanda d'asilo per presentare i loro documenti di viaggio o altri documenti di legittimazione che consentano di identificarli. Nel caso in cui vi siano indizi di persecuzione che non sembrano manifestamente infondati, il richiedente l'asilo può ottenere una decisione quanto al fondo e non sarà ordinata l'esecuzione immediata del rinvio. Questa possibilità gli è concessa all'atto dell'audizione davanti alle autorità cantonali in cui è assistito da un rappresentante delle istituzioni di soccorso (art. 15 e 15a LAsi).

92. Non si entra nella materia anche se un richiedente l'asilo che soggiorna illegalmente in Svizzera deposita una domanda d'asilo con la manifesta intenzione di sottrarsi all'esecuzione imminente di un'espulsione o di un rinvio. Se però il richiedente non ha potuto depositare la domanda prima, ad esempio per malattia, oppure non si può ragionevolmente esigere da lui che l'abbia fatto, per esempio in causa di trauma manifesto, bisogna entrare nel merito sulla domanda d'asilo e procedere all'esame, quanto al fondo, dei motivi di fuga, purché l'interessato, all'atto dell'audizione, dimostri indizi di persecuzione. Non sarà quindi ordinata l'esecuzione immediata del rinvio.

93. Questa procedura tiene così conto del fatto che tra le persone interessate possono esservi rifugiati autentici. Occorre infine sottolineare che il richiedente l'asilo ha sempre la possibilità di ricorrere contro la decisione di non entrata in materia giusta l'articolo 11 LAsi.

94. Per quanto concerne la revisione totale della legge sull'asilo, comporta una novità fondamentale rispetto alla legge vigente dacché introduce la nozione di "persone da proteggere" cui può essere accordata una "protezione provvisoria". Infatti la Svizzera desidera accordare la protezione non soltanto ai rifugiati, ma anche

alle "persone da proteggere" che adempiono le condizioni della Convenzione sullo statuto dei rifugiati o della legge sull'asilo; queste persone fuggono dal loro Paese a causa della guerra, di violenza generale o di gravi o sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo, pur senza essere personalmente esposte al pericolo di una pena o di un trattamento crudele, inumano o degradante. Se la situazione nel loro Paese d'origine non tende a sistemarsi, queste persone possono ottenere un permesso di dimora limitato, cinque anni dopo la concessione della protezione provvisoria, e un permesso di soggiorno, dopo dieci anni. Queste persone hanno diritto al raggruppamento familiare a contare dalla concessione della protezione provvisoria.

d) Assistenza internazionale in materia penale

95. In riferimento al principio del non respingimento, dobbiamo menzionare che, in seguito alla revisione della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale, il Patto II è ormai menzionato espressamente (art. 2 lett. a AIMP). Questa menzione, che si aggiunge a quella già esistente nella CEDU, era necessaria affinché l'AIMP si applica anche alle relazioni di assistenza con gli Stati che non hanno aderito alla CEDU (FF 1995 III 15). L'articolo 2 lettera a AIMP riveduta si prefigge di evitare che la Svizzera partecipi, tramite assistenza giudiziaria o estradizione, a procedimenti che non garantiscono all'imputato uno standard di protezione minima corrispondente a quello offerto dal diritto degli Stati democratici e definito in particolare nella CEDU e nel Patto, oppure che violerebbe norme riconosciute come appartenenti all'ordine pubblico internazionale. Così, il Tribunale federale è adito periodicamente per giudicare, riguardo al Patto, le garanzie fornite da procedimenti stranieri. La Svizzera verrebbe meno ai propri obblighi internazionali se estradasse una persona verso uno Stato in cui esistono gravi motivi per ritenere che l'interessato fosse minacciato dal rischio di trattamento contrario alla CEDU o al Patto (ad es. DTF 123 II 595, cons. 7b, pag. 615/616; 123 II 511, cons. 5a, pag. 517; 123 II 161, cons. 6a, pag. 166/167).

Sperimentazione medica

96. Riguardo alla sperimentazione medica di cui al paragrafo 96 del rapporto iniziale, va rilevato che, in occasione della loro 627^a riunione, i delegati dei Ministri del Consiglio d'Europa hanno adottato la Raccomandazione N° R (98) 7 concernente gli aspetti etici e organizzativi delle cure mediche nei penitenziari. La Raccomandazione verrà applicata in Svizzera.

Insegnamento dei diritti dell'uomo

97. Riguardo all'insegnamento dei diritti dell'uomo all'attenzione dei responsabili dell'applicazione delle leggi, sono stati elaborati un nuovo programma di formazione di base del personale di penitenziari come anche un programma di perfezionamento dei quadri a cura del Centro svizzero di formazione del personale di penitenziari. Il concetto è stato attuato nell'autunno del 1995 e rientra in una formazione parallela all'impiego pratico i cui elementi introduttivi sono insegnati direttamente dal Cantone interessato. Prevede una formazione teorica di quindici settimane. È tenuto

particolarmente conto delle discipline psicopedagogiche e sono trattati in profondità i problemi particolari dell'attuale esecuzione delle pene. Finalità di questa formazione sono la maggiore comprensione nei confronti dei detenuti, una migliore gestione delle aggressioni e un'identificazione più netta dei problemi di sicurezza.

Attività della Svizzera a livello internazionale

98. In quest'ambito, meritano di essere ricordate le attività della Svizzera presso il Consiglio d'Europa concernenti il ruolo della polizia per la protezione dei diritti dell'uomo, segnatamente all'atto dell'elaborazione del programma "Polizia e diritti dell'uomo 1997-2000".

99. La volontà di opporsi alla tortura e ai suoi effetti si manifesta anche con il sostegno che le autorità federali e cantonali hanno dato a un Centro di terapia nel quale la Croce Rossa svizzera assiste le vittime di torture. Il Centro, ubicato in un ospedale bernese, esiste dall'autunno 1995. A livello internazionale, la Svizzera rammenta il suo grande desiderio di adottare rapidamente un protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura inteso a istituire un meccanismo preventivo di visita dei luoghi di detenzione, progetto che, originariamente, si fonda su un'iniziativa privata svizzera.

Progetto di riforma della Costituzione federale

100. Il progetto di riforma della Costituzione federale vieta espressamente, nell'articolo 9 capoverso 2, la tortura e qualsiasi altra forma di trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Inoltre, l'articolo 21 del progetto di riforma della Costituzione federale, dedicato alla protezione dall'espulsione, prevede che una persona non possa mai essere respinta in uno Stato in cui rischi la tortura o qualsiasi trattamento o pena crudele e inumana (cfr. par. 133).

Articolo 8: Divieto di schiavitù e lavori forzati

Lavoro d'interesse generale come sanzione penale

101. L'articolo 3a dell'ordinanza 3 sul Codice penale svizzero prevede che il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) possa, con il consenso del condannato, autorizzare un Cantone ad eseguire pene privative della libertà di una durata massima di tre mesi in forma di lavoro di utilità pubblica. Nel progetto di revisione della parte generale del codice penale, il Governo propone di introdurre il lavoro di utilità pubblica come sanzione principale autonoma (art. 37 del progetto) che può essere ordinata dal tribunale soltanto con il consenso del condannato.

Sfruttamento delle donne

102. Il problema della tratta delle donne a scopo di prostituzione inquieta le autorità svizzere. Dalla presentazione del rapporto iniziale, le autorità federali hanno emanato nuove direttive per limitare l'immigrazione delle ballerine di cabaret e migliorarne la protezione. Le direttive si applicano, come finora, alle artiste che presentano spettacolo sulla scena dei cabaret e la cui presenza in Svizzera è limitata a otto mesi al massimo per anno civile (dimora di breve durata). Completano quelle anteriori dal punto di vista della procedura e portano innovazioni in particolare sui seguenti punti:

- 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.

103. È entrato in vigore il 1° marzo 1998, in sostituzione di quello del 1993, un nuovo contratto di lavoro redatto segnatamente con l'"Associazione Svizzera dei caffè-concerto, cabaret, dancing e discoteche (ASC)" (cfr. rapporto iniziale, par. 110). Esso mira a proteggere maggiormente le artiste di cabaret e all'uopo comporta miglioramenti nel settore della sicurezza sociale, tra cui il più significativo concerne l'introduzione di un'indennità giornaliera in caso di malattia. Peraltro, sono soppressi i tempi di prova; 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.

104. Va inoltre menzionato che l'Ufficio federale degli stranieri e l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo hanno preparato fogli con informazioni generali che i consolati svizzeri devono rilasciare alle ballerine di cabaret unitamente al visto o alla garanzia del permesso di dimora. Queste schede sono state tradotte nelle lingue dei principali Paesi di provenienza e recano informazioni per queste persone in merito ai loro diritti e doveri come anche ai servizi cui possono rivolgersi in caso di bisogno. Rammentiamo infine che la maggior parte delle autorità cantonali rilasciano alle interessate, unitamente al permesso di dimora, una scheda informativa dettagliata che le rende edotte in merito al disciplinamento cantonale vigente e ai servizi pubblici e associazioni specializzate a loro disposizione.

Sfruttamento sessuale dei fanciulli

105. Per quanto concerne il turismo del sesso, il paragrafo 113 del rapporto iniziale indicava che il Consiglio federale aveva incaricato il Parlamento di studiare una modifica del codice penale che consentisse di perseguire penalmente le persone residenti in Svizzera che avessero commesso reati sessuali con fanciulli o praticato la tratta di fanciulli, anche se i delitti non fossero punibili nei Paesi in cui erano stati perpetrati. Con la presentazione del rapporto iniziale era stato menzionato che il

Governo svizzero studiava seriamente la possibilità di rinunciare alla condizione di doppia incriminazione in caso di sfruttamento sessuale dei fanciulli. Il progetto di revisione della parte generale del codice penale contiene un nuovo articolo 5 che costituirebbe il fondamento legale per perseguire in Svizzera, indipendentemente dal diritto straniero, gli autori di gravi reati sessuali commessi su minori all'estero. Per questi reati il progetto rinuncerebbe a due esigenze: la doppia incriminazione, da un canto, e la considerazione del diritto eventualmente più favorevole applicabile dove è stato commesso il reato, dall'altro. L'autore del reato sarebbe inoltre perseguito indipendentemente dalla sua cittadinanza, purché abbia però il domicilio o la residenza abituale in Svizzera.

106. I principali ostacoli al perseguimento dei reati perpetrati all'estero sono quelli dell'amministrazione delle prove; ciò avviene soprattutto quando i reati in questione non sono punibili nei Paesi in cui vengono perpetrati, dacché lo Stato interessato non è affatto tenuto ad accordare l'assistenza giudiziaria. Affinché l'abbandono del principio della doppia incriminazione nel nuovo articolo 5 del progetto di revisione soprammenzionato non abbia soltanto un mero valore simbolico, il progetto proporrà anche una modifica della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale al fine che non sia più possibile impedire alle autorità svizzere di esigere da un altro Stato un'assistenza giudiziaria implicante misure cogenti nell'ambito del perseguimento di un reato a sfondo sessuale commesso su un fanciullo, allorché il medesimo reato non sarebbe punibile nello Stato richiesto.

107. A livello internazionale, la Svizzera è membro di un gruppo di lavoro della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite che si occupa di elaborare un Protocollo facoltativo alla Convenzione dei diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione di fanciulli e la pornografia implicante fanciulli.

Servizio civile

108. La questione dell'obiezione di coscienza e del servizio civile, come è fatta riserva nell'articolo 8 capoverso 3 lettera c del Patto, è trattata dettagliatamente nel capitolo dedicato all'articolo 18 del Patto (par. 161-163).

Articolo 9: **Diritto alla libertà e alla sicurezza**

Giurisprudenza del Tribunale federale

109. Benché, secondo la Costituzione federale, il diritto di procedura penale sia di principio di competenza dei Cantoni, la giurisprudenza delle istanze della CEDU e quella del Tribunale federale hanno esercitato comunque un influsso considerevole sui codici di procedura vigenti che, pertanto, concordano in numerosi punti.

110. Ciò vale in modo particolare per il diritto alla libertà e alla sicurezza ai sensi dell'articolo 9 del Patto e dell'articolo 5 CEDU in merito ai quali la giurisprudenza ha

grande importanza [cfr. in proposito l'elenco delle decisioni pubblicate nella Raccolta ufficiale delle DTF, anni 1985-1994 (DTF 111-120), pag. 852 segg.; anni 1995-1996 (DTF 121-122), pag. 252 seg.]. Le garanzie derivate da questi due disposti in gran parte si sovrappongono, tuttavia non sono identiche. In proposito va menzionata una decisione più recente, del 27 giugno 1997, concernente l'articolo 9 paragrafo 5 del Patto nella quale il Tribunale federale ha rilevato una differenza rispetto all'articolo 5 paragrafo 5 CEDU, nel senso che la garanzia del Patto è redatta in modo più ampio dacché fonda un diritto a un indennizzo - indipendentemente dalla constatazione della violazione di cui ai paragrafi 1-4 dell'articolo 9 del Patto - sul solo motivo che il diritto interno (più favorevole) è stato violato (non era il caso nella fattispecie).

Seconda visita periodica del CPT in Svizzera

111. Dopo la visita in Svizzera dall'11 al 23 febbraio 1996, nel rapporto indirizzato al Consiglio federale il CPT ha segnalato alcune lacune nei settori che rientrano anche nel campo d'applicazione del Patto. In particolare ha osservato che il diritto all'informazione immediata di un congiunto o di un terzo, il diritto all'accesso a un avvocato, dall'inizio della custodia, e il diritto all'accesso a un medico di propria scelta non erano affatto evoluti rispetto al 1991. Questi diritti sono parimente uno dei soggetti delle preoccupazioni del Comitato (par. 13 delle osservazioni finali). Nella 3^a parte del rapporto (soggetto di preoccupazione VI, par. 275-278) figurano osservazioni riguardo a dette garanzie contro i maltrattamenti dei detenuti.

Procedura d'asilo negli aeroporti

112. In relazione con l'articolo 9 paragrafo 3 del Patto, va segnalato che il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza sull'asilo e l'ordinanza concernente la commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA). Gli adeguamenti, concernenti i disposti applicabili alla procedura d'asilo negli aeroporti, sono la necessaria conseguenza dei nuovi principi che il Tribunale federale ha enunciato in proposito nella decisione del 27 maggio 1997 (DTF 123 II 193). Dal profilo della restrizione della libertà, il Tribunale federale ha imposto segnatamente un controllo giudiziario allorché lo svolgimento della procedura d'asilo implichi una dimora prolungata dei richiedenti nell'aeroporto.

113. Il nuovo disciplinamento prevede la procedura seguente: a ogni persona che presenta una domanda d'asilo in un aeroporto e che, in seguito ai dubbi risultanti dai motivi invocati per l'asilo, non è immediatamente messa a beneficio di un'autorizzazione d'entrata da parte dell'Ufficio federale dei rifugiati, è assegnata a residenza la zona di transito dell'aeroporto per tutta la durata della procedura. La dimora presso l'aeroporto non deve però superare i 15 giorni. Questo lasso di tempo è sufficiente per ottenere i chiarimenti necessari. Il richiedente l'asilo può ricorrere presso la CRA sia contro la decisione di divieto d'entrata, sia contro la decisione dell'assegnazione a residenza della zona di transito dell'aeroporto. In seno alla CRA, un giudice unico decide sui ricorsi.

114. Un disciplinamento analogo è oggetto di un dibattito nel quadro della revisione totale della legge sull'asilo. Il Consiglio nazionale ha approvato a larga maggioranza i

disposti pertinenti che prevedono anche una durata massima di 15 giorni per la dimora in aeroporto. Anche la commissione competente del Consiglio degli Stati ha approvato siffatto disciplinamento.

Riforma della Costituzione

115. Secondo il progetto di riforma della Costituzione, il diritto costituzionale non scritto alla libertà personale, segnatamente all'integrità fisica e psichica, verrà garantito nell'articolo 9 capoverso 2. L'articolo 27 del disegno contiene norme sulla privazione della libertà.

"Art. 27 Privazione della libertà

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

² 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. In particolare ha il diritto di far avvisare i suoi congiunti.

³ Chi viene incarcerato ha titolo preventivo ha diritto di essere prontamente tradotto dinanzi 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.

⁴ 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."

Revisioni in corso di leggi federali

116. Una commissione peritale ha elaborato un concetto di unificazione della procedura penale (cfr. 1^a parte del rapporto, par. 10). Secondo questo concetto, i Cantoni non saranno più competenti in materia di procedura penale. Il 23 febbraio 1998, la commissione ha pubblicato il rapporto nel quale presenta le possibili peculiarità di un futuro codice di procedura penale applicabile a livello svizzero (cfr. capitolo dedicato all'art. 14 del Patto, par. 136).

117. Un altro progetto di revisione concerne la privazione della libertà a fini d'assistenza, disciplinata nel codice civile svizzero. Ancora quest'anno un avamprogetto sarà sottoposto a una commissione peritale.

Articolo 10:

Trattamento umano degli individui privati della propria libertà

Giurisprudenza del Tribunale federale

118. Il Tribunale federale ha precisato taluni principi in materia di rispetto della libertà personale nell'ambito carcerario in occasione dell'esame sulla costituzionalità dell'ordinanza del Cantone di Basilea Città sulle carceri del 19 dicembre 1995 (DTF 123 I 221 segg.). Con riferimento espresso ed esclusivo all'articolo 10 del Patto, il Tribunale federale ha rammentato che l'isolamento di un detenuto può rivelarsi contrario alla dignità umana (cons. II/1, pag. 233). Con la medesima decisione il Tribunale federale ha espressamente riconosciuto il diritto dei detenuti alle cure mediche (cons. II/2, pag. 235). Ha dichiarato che il disciplinamento secondo cui non soltanto i detenuti condannati, ma anche altre categorie di detenuti, segnatamente stranieri privati della loro libertà in vista d'espulsione, sono obbligati a svolgere il lavoro che l'autorità ha loro imposto è contrario, fra l'altro, alla libertà personale e all'articolo 14 paragrafo 2 del Patto (cons. II/3, pag. 236 segg.).

119. In un'altra decisione concernente il Canton Zurigo il Tribunale federale tratta le esigenze minime del diritto federale riguardo all'esecuzione di una carcerazione amministrativa (DTF 122 I 222, cons. 2, pag. 225). Tiene conto dell'articolo 10 del Patto come anche delle norme minime per il trattamento dei prigionieri adottate dall'ECOSOC (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 31.7.1957 e 13.5.1977) e dal Consiglio d'Europa. Secondo il Tribunale federale, bisogna evitare di unire le persone da rinviare con persone in carcerazione preventiva o che scontano una pena. In ogni caso, i locali e il regime di carcerazione di queste due categorie di detenuti devono essere strettamente separati. La separazione deve evidenziare che la carcerazione dei primi non è stata ordinata in seguito alla presunta perpetrazione di un crimine o di un delitto, ma nel contesto strettamente amministrativo. Nella decisione di cui sopra concernente il Cantone di Basilea Città (DTF 123 I 221), il Tribunale federale ha precisato le condizioni secondo cui è ammissibile mettere una persona detenuta a titolo di misura amministrativa in materia di polizia degli stranieri in uno stabilimento di pena o di carcerazione preventiva (cons. II/1, pag. 229 segg.). Infine, come menzionato nelle risposte aggiuntive scritte del Governo svizzero del 4 novembre 1996 (n. 1.2.3.), la carcerazione in vista di respingimento deve aver luogo in locali idonei. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, è imperativo che, fin dall'inizio della carcerazione, siano istituite le condizioni che consentano una passeggiata quotidiana all'aria fresca. Dopo un mese di carcerazione, è indispensabile che sia garantita almeno un'ora all'aria fresca tutti i giorni, indipendentemente dalla configurazione del luogo. In una recente decisione riguardante le condizioni di carcerazione degli internati in vista di respingimento nel carcere di Soletta, il Tribunale federale constata che, chiusi 23 ore su 24 in una cella a tre, i detenuti stranieri non hanno sufficientemente contatti gli uni con gli altri. Devono poter beneficiare di una sala comune o avere per lo meno la possibilità di intraprendere attività comuni oltre alla passeggiata quotidiana di un'ora (decisione dell'8 maggio 1998 (2A.152/1998)).

120. Riguardo all'obbligo di sottoporre a una perizia psichiatrica, il Tribunale federale, nel 1998, ha reso una decisione in merito alle circostanze secondo cui sarebbe sproporzionato far condurre con la forza, da parte della polizia, una persona molto anziana, fragile e bisognosa di cure, in un ospedale psichiatrico per sottoporla a una perizia (DTF 124 I 40).

Condizioni di carcerazione

121. I congedi concessi ai detenuti (cfr. par. 162 del rapporto iniziale), che costituiscono la forma più importante di contatto fra questi e il mondo esterno, nel corso degli ultimi anni sono stati considerati dalla popolazione con una certa riluttanza in seguito alla perpetrazione di gravi reati durante siffatti congedi, in particolare da parte di detenuti condannati per crimini sessuali. Reati di questo tipo hanno effettivamente indotto un certo numero di Cantoni a irrigidire la propria prassi in materia di liberazione condizionale e di concessione dei congedi.

122. Taluni Cantoni hanno cominciato a sviluppare programmi per seguire i delinquenti sessuali ben oltre la definitiva scarcerazione. Nel Cantone di Vaud, ad esempio, il 15 giugno 1994 è stata istituita una commissione interdisciplinare consultiva in merito ai delinquenti bisognosi di cure psichiatriche. La commissione ha il compito di assistere le autorità e i terapisti, sia per proporre trattamenti o modifiche dei trattamenti in corso, sia per le decisioni di alleviamento del regime (congedi, affidamento in istituzione o in regime meno restrittivi) e seguire i detenuti liberati dopo la liberazione condizionale o in prova. Anche nella Svizzera tedesca sono state istituite commissioni analoghe. In questo contesto è opportuno menzionare anche un programma per il trattamento dei delinquenti sessuali e violenti istituito nel penitenziario di Pöschwies.

123. Riguardo ai problemi posti dai detenuti tossicomani (cfr. par. 167 del rapporto iniziale), occorre segnalare che, nel quadro di taluni stabilimenti penitenziari, proseguono i progetti pilota intesi a mettere a disposizione materiale sterile per iniezioni al fine di prevenire l'AIDS e altre malattie infettive o virali. I risultati registrati dimostrano che una prassi siffatta contribuisce a migliorare il livello generale della salute negli stabilimenti senza, tuttavia, creare problemi particolari da altri punti di vista (ad es. sicurezza). I buoni risultati ottenuti da un progetto di distribuzione di materiale sterile per iniezioni condotto nel penitenziario femminile di Hindelbank hanno indotto il cantone di Berna a estendere questa distribuzione a tutti gli stabilimenti bernesi d'esecuzione delle pene. È infine opportuno segnalare in proposito il progetto pilota di prescrizione medica d'eroina a taluni detenuti condotto nel quadro del penitenziario solettese di Oberschöngrün. In generale, i responsabili degli stabilimenti penitenziari vi constatano una riduzione del consumo di droga.

124. In occasione della seconda visita periodica in Svizzera, il CPT ha criticato le condizioni in cui vengono trasportati in treno i detenuti. In merito, le Ferrovie federali hanno emanato direttive all'attenzione del proprio personale al fine di migliorare questi trasporti; sono in elaborazione altri provvedimenti.

125. Riguardo alle preoccupazioni del CPT concernenti, da un canto, le denunce di cattivo trattamento in caso di arresto o durante la custodia, in particolare nei confronti di cittadini stranieri (par. 13 delle osservazioni finali) e, dall'altro, la questione della carcerazione preventiva in celle di taluni posti di polizia (par. 14 delle osservazioni finali) è opportuno riferirsi alla terza parte del rapporto, soggetti di preoccupazione VI e VII).

Progetto di revisione della parte generale del codice penale e disegno della legge federale che disciplina la condizione penale dei minori

126. Nel paragrafo 185 del rapporto finale, erano menzionati un avamprogetto di revisione della parte generale del codice penale e un avamprogetto di legge federale che disciplina la condizione penale dei minori. Questi progetti sono stati modificati alla luce dei risultati della procedura di consultazione; trattasi di disegni di legge che dovrebbero ormai essere sottoposti, con il pertinente messaggio, dal Governo al Parlamento.

127. All'atto dell'adesione al Patto, la Svizzera ha formulato una riserva, riguardo all'articolo 10 paragrafo 2 lettera b, giusta la quale non poteva essere garantita la separazione richiesta tra giovani imputati e quelli adulti, in considerazione del fatto che non tutte le leggi di procedura penale cantonali prescrivono questa separazione (cfr. par. 182 segg. del rapporto iniziale). Il disegno di legge sulla condizione penale dei minori prescrive che questi debbano obbligatoriamente essere separati dagli adulti, sia nella fase della carcerazione innanzi la sentenza (art. 6 cpv. 2 del disegno), sia dalla privazione della libertà in quanto misura (art. 14 cpv. 1 del disegno) come anche in quanto pena (art. 26 cpv. 2 del disegno). Pertanto prossimamente dovrebbe poter essere previsto il ritiro della riserva.

Articolo 11: **Divieto di imprigionamento per debiti**

128. L'articolo 42 della legge federale del 12 giugno 1959 sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare che prevede una pena dell'arresto fino a 10 giorni per chi non paga detta tassa (cfr. rapporto iniziale, par. 186) è stato abrogato il 1° gennaio 1995.

Articolo 12: **Diritto alla libertà di movimento e alla libertà di residenza**

129. È opportuno fare riferimento ai paragrafi 187 a 214 del rapporto iniziale. Se il principio della libertà di movimento sull'insieme del territorio non pone affatto problemi, quello della libertà di residenza non è compatibile con l'articolo 8 LDDS giusta il quale i permessi di polizia degli stranieri valgono soltanto per il Cantone che li ha rilasciati. È pertanto sempre indispensabile la riserva fatta in proposito (cfr. rapporto iniziale, par. 206 e 207).

130. Giusta l'articolo 13e LDDS, l'autorità cantonale competente può imporre a uno straniero privo di permesso di dimora o di domicilio che disturba o mette in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblico di non abbandonare o di non accedere a un determinato territorio. Un cittadino del Kosovo la cui domanda d'asilo è stata respinta e a cui la polizia cantonale del Cantone dei Grigioni aveva vietato di lasciare il territorio cantonale in seguito a violazione di un divieto d'entrata impostogli, ha depositato un ricorso di diritto amministrativo davanti al Tribunale federale. Quest'ultimo ha constatato, in una decisione non pubblicata del 13 luglio 1995 (2A.193/1995),

riferendosi alle Costatazioni del Comitato del 18 luglio 1994 (Comunicazione N° 456/1991, Ismet Celepli c. Svezia; RUDH 1994, 395), che l'articolo 12 del Patto non era applicabile dacché era stato pronunciato un rinvio contro il richiedente e che quindi, nella fattispecie, non si trattava di una dimora legittima.

131. Il disegno di riforma della Costituzione garantisce espressamente la libertà di domicilio nell'articolo 20 capoverso 1, ma limitatamente ai cittadini svizzeri. Tuttavia, lo straniero titolare di un permesso di dimora può, di principio, riservate le eccezioni elencate nell'articolo 9 capoverso 3 LDDS, risiedere liberamente in un altro Cantone se lo Stato di cui è cittadino ha concluso con la Svizzera un trattato di domicilio. Un siffatto diritto di domicilio, non più differenziabile da quello di cui godono gli Svizzeri, non acquisirebbe però il rango di diritto costituzionale, ma di diritto cui è dovuto rispetto in virtù degli obblighi internazionali della Svizzera.

Articolo 13: **Espulsione degli stranieri**

132. Le informazioni fornite dalla Svizzera nel rapporto iniziale sono sempre pertinenti (par. 215-228).

133. Riguardo all'articolo 21 del disegno di riforma della Costituzione federale, è sancito:

¹ Chi possiede la cittadinanza svizzera non può essere espulso dal Paese; può essere estradato a un'autorità estera soltanto se vi acconsente.

² I rifugiati non possono essere rinvii né estradati a uno Stato in cui sono perseguitati.

³ In nessun caso una persona può essere rinvia in uno Stato in cui si troverebbe esposta a tortura o a un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano."

Articolo 14:
Garanzia del diritto a un processo equo

Riforma della Costituzione

134. I seguenti disposti del disegno di riforma della Costituzione federale adottati dai due Consigli sono l'espressione della giurisprudenza del Tribunale federale in materia di garanzie procedurali:

"Art. 25 Garanzie procedurali generali

¹ In procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, ognuno ha diritto alla parità ed equità di trattamento, nonché a un giudizio entro un termine ragionevole.

² Le parti hanno diritto d'essere sentite.

³ 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 gratuito patrocinio qualora la presenza di un legale sia necessaria per tutelare i suoi diritti.

Art. 26 Garanzie giudiziarie

¹ Nelle cause giudiziarie ognuno ha diritto al giudizio da parte di un tribunale indipendente e imparziale, fondato sulla legge e competente nel merito.

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

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

Art. 28 Procedura penale

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

² 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.

³ Il condannato ha il diritto di far esaminare la sentenza da un tribunale superiore. Sono eccettuati i casi in cui il Tribunale federale pronuncia in unica istanza."

Legislazione federale

a) "Da 29 all'unità"

135. È il titolo di un concetto di codice di procedura penale federale elaborato da una commissione peritale e presentato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia nel dicembre del 1997. Il rapporto del concetto delinea i tratti essenziali di un futuro

codice di procedura penale applicabile in tutta la Svizzera, espone le conseguenze che l'adozione di siffatto codice comporterebbe per l'organizzazione giudiziaria dei Cantoni e prende posizione sulle questioni giuridiche fondamentali che chiedono imperativamente una risposta. Nel corso del 1998, questo rapporto è stato oggetto di intense discussioni in occasione di audizioni e sessioni di studio con i principali interessati. Già sin d'ora è possibile affermare che, riguardo alla direzione generale proposta, sembra scaturire un'approvazione di principio. Il Consiglio federale ha dato via libera all'elaborazione di un testo di legge che potrebbe essere posto in procedura di consultazione nel 2000.

b) Progetto di modificazione del codice penale svizzero, della legge federale sulla procedura penale e della legge federale sul diritto penale amministrativo

136. Questo progetto consta di diverse parti miranti tuttavia al medesimo fine: migliorare e rendere efficace la legalità del perseguimento penale a livello federale. Questi provvedimenti si sono resi necessari principalmente per la comparsa di nuove forme di criminalità tra cui, segnatamente, il crimine organizzato, il riciclaggio di denaro sporco come anche altri tipi di criminalità economica. Al fine di migliorare il perseguimento penale in questi ambiti, occorre attribuire competenze complete alla Confederazione. Così, nel caso di crimine organizzato, il Ministero pubblico della Confederazione, in sostituzione dei Cantoni, deve poter aprire una procedura d'indagine. Dacché questa procedura a livello federale avrebbe importanza accresciuta è opportuno ora rafforzare i diritti ancora fortemente limitati dell'imputato e del suo difensore in questa fase procedurale. In concreto, i miglioramenti tendono essenzialmente a disciplinare l'arresto, come anche la partecipazione dell'imputato e del suo difensore all'amministrazione delle prove (FF 1998 1095 segg.).

c) Introduzione della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) e di una legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM)

137. Indipendentemente dai lavori in corso che porteranno all'unificazione al Parlamento della procedura penale in Svizzera, il Consiglio federale ha proposto con messaggio al Parlamento del 1° luglio 1998 concernente le leggi federali sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni e di una legge federale sull'inchiesta mascherata di adottare regole comuni in questi due delicati settori. Queste revisioni legislative si ispirano alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'esigenza di un fondamento legale e del diritto a un processo equo.

138. Come finora, la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni è ordinata dalle autorità giudiziarie che conducono l'indagine e deve essere autorizzata da un'autorità unica per tutto il Cantone o, se di competenza della Confederazione, dal presidente della Camera d'accusa del Tribunale federale o dal presidente del Tribunale militare di cassazione. Le condizioni previste dal disegno sono più severe di quelle del diritto vigente (cfr. art. 3 del disegno). La sorveglianza può essere ordinata ai fini del perseguimento e della prevenzione di crimini come anche di un limitato numero di reati che figurano in un elenco esaustivo.

139. L'autorità abilitata ad autorizzare la sorveglianza non dovrà soltanto verificare la legalità, ma anche la proporzionalità del danno. In caso di sorveglianza di terzi, in particolare di persone che sottostanno al segreto professionale, essa vigila affinché questa sorveglianza sia connessa con sufficienti provvedimenti di protezione.

140. Secondo l'articolo 8 del disegno, la sorveglianza è tolta dall'autorità quando non è più utile per lo svolgimento dell'indagine e allorquando l'autorizzazione o la proroga sono rifiutate. Il più tardi al momento dell'apertura dell'incartamento per consultazione o all'atto della sospensione della procedura, l'autorità che ha ordinato la sorveglianza comunica alla persona che ne è oggetto i motivi, il modo e la durata della sorveglianza. Entro 30 giorni dalla comunicazione, la persona oggetto della sorveglianza può fare ricorso invocando il carattere illecito e la mancanza di proporzionalità della sorveglianza.

141. L'intervento di agenti infiltrati secondo il disegno della legge federale sull'inchiesta mascherata è una misura di polizia a disposizione delle autorità dell'istruzione penale nelle procedure complesse. Secondo il disegno, la legge si applicherà all'inchiesta mascherata operata al fine di combattere il traffico illecito di stupefacenti e, nel quadro di una procedura penale federale, allorquando si tratta di chiarire crimini rilevanti dalla giurisdizione federale e la cui gravità giustifica l'inchiesta mascherata (art. 1 del disegno). L'inchiesta mascherata servirà in particolare anche a chiarire transazioni illegali bilaterali, durante le quali agenti infiltrati si fanno passare per potenziali clienti presso i delinquenti. Una missione di questo genere è affidata di principio a funzionari di polizia istruiti appositamente.

142. Il disegno fa distinzione tra la prima fase, includente la designazione e la preparazione, e la seconda fase concernente l'intervento propriamente detto in una procedura penale determinata. Con l'assenso del giudice, gli agenti infiltrati possono assumere un'altra identità. Beneficiano di una protezione appropriata se, durante la procedura penale, sono messi a confronto con l'imputato in qualità di testimoni. L'intervento dell'agente infiltrato deve essere limitato al concretamento di un atto il cui compimento è già stato deciso dalla persona in questione; l'agente infiltrato non ha il diritto di spingere la persona a commettere altri atti punibili o un reato più grave di quello inizialmente previsto.

d) Introduzione di una legge federale sulla libera circolazione degli avvocati

143. Questo disegno di legge comporta due fasi: da un canto, realizza la libera circolazione degli avvocati istituendo registri cantonali degli avvocati, dall'altra armonizza talune condizioni d'esercizio della professione in materia di norme professionali, di sorveglianza disciplinare e degli onorari. Durante la procedura di consultazione, il progetto di legge è stato accolto in modo assai positivo. Il Consiglio federale ha quindi incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare un messaggio e un disegno di legge all'attenzione del Parlamento.

Giurisprudenza del Tribunale federale

144. Il Tribunale federale ha preso diverse decisioni nelle quali ha esaminato la compatibilità dei provvedimenti presi da un'autorità con le garanzie dell'articolo 14 del Patto e dell'articolo 6 CEDU [cfr. in proposito la lista dei decreti pubblicati nella raccolta ufficiale delle DTF, anni 1985-1994 (DTF 111-120), pag. 855 segg.; anni 1995-1996 (DTF 121-122), pag. 253 segg. e 260]. Il Tribunale federale ha inoltre pronunciato 12 decisioni non pubblicate e riguardanti l'articolo 14 del Patto. Ha accertato una violazione di questo articolo in due affari, il primo riguardante il diritto dell'accusato di comunicare liberamente con il proprio avvocato senza sorveglianza [articolo 14, par. 3 lett. b del Patto; decisione dell'11 settembre 1996 (1P.452/1996)], la seconda riguardante la presunzione d'innocenza [art. 14, par. 3, lett. g; decisione del 24 giugno 1997 (1P.166/1997)].

145. È opportuno osservare che i giudici federali applicano il Patto alla stessa stregua e nelle medesime prospettive come per gli articoli 4 Cost. e 6 CEDU. Gli sviluppi in merito alle nozioni recate in questo articolo avvengono congiuntamente per i tre testi facendo emergere l'identità del contenuto (cfr. ad es. DTF 122 I 257; 121 I 196).

146. In una decisione riguardante il Cantone di Vaud, ad esempio (DTF 122 I 109), il Tribunale federale ha accertato congiuntamente una violazione dell'articolo 14 paragrafi 1 e 3 lett. b in relazione con gli articoli 2 paragrafo 1 e 26 del Patto nonché una violazione degli articoli 4 Cost. e 6 CEDU in rapporto con l'articolo 14 CEDU. Nell'ambito di un perseguimento penale nel cantone di Vaud, le autorità avevano negato la consegna di un incarto al difensore in quanto questi era domiciliato nel Cantone di Neuchâtel. Il Tribunale federale ha accertato che il fatto di inviare l'incarto a un avvocato domiciliato nel Cantone di Vaud ma di non trasmetterlo a un avvocato domiciliato in un altro Cantone è discriminatorio.

147. È opportuno ricordare che il Tribunale federale ha pronunciato diverse decisioni riguardanti l'extradizione e l'assistenza giudiziaria in cui ha confermato che la Svizzera deve accertarsi, nell'accordare le medesime, che "le procedure per i bisogni delle quali essa offre la collaborazione garantiscono alle persone accusate uno standard minimo corrispondente almeno a quello offerto dal diritto degli Stati democratici, definito segnatamente nella CEDU o nel Patto II" (art. 2 lett. a AIMP) (cfr. capitolo dedicato all'articolo 7 del Patto, par. 95).

Riserve

148. Trattandosi di riserve svizzere riguardo all'articolo 14 paragrafo 1 (pubblicità dell'udienza e pronunciamento della sentenza; estensione del controllo giudiziario nelle contestazioni riguardanti i diritti e gli obblighi di carattere civile), come anche quelle relative al paragrafo 3 lettere d ed f (assistenza gratuita di un interprete e di un avvocato d'ufficio) è opportuno menzionare che il Consiglio federale ha adottato nel giugno 1998 un disegno volto a ritirare le riserve e le dichiarazioni interpretative della Svizzera in merito all'articolo 6 CEDU (il cui tenore corrisponde a quello delle riserve e dichiarazioni interpretative concernenti l'articolo 14 paragrafi 1 e 3 lett. d ed f del

Patto). Il progetto tiene in considerazione la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Tribunale federale che invalidano talune riserve e dichiarazioni interpretative svizzere dell'articolo 6 CEDU (cfr. numeri 248-252 del rapporto iniziale). Il Consiglio federale ha messo in consultazione tale progetto presso le autorità cantonali e le cerchie interessate. In questa procedura di consultazione non si è trattato della questione del ritiro delle riserve svizzere in merito all'articolo 14. Infatti, soltanto il Consiglio federale è competente per il ritiro delle riserve riguardanti il Patto (contrariamente alla CEDU per cui occorre una decisione del Parlamento). Tuttavia, il Consiglio federale terrà conto dei risultati della procedura di consultazione delle deliberazioni del Parlamento concernenti il ritiro delle riserve delle dichiarazioni interpretative dell'articolo 6 CEDU prima di avviare la procedura del ritiro delle riserve di cui all'articolo 14 del Patto.

Articolo 15:
Nessuna pena senza legge

149. Le informazioni fornite dalla Svizzera nel rapporto iniziale (par. 303-305) sono sempre pertinenti. Bisogna precisare che l'articolo 336 dell'avamprogetto del codice penale, menzionato al paragrafo 305 del rapporto iniziale, è ora oggetto, in tenore diverso ma contenuto analogo, dell'articolo 390 capoverso 2 del progetto di revisione del codice penale.

Articolo 16:
Diritto al riconoscimento della propria personalità giuridica

150. Le informazioni fornite dalla Svizzera nel proprio rapporto iniziale (par. 306-309) sono sempre pertinenti.

Articolo 17:
Diritto al rispetto della vita privata e familiare

Vita privata

151. In merito alla protezione dei dati menzionata ai paragrafi 317-327 del rapporto iniziale, è opportuno osservare che dall'entrata in vigore della legge federale sulla protezione dei dati (LDP; RS 235.1) è andato aumentando il numero dei Cantoni che dispongono di un disciplinamento della protezione dei dati. Attualmente ben 17 Cantoni dispongono di una legislazione in materia. Gli altri Cantoni sottostanno alla legge federale sulla protezione dei dati quando trattano dei dati personali in esecuzione del diritto federale. Inoltre, parecchie leggi federali sono state modificate

o sono in via di revisione per renderle consone alle esigenze della legge federale sulla protezione dei dati.

152. A livello internazionale la Svizzera ha ratificato il 2 ottobre 1997 la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale del 1981. Tale Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera il 1° febbraio 1998. Favorendo l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, detta convenzione mira a garantire un elevato livello di protezione dei dati e nel contempo anche la libera circolazione delle informazioni senza limiti di frontiera.

153. Infine, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento l'adozione di norme comuni nel campo della sorveglianza della corrispondenza postale e delle telecomunicazioni nonché dell'inchiesta mascherata. Questi due campi costituiscono incontestabilmente una grave violazione della libertà personale della vita privata, ragion per cui il Consiglio federale propone di disciplinarle dettagliatamente nelle leggi federali (cfr. capitolo dedicato all. 14 del Patto, par. 137-142).

Vita familiare

154. In Svizzera sono sempre più accettate le diverse forme di strutture familiari. Il riveduto diritto civile tiene conto di quest'evoluzione introducendo in materia di autorità parentale un disposto che prevede la possibilità di mantenere l'esercizio in comune di detta autorità su richiesta congiunta di padre e madre, sempre che questo sia compatibile con il benessere del figlio (art. 133, cpv. 3 CCS). Inoltre è previsto che i genitori non coniugati che conducono un'economia in comune possano, nelle stesse condizioni dei genitori divorziati, chiedere all'autorità tutoria l'attribuzione dell'autorità parentale congiunta (art. 298a cpv. 1 CCS).

155. Come menzionato al paragrafo 337 del rapporto iniziale, non esiste nel diritto svizzero una definizione generale della "famiglia". In materia di immigrazione e di raggruppamento familiare, il Tribunale federale esige per poter invocare l'articolo 8 CEDU che esista un rapporto familiare tra lo straniero e una persona che abbia il diritto di domiciliarsi in Svizzera (permesso di domicilio o cittadinanza svizzera) o un diritto certo all'ottenimento o alla proroga di un permesso di dimora. Inoltre, la relazione familiare deve essere stretta ed effettiva (ad es. DTF 122 II 1; 120 Ib 1; 119 Ib 91; 116 Ib 353). La Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto occasione di confermare la fondatezza di quanto precede e di considerare che la Svizzera non violava l'articolo 8 CEDU negando il raggruppamento familiare a un fanciullo i cui genitori erano titolari in Svizzera unicamente di un semplice permesso di dimora annua (Decisione Gül c/Svizzera del 19 febbraio 1996, Rac. 1996-I, N° 3).

156. Il Tribunale federale ritiene relazioni familiari atte a conferire il diritto all'assegnazione di un permesso di dimora i rapporti tra coniugi come anche quelli tra genitori e figli minori che vivono in economia domestica comune. Se il richiedente il permesso di dimora fa parte di questo nucleo, la relazione familiare può essere protetta soltanto se il richiedente dipende dalla persona che ha il diritto di presenza in Svizzera (DTF 120 Ib 257). Il campo di protezione dell'articolo 8 CEDU risulterebbe eccessivamente esteso qualora i discendenti maggiorenni in grado di guadagnarsi da

vivere potessero dedurre da siffatta disposizione convenzionale il diritto di vivere in comunione domestica con i loro genitori e quindi il diritto di ottenere un permesso di soggiorno (DTF 120 Ib 257).

157. Sempre secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, i fratellastri e le sorellastre possono, a determinate condizioni, prevalersi dell'articolo 8 CEDU per un raggruppamento familiare in Svizzera. Ciò è notoriamente possibile quando un adulto che abbia il diritto di residenza in Svizzera ha a carico uno dei suoi fratellastri o sorellastre che si trova in uno stato di dipendenza rispetto a lui (DTF 120 Ib 261).

158. L'articolo 8 CEDU si applica parimente quando lo straniero può far valere una relazione intatta con il proprio figlio a beneficio di un diritto di risiedere in Svizzera pur non essendo collocato sotto la sua autorità parentale o sotto la sua custodia nell'aspetto del diritto di famiglia (DTF 115 Ib 97). Un contatto periodico tra genitore e figlio, ad esempio mediante l'esercizio di un diritto di visita, può all'occorrenza essere sufficiente (DTF 120 Ib 1).

159. È opportuno parimente menzionare la prassi del Tribunale federale (DTF 120 Ib 6) in rapporto con l'articolo 7 LDDS che conferisce un diritto al permesso di dimora e alla sua proroga a un coniuge straniero di un cittadino svizzero. Il Tribunale federale ha confermato che una condanna a due anni di pena privativa della libertà costituisce un motivo d'espulsione comportante parimente la perdita al diritto alla proroga del permesso di dimora (cfr. rapporto iniziale, par. 335), anche se lo straniero può valersi dell'articolo 8 CEDU. Infatti, una siffatta pena costituisce un limite indicativo oltre il quale è presunto un pregiudizio grave alla sicurezza pubblica e alla difesa dell'ordine giuridico vigente giusta l'articolo 8 paragrafo 2 CEDU.

160. Il progetto di revisione della Costituzione (art. 11) garantisce espressamente a chiunque il diritto al rispetto della vita privata e di quella familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza come anche dei rapporti stabiliti per posta e telecomunicazioni. Il diritto di chiunque di essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali è garantito dal capoverso 2 di questo articolo.

Articolo 18:

Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

Servizio civile

161. Nelle osservazioni finali (par. 10), il Comitato ha salutato l'entrata in vigore, il 1° ottobre 1996, della legge sul servizio civile (LSC), del 6 ottobre 1995 (RS 824.0), menzionata al paragrafo 353 del rapporto iniziale. La possibilità di adempiere il servizio militare senz'arma è stata mantenuta per gli stessi motivi che consentivano l'accesso al servizio civile, ovverosia l'impossibilità per una persona di conciliare con la propria coscienza il servizio militare o un servizio militare armato. Il servizio civile non costituisce un'alternativa al servizio militare nel senso che non può essere scelto liberamente. La persona tenuta al servizio militare e desiderosa di compiere un servizio civile deve comprovare di non poter conciliare con la propria coscienza il

servizio militare. La legge non fa più distinzione tra i diversi motivi di obiezione di coscienza che non vien più trattata davanti ai tribunali militari e non è più oggetto di condanna bensì di una semplice decisione amministrativa.

162. Tra l'inizio d'ottobre 1996, data dell'entrata in vigore della legge sul servizio civile, e la fine giugno 1998, sono state depositate ben 3198 domande d'ammissione al servizio civile, di cui 1987 sono state oggetto di decisione in prima istanza. Di queste, 1540 domande sono state accolte e 256 respinte; 108 sono state oggetto di non entrata in materia in quanto non soddisfacenti alle condizioni formali richieste e in fine 83 sono state ritirate. In altri termini, il 77,5% delle domande oggetto di una decisione è stato accettato e il 22,5% no.

163. Attualmente, chiunque abbia motivi di coscienza per rifiutare il servizio militare fa in generale entro i termini una domanda particolareggiata d'ammissione al servizio civile ed evita in tal modo di trovarsi in situazione di obiezione di coscienza. Conseguentemente, le procedure giudiziarie militari per obiezione di coscienza e le rispettive condanne sono in forte calo a contare dal 1996. Il numero delle condanne è stato di 259 nel 1995 (di cui 177 implicavano valori etici fondamentali) e nel 1996 soltanto 96 (di cui 48 implicavano valori etici fondamentali) per poi diminuire addirittura a 42 condanne nel 1997 (di cui 2 casi implicavano valori etici fondamentali). Si è inoltre registrata una diminuzione del numero delle domande di servizio militare non armato.

Educazione religiosa e morale

164. Una recente decisione del Tribunale federale (DTF 123 I 296) riguardava il divieto fatto a un'insegnante musulmana di una scuola elementare del Canton Ginevra di indossare a scuola un foulard che secondo lei rispondeva alle esigenze del Corano. Il Tribunale federale, riferendosi agli articoli 49 della Costituzione federale, 9 CEDU e 18 del Patto, ha considerato che lo stile d'abbigliamento della ricorrente, fondato su motivi religiosi, era sì protetto ma non in modo assoluto dalla libertà di coscienza e di credo. Il Tribunale federale ha nondimeno ritenuto che nella fattispecie il divieto fatto alla richiedente aveva una base legale sufficiente, corrispondente a un interesse pubblico preponderante (neutralità e pace confessionali a scuola) e rispettava il principio della proporzionalità.

165. Un altro affare attualmente in esame davanti al tribunale amministrativo del Cantone di Neuchâtel concerne il divieto imposto da una commissione scolastica a una giovane di indossare il foulard islamico alla scuola primaria pubblica. Il Dipartimento cantonale dell'istruzione pubblica e degli affari culturali ha accettato il ricorso del padre fondandosi sulla posizione definita dalla Conferenza dei direttori dell'istruzione pubblica dei Cantoni romandi e del Ticino che aveva autorizzato nel 1996 il porto d'attributi religiosi tradizionali da parte degli allievi (ad esempio la croce, la Kippa o il foulard).

166. Inoltre il parlamento federale ha adottato il 20 marzo 1998 una modifica della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (L sul lavoro; RS 822.11). Il 9 luglio 1998 è riuscito il referendum contro detta legge; ciò dovrebbe rinviare al più tardi verso la fine del 1999 l'entrata in vigore della disposizione che

estende anche ai fedeli di confessioni diverse da quella cattolica e riformata, in particolare ebrea e musulmana, il beneficio dell'attuale articolo 18 che autorizza il lavoratore, sempre che ne avverta il datore di lavoro, ad interrompere il lavoro in occasione di feste religiose diverse da quelle assimilate ai giornali festivi da parte dei Cantoni.

167. Il 1° settembre 1997 è entrata in vigore nel Cantone di Berna la "legge concernente le comunità israelite" che riconosce per la prima volta in Svizzera uno statuto di collettività di diritto pubblico a una comunità israelita, statuto finora unicamente a beneficio delle religioni cattolica e riformata. Questo statuto va ben oltre al riconoscimento ufficiale ottenuto in singoli Cantoni, principali garanti della sovranità dell'esercizio del culto. Include infatti il versamento da parte del Cantone dei salari dei rabbini conformemente all'"ordinanza sulla remunerazione dei rabbini", entrata in vigore il medesimo giorno.

Articolo 19:
Libertà d'opinione e di espressione

168. Il rapporto iniziale (par. 369) menziona il decreto del 24 febbraio 1948 concernente i discorsi politici di stranieri (RS 126) in virtù del quale gli stranieri non a beneficio di un permesso di dimora dovevano avere un'autorizzazione speciale per prendere parola su soggetti politici in assemblee pubbliche o private. Il Comitato auspicava l'abrogazione o la revisione di detto decreto in modo che vi fosse conformità con la garanzia della libertà d'espressione. Il decreto è stato abrogato il 9 marzo 1998 con effetto al 30 aprile dello stesso anno.

169. Il 15 giugno 1998, il Consiglio federale ha parimente abrogato il decreto del 29 dicembre 1948 concernente il materiale di propaganda sovversiva (RS 127). Questa norma legale era stata promulgata a titolo di protezione contro la minaccia comunista basandosi sul diritto di necessità. Negli anni recenti il decreto è essenzialmente servito per confiscare al momento opportuno scritti, fonogrammi ed emblemi di società straniere che inneggiavano alla guerra civile o alla violenza e che, nel caso di pubblicazione, sarebbero immediatamente rientrati nelle fattispecie della disposizione penale contro il razzismo.

170. Nel paragrafo 364 del rapporto iniziale si menziona che, in determinate condizioni, gli atti dell'amministrazione sono accessibili a tutti. Nelle risposte scritte addizionali da parte del Governo svizzero in merito ai chiarimenti alle questioni poste dal Comitato in occasione dell'esame del rapporto iniziale (n. 5 pag. 8) si dice che sarebbe esagerato riconoscere un diritto d'accesso incondizionato alle informazioni in mani delle autorità pubbliche e pertanto fare dei divieti in regime eccezionale sottoposto alle esigenze della legalità. Il postulato della trasparenza dell'amministrazione deve tenere conto di due categorie di limiti: quella dei diritti fondamentali di terzi e quella del buon funzionamento del potere esecutivo, anch'esso elemento indispensabile di uno stato democratico.

171. Nel dicembre 1997, il Consiglio federale ha accettato tre mozioni parlamentari in favore dell'introduzione del principio della trasparenza. Ritiene tuttavia che tale principio debba essere applicato con prudenza. Non è stato fissato alcun termine per la presentazione del disegno che dovrebbe essere elaborato in stretta collaborazione con la Cancelleria federale e gli altri Dipartimenti. Il regime della trasparenza avrebbe l'effetto di garantire fundamentalmente la pubblicità delle pratiche e dei documenti dell'amministrazione. La legge d'esecuzione dovrebbe enunciare i campi e le categorie degli incarti che ammettono eccezioni.

172. Diversi Cantoni, in una forma o nell'altra, hanno introdotto questo principio nella propria legislazione (Berna, Appenzello Esterno, Sciaffusa, Soletta e Zugo).

173. È opportuno osservare che il progetto di riforma della Costituzione prevede esplicitamente le libertà d'opinione e d'informazione, la libertà della scienza, dell'arte e dei media.

Articolo 20:
Divieto della propaganda a favore della guerra

174. Come evidenziato dal Comitato nelle proprie osservazioni finali (par. 5), la Svizzera ha ritirato in data 28 settembre 1995 la propria riserva all'articolo 20 paragrafo 2 del Patto a seguito dell'introduzione nella propria legislazione penale di nuove disposizioni che vietano l'incitamento alla discriminazione razziale.

Articolo 21:
Libertà di riunione pacifica

175. La possibilità per gli stranieri di votare, dal 1993, presso le proprie rappresentanze diplomatiche e consolari e quella di indire una campagna elettorale in Svizzera in occasione dei propri scrutini nazionali cui va aggiunto il diritto di tenere discorsi politici senza alcuna autorizzazione preliminare fa sì che godano, in materia di libertà di riunione, degli stessi diritti come i cittadini svizzeri.

176. La libertà di riunione pacifica è espressamente garantita nel progetto di riforma della Costituzione e figura fra i diritti fondamentali.

Articolo 22:
Libertà d'associazione

Libertà sindacale

177. Come precisato al paragrafo 405 del rapporto iniziale, l'articolo 56 Cost. garantisce implicitamente la libertà sindacale.

178. Nel progetto di riforma della Costituzione, il Consiglio federale propone l'introduzione di un nuovo articolo 24 capoverso 3 che garantisce espressamente la libertà sindacale con i rispettivi diritti di sciopero e di serrata. Il testo proposto dal Consiglio federale prevede che il diritto di sciopero e di serrata è garantito a condizione di riferirsi alle relazioni di lavoro ed essere conformi agli obblighi di preservare la pace del lavoro o di ricorrere alla conciliazione (obblighi previsti nella maggior parte delle convenzioni collettive di lavoro in Svizzera).

179. Il Consiglio nazionale ha accettato la versione proposta dal Consiglio federale; il Consiglio degli Stati ha invece adottato il testo seguente: "Lo sciopero e la serrata sono leciti quando riferiti ai rapporti di lavoro, adeguati alle circostanze e conformi agli obblighi di tutelare la pace del lavoro o di ricorrere a una conciliazione".

Legge federale sulla partecipazione dei lavoratori

180. Per completare il rapporto iniziale è opportuno menzionare la legge federale del 17 dicembre 1993 sull'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese (legge sulla partecipazione) entrata in vigore il 1° maggio 1994. Questa legge è in stretta relazione con il diritto di associazione garantito nell'articolo 22 del Patto.

181. La legge sulla partecipazione prevede dei diritti di partecipazione da parte di lavoratori esercitabili sia da parte di rappresentanti eletti dall'impresa che occupa almeno 50 impiegati (art. 3) o direttamente dai lavoratori (art. 4). Il modo di elezione della rappresentanza dei lavoratori e la sua organizzazione sono disciplinati negli articoli da 5 a 8 della legge.

182. La rappresentanza dei lavoratori ha diritto ad essere informata in modo completo su tutti gli affari la cui conoscenza le è necessaria per svolgere adeguatamente i suoi compiti; il datore di lavoro è tenuto ad informare almeno una volta all'anno in merito all'andamento degli affari e le sue conseguenze per l'impiego e per i lavoratori stessi (art. 9).

183. Inoltre, conformemente all'articolo 10 della legge, la rappresentanza dei lavoratori ha diritti di partecipazione negli ambiti seguenti:

- sicurezza durante il lavoro e protezione della salute (giusta art. 82 della legge sull'assicurazione contro gli infortuni e art. 6 della legge sul lavoro);
- trasferimento dell'impresa (giusta art. 333 e 333a COS);
- licenziamenti collettivi (giusta art. 335d a 335g COS).

184. Nelle imprese prive di rappresentanza dei lavoratori, questi esercitano direttamente il diritto all'informazione e alla partecipazione previsti agli articoli 9 e 10.

185. Infine, la legge sulla partecipazione prevede che il datore di lavoro deve aiutare la rappresentanza dei lavoratori in particolare mettendo a disposizione i locali

e i mezzi materiali (art. 11 cpv. 2). Il datore di lavoro non può impedire che i rappresentanti dei lavoratori esercitino il loro mandato e questi non possono essere licenziati né durante né dopo il mandato a motivo dell'esercizio del medesimo. Questa protezione spetta anche alle persone che si candidano all'elezione in una rappresentanza dei lavoratori (art. 12).

186. La legge è assai recente e quindi poco conosciuta e poco applicata. L'Ufficio federale dello sviluppo economico e dell'impiego elabora attualmente un concetto per informare il più ampiamente possibile i lavoratori nonché i datori di lavoro in merito ai diritti loro accordati dalla legge sulla partecipazione.

Protezione dei lavoratori

187. Il paragrafo 409 del rapporto iniziale afferma che i lavoratori non hanno nessun diritto soggettivo ad essere assunti e non beneficiano quindi di nessuna misura di protezione prima dell'assunzione contro gli atti discriminatori di un datore di lavoro che lederebbe la loro libertà sindacale. È opportuno precisare che prima dell'assunzione i lavoratori non sono totalmente sprovvisti di protezione contro taluni atti di discriminazione sindacale.

188. Con l'entrata in vigore il 1° luglio 1993 della legge sulla protezione dei dati, accompagnata da diverse modificazioni legislative fra cui quella dell'introduzione del nuovo articolo 328b COS, la protezione del lavoratore si è assai consolidata. È previsto che il datore di lavoro può trattare i dati riguardanti i lavoratori unicamente nella misura in cui questi riguardano le idoneità ad adempiere l'impiego o sono necessari per l'esecuzione del contratto di lavoro. Il datore di lavoro non ha diritto di fare domande in merito a opinioni o attività sindacali del lavoratore. Anzi, quest'ultimo non è tenuto a dare risposte esatte in merito a tali domande.

189. La LPD disciplina il trattamento dei dati concernenti le persone fisiche e giuridiche da parte di privati e organi federali (art. 2, cpv. 1). Nell'articolo 3 lettera c numero 1 la LPD precisa che le attività sindacali rientrano fra i dati degni di particolare protezione sottoposti a un regime giuridico speciale. Giusta l'articolo 11 capoverso 3 LPD, i privati che trattano regolarmente dati personali degni di particolare protezione o profili della personalità o che comunicano dati personali a terzi devono notificare le collezioni se non esiste obbligo legale per il trattamento e le persone interessate non ne sono a conoscenza. Le persone private che violano l'obbligo di notificare le proprie collezioni sono punibili (art. 34 LPD).

190. La comunicazione a terzi da parte di privati di dati degni di particolare protezione o di profili della personalità senza motivo giustificativo è vietata (art. 12, cpv. 2, lett. c LPD). Queste informazioni richiedono la massima riservatezza: non devono ad esempio essere comunicate ingiustificatamente, segnatamente senza il consenso della persona interessata. Pertanto, il datore di lavoro che tratta dei dati riguardanti le attività o le opinioni sindacali di una persona senza che questa ne sia a conoscenza è tenuto a comunicarli all'Incaricato federale della protezione dei dati. La registrazione di una collezione avvia un esame preventivo da parte dell'Incaricato federale circa la liceità del trattamento (art. 29, cpv. 3 dell'ordinanza relativa alla LPD).

191. Prossimamente, il Dipartimento federale dell'economia (DFE) sottoporrà al Consiglio federale un disegno di messaggio riguardante la convenzione (n° 98) dell'UIL sul diritto di organizzazione di negoziato collettivo. La ratifica di questa convenzione da parte svizzera consoliderebbe la protezione dei lavoratori contro gli atti di discriminazione sindacale.

Articolo 23:
Diritto al matrimonio

192. Riguardo alle condizioni di validità del matrimonio, le nuove disposizioni sulla sua conclusione, adottate il 26 giugno 1998, introducono le novità seguenti rispetto al diritto presentato nel rapporto iniziale (par. 420):

- *ad lit. a)*: la maggiore età civile e quella della capacità al matrimonio è stata abbassata a 18 anni mediante una revisione del codice civile entrata in vigore il 1° gennaio 1996 (art. 96 CCS). Questo limite d'età vale indistintamente per l'uomo e la donna.
- *ad lit. b), nota 270*: nel quadro della revisione del codice civile, si è deciso di abbandonare l'impedimento assoluto a contrarre matrimonio per le persone affette da malattie mentali.
- *ad lit. c)*: il diritto civile riveduto prevede per l'interdetto la possibilità di ricorso al giudice se il suo rappresentante legale rifiuta il consenso al matrimonio (art. 94 cpv. 2 CCS).
- *ad lit. d)*: complementi riguardanti gli impedimenti al matrimonio : nel riveduto diritto matrimoniale, gli impedimenti sono stati limitati allo stretto necessario (art. 95 e 96 CCS). Gli impedimenti al matrimonio fondati sull'alleanza sono stati di conseguenza soppressi (con riserva del caso specifico del figlio del coniuge). D'altro canto, in considerazione dell'uguaglianza tra figli adottivi e figli naturali si è rinunciato a mantenere la possibilità di dispensa dell'impedimento di matrimonio tra fratelli e sorelle adottivi. Infine, è stato di molto semplificato lo scioglimento del matrimonio in caso di assenza di uno dei due coniugi (art. 38 cpv. 3 CCS): se una persona è stata dichiarata assente, il coniuge può ottenere lo scioglimento del matrimonio rivolgendo semplicemente una dichiarazione in questo senso all'ufficiale di stato civile (non è più necessario introdurre una procedura analoga a quella del divorzio).
- *ad lit. e)*: nel quadro della revisione del diritto civile si è rinunciato alla pubblicazione del matrimonio.

193. È attualmente in corso una procedura legislativa intesa a sostituire l'ordinanza sullo stato civile nell'intento di realizzare l'uguaglianza completa tra uomini e donne in materia di cognome e diritto di cittadinanza degli sposi (par. 427 del rapporto iniziale, alla nota 276).

194. In merito allo scioglimento del matrimonio mediante divorzio (par. 429 segg. del rapporto iniziale), è opportuno far notare che il nuovo diritto del divorzio è stato adottato il 26 giugno 1998.

195. Riguardo al paragrafo 432 (ultimo periodo) del rapporto iniziale, è doveroso precisare che il diritto civile riveduto prevede per i genitori non uniti in matrimonio la possibilità di chiedere, nelle stesse condizioni come per i genitori divorziati, all'autorità tutoria l'attribuzione dell'autorità parentale congiunta (art. 298a cpv. 1 CCS). In caso di separazione di coppie non coniugate, il figlio è affidato all'autorità parentale della madre come durante l'unione (art. 298 CCS).

196. Il diritto al matrimonio è oggetto dell'articolo 12 del progetto di riforma della Costituzione federale; le indennità familiari e l'assicurazione maternità sono previste all'articolo 107 del progetto.

Articolo 24: **Diritti del fanciullo**

In generale

a) Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo

197. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo è stata ratificata dalla Svizzera il 24 febbraio 1997 ed è entrata in vigore il 26 marzo 1997 (FF 1994 V 1 segg.). La ratificazione di questo strumento ha arricchito l'ordinamento giuridico svizzero con nuovi principi di cui deve essere tenuto conto nella definizione della politica di protezione dell'infanzia come anche nell'elaborazione di progetti legislativi o regolamentari. Una parte delle disposizioni della Convenzione è sufficientemente chiara e precisa per essere oggetto di un'applicazione diretta da parte delle autorità amministrative o dei tribunali. Il Tribunale federale ha applicato direttamente l'articolo 12 della Convenzione secondo cui l'audizione di un fanciullo in una procedura che lo concerne è necessaria quando quest'ultimo è in grado di formarsi una propria opinione (DTF 124 III 90). Questa giurisprudenza è recepita nel progetto di revisione del diritto di divorzio (art. 133 cpv. 2 del progetto).

198. Cinque riserve [relative agli articoli 5 (autorità parentale), 7 (cittadinanza), 10 par. 1 (raggruppamento familiare), 37 lett. c (separazione dei giovani e degli adulti privati della libertà) e 40 (procedura penale)] sono state formulate per consentire una ratificazione rapida della Convenzione senza dover aspettare la revisione delle legislazioni svizzere pertinenti. Il Consiglio federale ha espresso desiderio di ritirare non appena possibile queste riserve. A livello parlamentare, è stato espressamente richiesto il ritiro di due riserve - una riguardante i limiti al raggruppamento familiare e l'altra concernente la separazione dei giovani e degli adulti nei luoghi di carcerazione (cfr. il capitolo dedicato all'art. 10 del Patto, par. 127) -.

b) Riforma della Costituzione

199. Nel quadro dei lavori riguardanti la riforma della Costituzione, il Consiglio nazionale ha adottato un articolo 11a inerente ai diritti dei fanciulli e dei giovani che recita quanto segue:

¹ I fanciulli e i giovani hanno diritto a uno sviluppo armonioso e alla protezione richiesta dalla loro condizione di minorenni.

² Esercitano essi stessi i propri diritti nella misura della loro capacità"

200. Il Consiglio degli Stati ha provveduto a un arricchimento dell'articolo 9 (diritto alla vita e alla libertà personale) introducendo un capoverso 3 del tenore seguente:

"I fanciulli e gli adolescenti hanno diritto a una protezione particolare circa la loro integrità e il loro sviluppo".

201. Sempre nell'ambito della riforma della Costituzione, il Consiglio nazionale ha adottato all'articolo 101 capoverso 1 del disegno un divieto esplicito al lavoro dei fanciulli. Questa aggiunta non è ancora stata esaminata dal Consiglio degli Stati. Inoltre, entrambi i Consigli hanno adottato una disposizione (l'art. 57e nella versione del Consiglio degli Stati e art. 81 nella versione del Consiglio nazionale) secondo cui Confederazione e Cantoni nel compimento dei loro compiti tengono conto dei particolari bisogni dei fanciulli e dei giovani in materia di protezione e di incoraggiamento.

202. È opportuno menzionare anche i dibattiti in seno al Parlamento volti a introdurre nel capitolo dei diritti fondamentali della nuova Costituzione federale il diritto a un insegnamento elementare sufficiente e gratuito (art. 16a), diritto che è oggetto dell'articolo 27 capoverso 2 della Costituzione vigente.

Protezione dei minori

203. Il 1° gennaio 1996, la maggiore età è stata abbassata da 20 a 18 anni compiuti (art. 14 CCS). Quest'età corrisponde a quella necessaria per l'esercizio dei diritti di voto e di eleggibilità. Mediante riduzione della maggiore età civile, i giovani capaci di discernimento acquisiscono a 18 anni compiuti il pieno esercizio dei diritti civili. Sono quindi capaci di assumere indipendentemente obblighi contrattuali. Da questo abbassamento dell'età consegue che l'obbligo assoluto di mantenimento dei figli da parte del padre e della madre cessa con un anticipo di due anni (art. 277, cpv. 1. CCS). Anche l'età della capacità matrimoniale è stata stabilita uniformemente a 18 anni per uomini e donne (art. 96 CCS). In considerazione del principio dell'uguaglianza tra i sessi, è stata abbandonata la possibilità di un'emancipazione matrimoniale delle donne in età dai 17 ai 18 anni (FF 1993 I 9213).

204. Il Tribunale federale ha confermato nella propria giurisprudenza che è escluso l'esercizio congiunto dell'autorità parentale dopo il divorzio (DTF 123 III 445). Giusta la revisione del diritto sul divorzio, il giudice ha nondimeno la possibilità di mantenere l'esercizio in comune dell'autorità parentale sempre che sia compatibile con il benessere del figlio (art. 133, cpv. 3 CCS). Inoltre, la revisione prevede la possibilità

per genitori non coniugati di chiedere, alle stesse condizioni come i genitori divorziati, l'attribuzione dell'autorità parentale congiunta (art. 298a cpv. 1 CCS).

205. A contare dall'entrata in vigore nel 1992 delle rivedute disposizioni del diritto penale in materia sessuale, i dati concernenti la prescrizione dei reati contro l'integrità sessuale sono assai evoluti. Con decisione del 21 marzo 1997, le Camere federali hanno adottato un'iniziativa parlamentare secondo i cui termini la prescrizione degli atti di ordine sessuale con fanciulli (art. 187 CPS) deve essere allineata, per la prescrizione dei crimini, al termine ordinario di dieci anni. Questa modificazione è entrata in vigore il 1° settembre 1997.

206. Tuttavia, l'esperienza ha evidenziato che numerose vittime di sfruttamenti sessuali erano in misura di fare la denuncia soltanto anni dopo le aggressioni subite. Se consideriamo che i fanciulli rimuovono spesso gli atti di ordine sessuale cui sono stati costretti o li tacciono in ragione delle minacce di cui sono oggetto da parte dell'autore, il termine attuale di prescrizione di dieci anni sembra talvolta troppo corto. Pertanto, il Consiglio federale è stato incaricato, mediante un postulato di entrambe le Camere federali, di elaborare un modello di prescrizione in cui il perseguimento penale per atti d'ordine sessuale commessi su fanciulli di meno di 16 anni è sospeso sino a quando la vittima ha compiuto 18 anni. Un disegno di legge in questo senso sarà prossimamente presentato al Parlamento.

207. Un altro progetto di revisione del codice penale riguarda il divieto di possesso di riviste o di videocassette riguardanti scene di atti sessuali coinvolgenti fanciulli.

208. Il Consiglio federale sottoporrà tosto al Parlamento un disegno di legge federale sulla condizione penale dei minori. Questo progetto di legge prevede di aumentare da 7 a 10 anni la soglia della maggiore età penale. La legge si fonda sull'idea che l'educazione e l'integrazione sociale dei minori devono essere prioritarie alle sanzioni. I minorenni di oltre 16 anni che hanno commesso reati gravi possono tuttavia essere condannati a pene privative della libertà per una durata massima di quattro anni.

209. La revisione della legge sul lavoro (LL) è stata adottata nella seduta del Parlamento della primavera del 1998. È in corso una raccolta di firme per interporre referendum alla legge riveduta. L'età minima d'ammissione all'impiego dei fanciulli e dei giovani rimane stabilita a 15 anni. I cambiamenti intervenuti concernono il disciplinamento, mediante ordinanza di talune attività che possono essere eseguite dai fanciulli. Trattasi da un canto di lavori che possono effettuare fanciulli di oltre 13 anni (fare commissioni ed eseguire lavori leggeri) e, d'altro canto, del lavoro svolto da fanciulli di meno di 15 anni nel quadro di manifestazioni culturali, artistiche e sportive, come anche nella pubblicità.

210. Il nuovo disciplinamento tende a colmare una lacuna della LL vigente che mira a vietare questo tipo di lavori quando le autorità cantonali le hanno finora tollerate in ragione della loro scarsa importanza. Tuttavia, negli anni recenti è stato accertato un aumento dei lavori descritti nel paragrafo precedente ed eseguiti da fanciulli, segnatamente nel campo pubblicitario che conosce una forte domanda di fanciulli e giovani. Da questo accertamento si desume che il rischio di sfruttamento economico dei giovani e dei fanciulli potrebbe accrescere ponendo in pericolo la loro salute e

compromettendo la formazione scolastica, ragion per cui è necessario regolamentare queste forme speciali d'occupazione dei fanciulli. Ritenendo che un divieto generale di questo tipo di lavori sarebbe poco opportuno e niente affatto applicabile in pratica, il legislatore ha nondimeno auspicato di disciplinarne l'esercizio.

211. È attualmente all'esame la ratifica da parte svizzera della Convenzione n° 138 dell'UIL concernente l'età minima di ammissione all'impiego.

Cognome del fanciullo

212. Il codice civile svizzero non fa distinzione tra figli nati durante il matrimonio e quelli nati fuori matrimonio. Vi sono comunque alcune piccole distinzioni: il figlio di coppie non coniugate porta il cognome della madre mentre quello nato da genitori coniugati porta il cognome del padre. Esiste tuttavia possibilità di cambiare il cognome ove siano dati giusti motivi per un figlio nato fuori matrimonio (art. 30 CCS).

213. In quanto alla giurisprudenza riguardante il cambiamento di cognome di un figlio nato da genitori non coniugati, il Tribunale federale, nel 1995, l'ha modificata in funzione della recente evoluzione delle concezioni concernenti la situazione del figlio nato fuori matrimonio (DTF 121 III 145). Il Tribunale federale ha ritenuto che il legame di concubinaggio duraturo tra madre e padre biologici del figlio non costituiva più, di per sé, un giusto motivo per ammettere un cambiamento di cognome. Bisogna che il figlio indichi concretamente nella richiesta quali siano i motivi per cui il fatto di recare il cognome della madre in virtù della legge gli procuri svantaggi tali sul piano sociale da essere presi in considerazione come giusti motivi per un cambiamento del cognome.

214. Una revisione del codice civile in materia di cognome e del diritto di cittadinanza del figlio è in discussione presso la Commissione giuridica del Consiglio nazionale. Tale Commissione ha rinunciato a un disciplinamento che riconoscesse l'uguaglianza tra il figlio di una coppia di coniugi e quello di una coppia non coniugata per quanto concerne il cognome e il diritto di cittadinanza.

Cittadinanza del figlio

215. Come menzionato nel rapporto iniziale (par. 449), la Svizzera non riconosce nessun diritto alla naturalizzazione, anche nel caso di apolidia.

216. Nel senso giuridico del termine, pochissimi fanciulli viventi in Svizzera sono apolidi. Il caso di apolidia giuridica riguarda soprattutto i cittadini di Stati la cui legislazione non prevede la trasmissione al figlio della cittadinanza dei genitori quando la nascita avviene all'estero. In taluni Stati dell'America meridionale, come il Cile, la Columbia, l'Equator e il Paraguay vigono siffatti disciplinamenti.

217. La Svizzera ha pertanto formulato una riserva all'articolo 7 della Convenzione internazionale concernente i diritti del fanciullo. Il ritiro di tale riserva imporrebbe una modificazione della Costituzione e della legge federale, del 19 settembre 1952, sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit; RS 141.0). Siffatta

modificazione potrebbe essere attuata in occasione della riforma della Costituzione oppure mediante una modifica puntuale della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera. All'uopo è opportuno osservare che nel quadro della riforma della Costituzione il Consiglio degli Stati ha adottato un disposto che mira alla facilitazione della naturalizzazione dei figli apolidi.

Articolo 25: **Diritti politici**

Diritto di voto

218. Nel paragrafo 459 del rapporto iniziale, si fa presente come due Cantoni riconoscono altre cause di incapacità civica oltre all'interdizione per malattia mentale o debolezza psichica; evidentemente sono state oggetto di critiche all'atto della presentazione del rapporto iniziale. Nel frattempo, il Cantone di Svitto e quello di San Gallo hanno soppresso tali disposti.

Diritto d'eleggibilità

219. La vigente Costituzione come anche il progetto di riforma prevedono la possibilità di elezione in Consiglio nazionale soltanto per i cittadini laici. Sia il Consiglio nazionale, sia il Consiglio degli Stati, nell'ambito della riforma della Costituzione, hanno rinunciato alla condizione della laicità (art. 133 del disegno).

Svolgimento delle elezioni

220. La Svizzera ha depositato una riserva riguardante l'esigenza del segreto di scrutinio. La riserva è necessaria in quanto taluni Cantoni conoscono la "Landsgemeinde". In questi Cantoni, talune elezioni avvengono per alzata di mano nell'ambito dell'assemblea dei cittadini come per tutte le votazioni su un oggetto cantonale. Attualmente, la "Landsgemeinde" è esercitata soltanto nei Cantoni di Glarona, Appenzello Interno e Obwaldo. Dal momento della presentazione del rapporto iniziale, i Cantoni di Nidwaldo e Appenzello Esterno hanno soppresso tale forma di espressione di democrazia diretta. Il 29 novembre 1998 è indetta nel cantone di Obwaldo una votazione vertente sulla soppressione della Landsgemeinde [la proposta di soppressione da parte del Parlamento (Landrat) è stata ampiamente sostenuta].

Diritti politici degli stranieri in Svizzera

221. Benché l'articolo 25 del Patto garantisca i diritti che enuncia soltanto ai cittadini dello Stato, il presente paragrafo riferisce brevemente sulla situazione dei diritti politici degli stranieri. A livello federale è opportuno menzionare che in Svizzera gli stranieri hanno il diritto di petizione (art. 57 Cost.). Il 30 settembre 1996, per il

tramite di un postulato, il Consiglio nazionale ha chiesto al Consiglio federale di esaminare il problema dell'introduzione del diritto di voto per tutti gli stranieri domiciliati in Svizzera da cinque anni.

222. Nei Cantoni di Neuchâtel e del Giura, gli stranieri, oltre a godere del diritto di voto, sono eleggibili in qualità di membri di Commissioni peritali comunali; possono essere eletti membri dei tribunali del controllo delle pigioni e di quelli dei probi viri nel Giura e nei collegi dei probi viri a Neuchâtel. Il Cantone d'Appenzello Esterno ha adottato in occasione della revisione della costituzione nel 1995 un disposto che autorizza i Comuni a introdurre il diritto di voto comunale in favore degli stranieri.

223. Gli stranieri siedono nelle commissioni consultive, tutte di diritto pubblico meno una, istituite dalle autorità e possono in tal modo esprimersi in merito ai soggetti che interessano loro. Siffatti organi esistono a tutti i livelli statali:

- federale: Commissione federale degli stranieri;
- cantonale: Giura, Neuchâtel, Ginevra e Vaud;
- comunale: in circa venti Comuni.

224. A Losanna, i 13 membri stranieri su 42 della Camera consultiva degli immigrati sono eletti a suffragio universale direttamente dagli stranieri; siedono parimente nella Commissione comunale degli stranieri che si riunisce dieci volte all'anno con 8 membri del legislativo comunale e sotto la presidenza di un membro del governo locale. I membri stranieri della Camera ricevono tutta la documentazione ufficiale come i membri del legislativo comunale.

225. Sul piano nazionale, un terzo dei membri della Commissione federale degli stranieri (CFS), nominata dal Consiglio federale, è di origine straniera con o senza cittadinanza svizzera (l'effettivo dei membri stranieri della CFS non è soggetto a limitazioni numeriche). La CFS ha come mandato la consulenza del Governo svizzero in materia di integrazione degli stranieri in tutti i campi della vita sociale. Funge da intermediario nel dialogo tra autorità federali e circa 70 servizi sociali d'aiuto agli stranieri come anche le associazioni mantello delle comunità di immigrati. Nel giugno 1998, è stata adottata una modifica della LDDS che istituiva una base legale per la CFS e autorizzava la Confederazione a sostenere finanziariamente l'integrazione degli stranieri.

226. Gli Spagnoli, gli Italiani e i Portoghesi della Svizzera eleggono a suffragio universale diretto, generalmente per circondario consolare, i propri rappresentanti nei "Comitati dell'Emigrazione". Le votazioni danno spunto a campagne elettorali di tipo tradizionale. Le assemblee così elette dispongono di un mandato specifico per rappresentare l'emigrazione presso i consolati. Esse procedono a loro volta alla designazione dei propri membri delegati che rappresenteranno l'emigrazione presso le autorità nei Paesi d'origine.

Articolo 26:

Principio (generale) della non discriminazione

227. Il disciplinamento e l'applicazione del principio dell'uguaglianza nel diritto svizzero è stato trattato qui innanzi principalmente nei capitoli dedicati agli articoli 2 e 3 del Patto.

228. Riguardo alla riserva della Svizzera all'articolo 26 del Patto, è opportuno rinviare alla terza parte del rapporto (soggetto di preoccupazione I, par. 245-248).

Articolo 27: **Diritti delle minoranze**

In generale

229. La Costituzione federale non contiene disposizioni che riflettono interamente l'articolo 27 del Patto (cfr. par. 20 delle osservazioni finali). Nondimeno, la questione della protezione delle minoranze permane un soggetto molto a cuore alla Svizzera non soltanto su piano nazionale, ma anche su quello internazionale. Pertanto, nel quadro del gruppo di lavoro sulle minoranze, interno dell'amministrazione, si è impegnata in modo deciso in favore dell'attuazione da parte degli Stati di quella Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1991 sui diritti degli individui appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche.

Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali

230. La Svizzera sta per ratificare la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, firmata il 1° febbraio 1995. Il Consiglio federale ha proposto la ratifica alle Camere federali nel novembre 1997. All'inizio dell'autunno dovrebbe essere ultimata la procedura parlamentare e, visto che la convenzione non è oggetto di nessuna opposizione specifica, dovrebbe essere ratificata entro la fine del 1998.

231. Riguardo al campo d'applicazione per la Svizzera, il Consiglio federale prevede la formulazione della dichiarazione seguente (art. 1, par. 1 lett. a del disegno di decreto federale d'approvazione): Costituiscono in Svizzera minoranze nazionali nel senso della presente Convenzione quadro i gruppi di persone che sono numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, sono di cittadinanza svizzera, mantengono legami vecchi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che caratterizza la loro identità comune, in particolare la cultura, le tradizioni, la religione o la lingua.

232. La definizione, recepita dal Consiglio federale, ricalca gli elementi della definizione del concetto di "minoranza nazionale" di cui nell'articolo 1 del disegno del protocollo addizionale della CEDU dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 1° febbraio 1993 [Raccomandazione 1201 (1993) relativa a un Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo riguardante i

diritti delle minoranze nazionali]. Si ispira parimente all'articolo 2 paragrafo 1 del progetto di Convenzione europea per la protezione delle minoranze, del 4 marzo 1991, elaborato dalla Commissione europea per la democrazia tramite il diritto (Commissione di Venezia).

233. La definizione recepita dal Consiglio federale corrisponde quindi alla concezione della nozione di "minoranza nazionale" prevalente nella grande maggioranza degli altri Paesi europei.

234. Dalla definizione si desume che la Convenzione quadro potrà essere applicata in Svizzera alle minoranze linguistiche nazionali e anche agli altri gruppi minoritari della popolazione svizzera, come ai membri della comunità ebraica o ai nomadi (cfr. messaggio del Consiglio federale concernente la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali in FF 1998 903).

235. Riguardo alle altre minoranze non incluse nella definizione surriferita, facciamo infine osservare che queste ultime beneficiano di tutte le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione federale (e dalle leggi federali pertinenti), dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal Patto.

Comunità linguistiche

236. La Svizzera ha ratificato il 23 dicembre 1997 la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 5 novembre 1992. Essa è entrata in vigore il 1° aprile 1998. Le lingue che la Svizzera si è impegnata a proteggere nel quadro di questa Carta sono l'italiano e il retoromancio ovvero le due lingue nazionali e ufficiali svizzere meno diffuse (FF 1997 I 1053-1070).

237. Il riconoscimento del plurilinguismo svizzero come anche il mantenimento delle comunità linguistiche non costituiscono soltanto una componente dell'identità nazionale, ma anche un elemento costitutivo della teoria dello Stato e della politica culturale della Svizzera.

238. Il 10 marzo 1996, mediante l'adozione del nuovo articolo costituzionale sulle lingue (art. 116 Cost.), il popolo e i Cantoni hanno espresso la propria volontà di tutelare il quadrilinguismo in Svizzera e di promuovere la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche. La revisione ha consentito al romancio di divenire - oltre al tedesco, francese e italiano - una lingua nazionale e ufficiale della Svizzera nei rapporti che l'amministrazione o le autorità giudiziarie hanno con i cittadini romanci. Pertanto, la Costituzione e una scelta speciale di leggi e trattati internazionali sono d'ora in poi pubblicati anche in romancio. Una prima decisione è stata pronunciata dal Tribunale federale nel mese di giugno 1996.

239. Il nuovo articolo 116 Cost. capoverso 2 prevede inoltre che la Confederazione possa d'ora in poi adempiere, d'intesa con i Cantoni, altri importanti compiti nel campo del promovimento delle lingue nazionali, in particolare per quanto riguarda il promovimento della comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche nazionali. Sono in preparazione progetti volti a concretare questa revisione. Un disegno di legge riguarda l'uso delle lingue ufficiali da parte delle autorità federali e delle sue

unità amministrative tra esse, come anche nei rapporti tra il pubblico e le autorità cantonali. L'elaborazione di una legge riguardante il promovimento della comprensione e degli scambi tra le comunità linguistiche è inoltre prevista nel programma per la legislatura 1995 - 1999 (FF 1996 II 291 segg.).

240. L'articolo 116 capoverso 3 prevede esplicitamente che la Confederazione è autorizzata a sostenere le misure prese dai Cantoni dei Grigioni e del Ticino in favore delle lingue romancia e italiana. Il sostegno è cresciuto assai negli anni recenti con la revisione della legge federale del 6 ottobre 1995 sugli aiuti finanziari per la salvaguardia e la promozione della lingua e cultura romancia e italiana (RS 441.3) entrata in vigore il 1° agosto 1996. Scopo di questa revisione è l'aumento degli aiuti finanziari federali in favore del romancio e dell'italiano e con ciò consentire ai Cantoni, ai Comuni e alle organizzazioni interessate il consolidamento della propria azione sul piano della politica linguistica (FF 1995 II 1041).

241. Nel disegno di riforma della Costituzione, il Consiglio federale ha per la prima volta proposto l'inserimento della libertà di lingua nel catalogo dei diritti fondamentali (art. 15 del progetto) e, parallelamente, di concretare il principio della territorialità che protegge il paesaggio linguistico tradizionale del Paese dalle modificazioni artificiali e contrastanti il capitolo riguardante le competenze (art. 83 del disegno).

Minoranze culturali

242. Riguardo ai nomadi - una minoranza culturale in Svizzera - la Confederazione ha istituito il 1° maggio 1997 la Fondazione "Garantire l'avvenire dei nomadi svizzeri". In un decreto adottato qualche anno fa dal Parlamento federale erano stati proposti i fondamenti legislativi e finanziari necessari per la costituzione di questa fondazione. Essa mira ad agevolare la ricerca di soluzioni ai principali problemi incontrati in Svizzera da parte dei nomadi in particolare i problemi di stazionamento, delle patenti e della scolarità dei fanciulli. La fondazione servirà anzitutto da forum in seno al quale i rappresentanti dei nomadi, dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione potranno ricercare in comune le soluzioni. Un altro compito della fondazione sarà quello di fungere da intermediario nella risoluzione dei problemi concreti. Infine, la fondazione ha per mandato la sensibilizzazione, attraverso diversi progetti, dell'opinione pubblica in merito alla situazione dei nomadi.

243. La CFS e la Conferenza dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica hanno riunito, nel giugno 1998, una conferenza nazionale dedicata ai corsi complementari di lingua e di cultura del Paese d'origine impartiti nelle scuole svizzere. Raggruppava i principali interlocutori interessati: rappresentanti delle cerchie diplomatiche, scolastiche, scientifiche ed economiche come anche delle associazioni degli immigrati e dei genitori stranieri. I lavori hanno confermato l'importanza di questi corsi per la società e l'economia del Paese ospite come anche per l'unità delle famiglie migranti e la distensione dei fanciulli. In nome della Confederazione e dei Cantoni, entrambi gli organizzatori si sono fatti portavoce dei partecipanti in favore di una migliore considerazione di questo apporto da parte della scuola e dell'economia svizzere.

Minoranze religiose

244. Secondo l'edizione 1998 dell'Annuario statistico svizzero, la ripartizione confessionale della popolazione svizzera, in base al censimento nazionale del 1990, si presentava come segue: 46,1% di cattolici romani, 40% di protestanti, 0,2% di cattolici cristiani, 1% di ortodossi, 2,2% di musulmani, 0,3% d'israeliti, 1,3% di persone di altre religioni e 7,4% di persone senza confessione.

Terza parte:

Risposte riguardo alle preoccupazioni citate dal Comitato nelle sue osservazioni finali dell'8 novembre 1996

(relative alla presentazione del rapporto iniziale della Svizzera)

I. Riserva svizzera all'articolo 26 del Patto (par. 11 e 21 delle osservazioni finali)

245. Nelle osservazioni, il Comitato è dispiaciuto per la riserva svizzera all'articolo 26 del Patto che limita l'applicabilità del principio d'uguaglianza davanti alla legge e del divieto della discriminazione unicamente per quanto concerne i diritti contenuti nel Patto. Il Comitato suggerisce alle autorità svizzere di considerare seriamente la revoca della riserva "in modo che tale articolo possa essere applicato nello spirito del Patto come un diritto autonomo che concede la garanzia della non discriminazione in tutti i campi disciplinati e protetti dagli enti pubblici".

246. È opportuno rinviare alle ragioni invocate nei paragrafi 483-485 del rapporto iniziale per le quali menzioniamo la seguente evoluzione:

247. Riguardo alle discriminazioni nei confronti delle donne (par. 483 in fine del rapporto iniziale) è opportuno osservare (come già menzionato al capitolo 3 del Patto) come la maggior parte dei regolamenti in cui era fatta differenza di trattamento tra uomini e donne sono stati soppressi (ad es. diritto degli stranieri, età nubile) oppure sono in corso di revisione (ad es. revisione del codice civile nel campo del diritto di famiglia). Riguardo al godimento dei diritti sociali, economici e culturali (par. 485 in fine del rapporto iniziale) il rapporto iniziale della Svizzera del 26 giugno 1996 relativo al Patto espone la situazione e gli sforzi per porvi rimedio.

248. Una delle ragioni invocate nel rapporto iniziale in correlazione con il principio della non discriminazione come garantito dall'articolo 14 CEDU che non ha portata indipendente, è che la Svizzera eviti di creare diversi livelli di protezione negli strumenti internazionali riguardanti oggetti analoghi. La Svizzera partecipa d'altronde attivamente alle riunioni del Comitato peritale del Consiglio d'Europa che elabora un protocollo addizionale alla CEDU il quale amplia, in modo generale, la portata dell'articolo 14 CEDU. L'esito di questi lavori si rifletterà con ogni probabilità direttamente sulla decisione di mantenere o no la riserva svizzera all'articolo 26 del Patto.

**II. Uguaglianza tra uomini e donne (in particolare nel settore privato)
(par. 12 e 23 delle osservazioni finali)**

249. Il Comitato ha considerato con preoccupazione che l'uguaglianza tra i sessi non è ancora realizzata praticamente in numerosi campi (in particolare l'accesso all'istruzione superiore, l'accesso ai posti di responsabilità, la remunerazione uguale per pari lavoro nonché per la partecipazione ai compiti domestici e a quelli riguardanti l'educazione dei figli), segnatamente nel settore privato.

250. Recentemente in Svizzera sono stati adottati provvedimenti per realizzare l'uguaglianza tra i sessi come descritto nella seconda parte del rapporto (art. 3 par. 42-78) (cfr. legge federale sulla parità dei sessi, progetto di revisione del codice civile, partecipazione politica delle donne, dimora e domicilio, ufficio dell'uguaglianza, Commissione federale per i problemi della donna). Gli effetti di queste misure dovrebbero palesarsi ancora meglio negli anni successivi).

251. In seguito alla Conferenza di Pechino del 1995 è stato istituito un gruppo di lavoro interno all'amministrazione federale con il mandato di elaborare un piano d'azione circa le misure da prendere in Svizzera per promuovere l'uguaglianza tra i sessi. La pubblicazione di questo piano d'azione dovrebbe avvenire ancora durante l'autunno 1998. Questo piano fornirà certamente elementi di risposta alle preoccupazioni sollevate dal Comitato.

a) Accesso all'istruzione superiore

252. Secondo l'ultimo rapporto della Commissione federale per i problemi della donna (giugno 1995), le donne svizzere sono sottorappresentate nella categoria delle persone a beneficio di una formazione universitaria anche se, globalmente, nel corso degli ultimi vent'anni hanno compensato gran parte del loro ritardo: quasi una maturità su due è oggi rilasciata a una donna e l'aliquota delle studentesse universitarie è salita al 40 per cento.

253. Il rapporto constata parimente che le donne sono ancora chiaramente sottorappresentate nel corpo insegnante delle università pur essendo raddoppiata, nell'ultimo decennio, la proporzione nel professorato universitario. I politecnici federali di Losanna e di Zurigo, che presentano la percentuale più debole di studentesse, hanno adottato provvedimenti (piano d'azione, direttive, considerazioni preferenziali per le candidature femminili, ecc.) al fine di aumentare la proporzione delle donne a tutti i livelli.

b) Accesso ai posti di responsabilità

254. Il citato rapporto fa stato di una sovrarappresentanza femminile ai livelli inferiori della gerarchia professionale e di una sottorappresentanza ai livelli superiori. Questa disparità può essere parzialmente spiegata con le differenze di livello di formazione tra i due sessi (nella conclusione il rapporto sottolinea nondimeno il

costante miglioramento del livello di formazione delle donne). Un altro fattore che influenza in modo negativo la situazione professionale delle donne è la loro sovrarappresentanza negli impieghi a tempo parziale (che non offrono in generale le medesime possibilità di avanzamento e di carriera come i posti a pieno tempo). Quindi occorreranno ancora numerosi sforzi per migliorare l'accesso delle donne ai posti di responsabilità.

255. È opportuno ricordare che nel quadro del sostegno finanziario ai provvedimenti intesi a migliorare l'offerta dei posti di tirocinio sarà posto l'accento sulla campagna di motivazione per le donne e sulle pari opportunità tra i sessi (la Confederazione ha messo a disposizione 60 milioni di franchi svizzeri per gli anni di formazione 1997, 1998 e 1999). La Conferenza svizzera dei delegati alla parità ha parimente approntato un progetto nel quadro del decreto federale sui posti di stage, migliorando la situazione dei posti di tirocinio per le giovinette.

c) Rimunerazione uguale per pari lavoro

256. Il Comitato preoccupato si fa premura di ricordare il sistema di protezione garantito dalla legge federale sulla parità entrata in vigore il 1° luglio 1996.

257. Tale legge mira principalmente ad agevolare il rispetto del diritto a un salario uguale e, più generalmente, ha come oggetto la parità dei sessi nell'ambito del lavoro. Si applica all'insieme dei lavoratori e delle lavoratrici in Svizzera, sia nel settore pubblico, sia in quello privato.

258. La legge contiene un divieto generale di discriminazione in ragione del sesso. Il divieto non si applica unicamente alla remunerazione bensì anche al rapporto di lavoro nel suo insieme (in particolare assunzione, attribuzione dei compiti, assetto delle condizioni di lavoro, retribuzione, formazione e perfezionamento professionali, promozione, licenziamento). Concerne qualsiasi forma di discriminazione diretta o indiretta, in particolare quella fondata sullo stato civile, la situazione familiare o la gravidanza (art. 3). Sono quindi vietate non unicamente le diversità di salario per lavori identici ma anche le diversità di salario per pari lavoro. La legge sulla parità vieta parimente le molestie sessuali sul luogo di lavoro (art. 4).

259. Chiunque subisca o rischi di subire una discriminazione salariale può rivolgersi al giudice affinché la faccia cessare e ordini il pagamento del salario dovuto (art. 5). Il giudice può parimente ordinare il pagamento della differenza del salario dovuto per il passato, nel limite di un termine di prescrizione di cinque anni.

260. Anche la protezione contro il licenziamento è consolidata grazie alla legge sulla parità. La disdetta di un contratto di lavoro può essere annullata dal giudice se essa non si fonda su motivi giustificati e dà seguito a un reclamo sollevato all'interno dell'azienda, all'apertura di una procedura di conciliazione oppure giudiziaria. Per tutta la durata degli interventi o del processo la parte implicata è protetta contro il licenziamento e lo è ancora nel semestre successivo alla chiusura della procedura o del processo. Chi intende contestare la disdetta del proprio contratto di lavoro deve adire il tribunale nel termine del congedo. Se emerge che, con ogni probabilità, sono

adempite le condizioni per un annullamento del congedo, il giudice può ordinare la riassunzione provvisoria del lavoratore per tutta la durata della procedura (art. 10).

261. La legge sulla parità prevede inoltre diversi provvedimenti intesi ad agevolare l'applicazione del diritto d'uguaglianza tra i sessi. La più importante di queste è l'alleviamento dell'onere della prova: basta che la persona che si prevale della discriminazione la renda verosimile. La discriminazione viene in tal caso presunta e incombe al datore di lavoro l'onere di comprovare di non aver violato il divieto di discriminazione. Altrimenti subisce le conseguenze dell'assenza di prove. L'alleviamento riguardante l'onere della prova si applica alla retribuzione, all'attribuzione dei compiti, all'assetto delle condizioni di lavoro, alla formazione e al perfezionamento professionali, alla promozione e al licenziamento (art. 6).

262. Pure una misura importante prevista dalla legge sulla parità è il diritto delle organizzazioni femminili o sindacali di agire a proprio nome per far accertare l'esistenza di una discriminazione. Hanno qualità per agire le organizzazioni femminili o i sindacati costituiti da almeno due anni qualora sembri verosimile che l'esito del processo riguarderà un numero considerevole di rapporti di lavoro (art. 7).

263. Un'altra delle misure previste per agevolare l'applicazione del diritto all'uguaglianza è la gratuità del processo. Infatti, l'introduzione di un'azione giudiziaria può avere come ostacolo il costo del processo. La legge sulla parità vi pone rimedio prevedendo la gratuità indipendentemente dal valore litigioso. Garantisce parimente il diritto delle parti di farsi rappresentare (art. 12). Al fine di consentire una composizione amichevole delle controversie, i Cantoni devono instaurare una procedura di conciliazione facoltativa e gratuita (art. 11).

d) Partecipazione ai compiti domestici e all'educazione dei figli

264. Esistono pochi dati in Svizzera riguardanti il lavoro domestico. Un gruppo di problemi inerenti al "lavoro non remunerato" è stato per la prima volta integrato nell'Inchiesta svizzera sulla popolazione attiva nel 1997. Questo modulo d'intervista di una durata di cinque minuti circa ha consentito di raccogliere indicazioni sui diversi tipi di lavoro non remunerato (lavoro domestico / lavoro volontario o onorifico) come anche sul tempo che viene loro dedicato. Tali problemi saranno esaminati ogni triennio. Secondo i risultati del 1997, le donne dedicano ai lavori domestici il doppio di tempo rispetto agli uomini.

265. Nel quadro degli aiuti finanziari previsti dalla legge sulla parità, la Confederazione ha prestato sostegno a diversi progetti di cui alcuni riguardano precisamente l'ultima delle preoccupazioni espresse dal Comitato in materia d'uguaglianza tra i sessi:

- progetto riguardante una serie di video della tematica "La ripartizione dei ruoli secondo uno spirito di partenariato";
- progetto "Integra II" (del Centro delle madri della città di Berna) che offre posti di lavoro per genitori con figli (con lo scopo di agevolare un futuro reinserimento nella vita professionale);

- progetto che contribuisce al riconoscimento delle molteplici qualifiche acquisite nell'adempimento di compiti familiari e domestici e al promovimento del trasferimento di queste qualifiche nel mondo del lavoro;
- progetto che prevede strutture d'accoglienza per fanciulli nel cantone d'Argovia.

III. Dichiarazioni di maltrattamenti all'atto di arresto e di custodia, in particolare verso i cittadini stranieri (par. 13 e 24 delle osservazioni finali)

266. È stato accertato che le denunce riguardanti i maltrattamenti sono spesso fatte da cittadini stranieri. È stato osservato che nei diversi rapporti allestiti in merito i Cantoni generalmente in causa sono Ginevra, Ticino, ovvero due Cantoni di confine, e Zurigo. Inoltre, questi Cantoni sono provvisti di aeroporto nei quali la concentrazione di stranieri è assai forte. La popolazione ginevrina, ad esempio, è costituita di oltre il 39 % di stranieri. Il 60% circa delle persone arrestate sono stranieri di cui un gran numero di passaggio. Statisticamente, è quindi comprensibile che numerose lamentele provengano da stranieri.

267. In questo contesto, è opportuno segnalare che secondo la statistica della polizia sulla criminalità la proporzione dei delinquenti stranieri ha raggiunto il 51,5 % nel 1997. Riguardo alla statistica delle condanne penali in Svizzera, risulta che tra il 1992 e il 1996 oltre il 40 % delle condanne pronunciate concernevano stranieri (di cui un terzo circa residenti all'estero).

268. Detto questo, ribadiamo che l'uso della forza nell'ambito di un arresto 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 e di norme di deontologia essenziali perfettamente a conoscenza dei membri delle forze dell'ordine alle quali vengono pur sempre rammentati.

269. Nel Cantone di Ginevra, il CPT si è felicitato (cfr. rapporto al Consiglio federale inerente alla visita del CPT effettuata in Svizzera dall'11 al 23 febbraio 1996, par. 16, pag. 12) circa i numerosi provvedimenti presi, dopo la sua prima visita, da parte della polizia nel contesto della prevenzione dei maltrattamenti, tendenti a sensibilizzare i funzionari di polizia in merito ai diritti umani, la gestione dello stress e il miglioramento dei rapporti interetnici. Inoltre sono stati instaurati l'obbligo di menzionare l'uso di un eventuale ricorso alla forza nei rapporti di polizia, la disponibilità di un medico dell'Istituto universitario di medicina legale e la designazione di un inquirente neutro in caso di denuncia. Il CPT ha concluso auspicando vivamente che misure comparabili siano adottate in tutta la Svizzera.

270. Nel rapporto interinale del 2 giugno 1997 in risposta al rapporto del CPT già menzionato (pag. 5), il Consiglio federale ha dichiarato di condividere interamente il parere del CPT secondo cui l'adozione in tutti i Cantoni svizzeri di misure comparabili

a quelle adottate a Ginevra nel contesto della prevenzione dei maltrattamenti sarebbe altamente auspicabile. Ha tuttavia ricordato che l'adozione di queste misure permangono competenza dei Cantoni a cui sarà comunicato l'auspicio del CPT. È opportuno osservare che la polizia ginevrina si è dotata di un codice di deontologia a contare dal mese di agosto 1997.

271. Segnaliamo infine in questo contesto che le richieste individuali inoltrate alla Commissione europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'articolo 3 CEDU sono state tutte dichiarate irricevibili o malfondate salvo una che è stata tolta di ruolo dalla Corte.

IV. Assenza nei Cantoni di meccanismi indipendenti delle registrazioni e del decorso delle denunce per maltrattamenti da parte della polizia (par. 13 e 24 delle osservazioni finali)

272. Appena si parla di maltrattamenti da parte della polizia si fa stato di reati penali: lesioni fisiche, vie di fatto, ingiurie e discriminazioni razziali, minacce, costrizioni e abuso d'autorità. Questi reati, in necessario concorso con l'abuso d'autorità, sono perseguibili d'ufficio e sono giudicati dalle autorità giudiziarie penali. I fatti sono esaminati da un procuratore, istruiti da un giudice dell'istruzione e giudicati da un tribunale. Il giudizio di prima istanza o la decisione di non luogo a procedere può essere impugnato a livello cantonale e in seguito davanti al Tribunale federale. Analogamente dicasi riguardo alla procedura civile che la parte lesa può avviare per ottenere la riparazione di un eventuale danno materiale o torto morale (art. 41 segg. COS) e a una procedura disciplinare avviata dall'autorità competente. Queste vie di diritto risultano sufficienti. Non vi è quindi alcuna necessità imperativa di sovrapporre all'apparato giudiziario penale e civile una nuova istituzione che s'aggiungerebbe alle procedure già esistenti con il rischio di porre in forse l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici competenti in materia.

V. Isolamento (par. 13 e 24 delle osservazioni finali)

273. La legislazione di procedura penale di alcuni Cantoni della Svizzera romanda consente espressamente di limitare temporaneamente la libertà di comunicazione dell'imputato quando vi è rischio di collusione sempre che la misura sia imposta nell'interesse dell'istruttoria e rispetti il principio della proporzionalità; la persona colpita da siffatto provvedimento ha nondimeno possibilità di ricorso a un'istanza giudiziaria. È primordiale sottolineare che tale possibilità di restrizione temporanea dei contatti di un detenuto con terzi - possibilità d'altronde nota anche in altri Cantoni - non ha nulla a che vedere con ciò che si chiamava "l'isolamento". Quest'ultimo era infatti praticato fino a una quindicina di anni fa in diversi Cantoni come un mezzo lecito per indurre l'imputato a informare la giustizia o a confessare. Anzi, era spesso accompagnato da condizioni di carcerazione più severe dell'ordinario. Proprio per

questo è stato oggetto di vive critiche da parte della dottrina che si spingeva a qualificarlo addirittura a moderno provvedimento di tortura. Quindi sotto questa forma e in questo intento "l'isolamento" è stato abbandonato da tutti i Cantoni svizzeri senza eccezione alcuna. Purtroppo l'espressione permane recepita in tre codici cantonali di procedura penale. Specifichiamo che le restrizioni imposte a un detenuto mai potranno spingersi fino al suo isolamento totale. Come è affermato dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo in una pratica riguardante la Svizzera, "un isolamento sensoriale completo combinato con un isolamento sociale può distruggere la personalità e costituisce una forma di trattamento inumano non giustificabile da esigenze di sicurezza o qualsiasi altra ragione." (Rapporto della Commissione del 1° luglio 1993 nella causa Abdelaziz Bouajila). Pertanto, l'imputato ha avuto contatto, all'occorrenza sorvegliato, con il proprio avvocato per poter almeno esercitare il proprio diritto di ricorso e, in caso di carcerazione preventiva, per preparare la propria difesa.

274. È opportuno sottolineare che queste restrizioni riguardanti il contatto fra detenuti e terzi sono pronunciate raramente e, contrariamente a quanto afferma il paragrafo 13 delle osservazioni finali del Comitato, mai saranno pronunciate per un periodo indeterminato.

Infine occorre osservare che il rapporto fondamentale per l'unificazione della procedura penale in Svizzera non impiega più l'espressione "isolamento".

VI. Informazione immediata della famiglia o dei congiunti in caso di arresto; possibilità di contattare un avvocato subito dopo l'arresto; esame da parte di un medico indipendente fin dall'inizio della custodia (par. 13 e 24 delle osservazioni finali)

275. Non sono note al Governo svizzero le difficoltà pratiche evocate dal Comitato (par. 13 delle osservazioni finali) secondo cui gli imputati avrebbero difficoltà ad avvertire i familiari o i loro congiunti a partire dall'arresto. Come il Governo svizzero ha già ribadito davanti al CPT e al CAT osserviamo che l'esigenza è applicata attualmente senza difficoltà pratiche. D'altronde un numero sempre maggiore di codici cantonali di procedura penale recano espressamente una disposizione che prevede sostanzialmente l'obbligo di informare il detenuto circa il suo diritto di avvisare o di far avvisare i congiunti. Ne è il caso, ad esempio, per il codice di procedura penale bernese (art. 174 cpv. 3), vallesano (art. 71 cpv. 1) e friburghese (art. 109, la cui entrata in vigore è fissata al 1° dicembre 1998). L'avamprogetto della legge sulla procedura penale federale innanzi menzionata (vedi parte seconda del rapporto dedicata all'art. 14 par. 135) reca parimente una disposizione analoga (art. 45 cpv. 5). Tuttavia, anche nei Cantoni in cui il codice di procedura penale non lo prevede esplicitamente, il diritto di informare la famiglia o i congiunti in caso di arresto è direttamente garantito sia dal diritto costituzionale non scritto della libertà personale, sia dall'articolo 8 CEDU e dall'articolo 18 del Patto, nella misura in cui qualsiasi rifiuto di informare la famiglia o i congiunti costituirebbe un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare. Infine, il rapporto di concetto per l'unificazione della procedura penale prevede il diritto dell'imputato in carcerazione

preventiva di informare i congiunti circa la sua incarcerazione; questo diritto è applicabile per analogia anche alla custodia.

276. Circa l'assistenza di un avvocato sin dall'inizio dell'arresto, taluni disciplinamenti cantonali recenti prevedono il diritto di informare il difensore circa l'arresto e i motivi del medesimo (ad es. art. 174 cpv. 3 del codice di procedura penale bernese) come l'obbligo di avvertire le persone in custodia circa il loro diritto di rifiutarsi di rispondere. Aggiungasi che le persone interrogate possono dichiarare di essere disposte a deporre soltanto davanti al giudice dell'istruzione. Gli interessati devono essere informati in merito a questi diritti prima di qualsiasi interrogatorio. Siffatto disciplinamento applica la raccomandazione del Comitato che ha sottolineato nel contesto "la necessità di consentire al sospettato di entrare in contatto con il suo avvocato (par. 24)". Anche il rapporto di concetto ha fatto sua la raccomandazione proponendo che la persona in custodia debba essere informata circa il diritto di contattare un difensore.

277. Tuttavia, non sembra attualmente possibile sottoscrivere senza riserva non unicamente la possibilità di contattare l'avvocato ma anche il diritto di essere assistito da un avvocato in occasione del primo interrogatorio. L'atteggiamento riservato della Svizzera in questa materia non si scosta d'altronde dal parere maggioritario degli Stati europei; pertanto, il progetto in fase di elaborazione di un protocollo addizionale alla CEDU concernente i diritti delle persone private della propria libertà non garantisce in modo assoluto il diritto all'assistenza di un avvocato durante la custodia.

278. Circa la presenza di un medico indipendente, il Consiglio federale ha indicato nella propria risposta all'ultimo rapporto del CPT che "il diritto per un arrestato di ricevere le cure del caso e di essere esaminato da un medico non appena lo richiede è riconosciuto in Svizzera senza restrizione alcuna". L'osservanza di questo diritto in pratica è stata globalmente confermata nelle osservazioni fatte in occasione della visita del CPT nel 1996. La custodia è un provvedimento urgente e di breve durata. Conseguentemente non è necessario che i medici chiamati a intervenire debbano essere immediatamente disponibili. La maggior parte dei Cantoni ha organizzato un sistema di permanenza medica. In ognuno di essi il medico che è chiamato presso la persona arrestata è un medico diplomato, vincolato dal giuramento di Ippocrate, e conseguentemente indipendente che si preoccupa unicamente della salute del proprio paziente. È opportuno citare l'esempio di un recente disciplinamento del Cantone di Ginevra che prevede, sia per la persona in custodia, sia per la polizia stessa, la possibilità di chiedere che si proceda a un esame medico durante la custodia e alla conclusione della medesima.

VII. Carcerazione di più giorni in posti di polizia (par. 14 e 25 delle osservazioni finali)

279. Gli imputati non possono essere detenuti durante diversi giorni nelle celle dei posti di polizia. Il CPT in merito a questo punto aveva manifestato le medesime preoccupazioni come il Comitato dei diritti dell'uomo. Sforzi importanti sono stati

compiuti in diversi Cantoni fra cui Berna, Zurigo, Vallese, Vaud, Ticino e Ginevra talché attualmente la situazione si è regolarizzata. Inoltre, l'aliquota d'occupazione dei centri di carcerazione preventiva è diminuita.

280. È opportuno osservare che il concetto di unificazione della procedura penale limita la custodia a 24 ore senza possibilità di proroga, come recitano le legislazioni della maggior parte dei Cantoni.

**VIII. Assistenza di un interprete
(par. 16 e 27 delle osservazioni finali)**

281. Circa la preoccupazione espressa al paragrafo 16 delle osservazioni finali, il Governo svizzero tende a credere che si tratti di un malinteso. Ricordiamo anzitutto che la norma dell'articolo 14 paragrafo 3 lettera f del Patto è concretamente realizzata in ben 24 leggi cantonali di procedura penale su 26. Nei Cantoni di Zugo e dei Grigioni, la norma è di natura consuetudinaria, ma il diritto all'assistenza di un interprete è rispettato allo stesso titolo come negli altri Cantoni. Aggiungasi, come l'ha notato con soddisfazione il Comitato, che "anche se la Costituzione federale non contiene disposizioni riguardanti la garanzia di un processo equo, la giurisprudenza del Tribunale federale ha dedotto tutte le necessarie garanzie dall'articolo 4 della Costituzione" (par. 9 delle osservazioni finali). In siffatte condizioni, poco importa che la norma dell'assistenza di un interprete figuri espressamente nel codice di procedura penale di un Cantone visto che vengono applicate norme gerarchicamente superiori alla legislazione cantonale. Ecco perché questa garanzia all'assistenza di un interprete non ha praticamente posto problemi.

**IX. Carcerazione amministrativa di cittadini stranieri in base alla legge federale sulle misure coercitive
(par. 15 e 26 delle osservazioni finali)**

282. All'atto della presentazione del rapporto iniziale, la legge federale sulle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri ha suscitato da parte del Comitato talune preoccupazioni (par. 15 delle osservazioni finali). Pur non essendo mutata la situazione, è opportuno recare taluni complementi di informazioni a quanto già esposto in occasione della presentazione orale del rapporto iniziale.

283. Prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti coercitivi nella legge concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, la durata della carcerazione in vista del rinvio è limitata a trenta giorni. Sin dall'inizio degli anni novanta è emerso che tale strumento era insufficiente per un numero sempre crescente di casi. Infatti, passando alla clandestinità, un gran numero di stranieri si sottraeva al rinvio. Inoltre la prassi ha dimostrato che la durata massima della carcerazione prevista dalla legge era troppo breve. L'organizzazione delle modalità di partenza, in particolare l'ottenimento di documenti di viaggio, richiede molto tempo senza contare che la

mancanza di cooperazione da parte degli stranieri complica ampiamente il compito delle autorità. Per affrontare questo problema, le autorità federali sono ricorse all'internamento, unica misura che consente di rispondere efficacemente alle manovre di taluni stranieri che dissimulano la loro identità nell'evidente scopo di sottrarsi all'esecuzione di una decisione di rinvio.

284. Tuttavia l'internamento non è stato concepito per simili applicazioni. Aggiungasi che la conformità di questo provvedimento con gli strumenti internazionali, in particolare con l'articolo 5 CEDU, era discutibile. Conseguentemente è stato elaborato un progetto di legge che sancisce la carcerazione in vista di un rinvio come anche un controllo giudiziario per meglio rispondere a tali finalità. Le disposizioni circa l'internamento sono pertanto state abrogate con l'entrata in vigore, il 1° febbraio 1995, della legge federale sulle misure coercitive.

285. D'ora in poi la durata massima della carcerazione è stabilita a 3 mesi (art. 13b LDDS). Con il consenso delle autorità giudiziarie cantonali può essere prorogata di 6 mesi. In nessun caso la durata massima della carcerazione può superare i 9 mesi (e non, come ha affermato il Comitato, un anno). Tale termine basta nella maggior parte dei casi per determinare l'identità e per fare allestire le carte necessarie all'esecuzione del rinvio. Se eccezionalmente ciò non fosse il caso, la persona dovrebbe obbligatoriamente essere liberata.

286. Per contro, se emerge che lo straniero non può essere espulso o rinvio durante la durata massima della carcerazione e ciò per ragioni giuridiche o materiali, deve essere levata immediatamente la carcerazione. Infatti, quest'ultima in previsione del rimpatrio è lecita soltanto nella misura in cui sussistano forti probabilità di conseguire lo scopo previsto.

287. Il timore che funzionari delle autorità cantonali di polizia degli stranieri possano arrestare per caso o su semplice sospetto è infondato. Infatti il legislatore ha preso le necessarie precauzioni. Da un canto non si può ordinare una misura qualsiasi bensì unicamente quelle enunciate esaustivamente nella legge. D'altro canto, un giudice deve esaminare nel termine di 96 ore la liceità e l'adeguatezza delle misure. Inoltre, le domande di cessazione della carcerazione sono oggetto di esami periodici. Infine rimangono aperti i rimedi di diritto fino al Tribunale federale.

288. Le misure coercitive sono provvedimenti amministrativi che mirano a garantire l'esecuzione delle decisioni di rinvio di richiedenti l'asilo la cui domanda non sia stata accolta e di stranieri che soggiornano illegalmente. Esse non sostituiscono le sanzioni penali prese per gli stranieri delinquenti. Le autorità amministrative cantonali devono poter ordinare misure la cui legalità e equità saranno successivamente controllate da un giudice indipendente. In una decisione del 16 febbraio 1998 (DTF 124 IV 1), il Tribunale federale ha precisato che la carcerazione in vista del rinvio deve per norma essere dedotta dalla pena privativa della libertà. Secondo il Tribunale federale, ciò vale quando sono adempiute le condizioni per una carcerazione preventiva e la carcerazione in vista del rinvio risponde alla funzione di carcerazione preventiva.

289. Il Comitato esprime preoccupazione davanti al fatto che il controllo della carcerazione in vista del rinvio è effettuato entro un periodo massimo di 96 ore mentre nel campo penale questo controllo è garantito dopo 24 o 48 ore in funzione dei Cantoni. Sembrerebbe che il parallelismo operato dal Comitato si fondi su un malinteso. Infatti, il termine di 24 o 48 ore in materia penale è previsto per il primo controllo, sommario, dell'ammissibilità della carcerazione da parte di un giudice o un altro magistrato autorizzato dalla legge (art. 9 par. 3 del Patto; art. 5 par. 3 CEDU). Per contro, il termine di 96 ore concerne il controllo della legalità da parte di un tribunale. Il parallelo a questo controllo giudiziario in materia penale non è la procedura prevista all'articolo 9 paragrafo 3 del Patto (o art. 5 par. 3 CEDU), ma quella prevista all'articolo 9, paragrafo 4 (art. 5 par. 4 CEDU) (cfr. DTF 121 I 53: il giudice dell'istruzione bernese non è una "autorità giudiziaria" secondo l'articolo 13c capoverso 2 LDDS.). Per un vero controllo giudiziario non può essere considerato eccessivo un termine di 96 ore.

290. Al paragrafo 26 delle osservazioni finali, il Comitato raccomanda di adottare tutte le misure affinché gli stranieri siano informati in una lingua ad essi comprensibile circa i rimedi giuridici di cui dispongono e che siano poi assistiti da un consulente.

291. Le autorità svizzere hanno sempre considerato siffatta raccomandazione. Infatti, nella procedura che ordina la carcerazione lo straniero è informato senza indugio e nella lingua che capisce in merito alle ragioni dell'arresto. Se necessario è messo a disposizione un interprete. La motivazione scritta della decisione che ordina la carcerazione può essere data nella lingua ufficiale del Cantone interessato. Pur non esistendo il diritto a una traduzione scritta, la polizia degli stranieri e l'amministrazione penitenziaria devono garantire che lo straniero detenuto non abbia soltanto ricevuto la decisione contenente fra l'altro le vie di ricorso possibili, ma che abbia anche compreso il contenuto (DTF del 9 agosto 1996, B.L. c/ polizia degli stranieri del Cantone di Zurigo e tribunale del distretto di Zurigo).

292. Secondo l'articolo 13c capoverso 2 LDDS, il provvedimento della carcerazione deve essere esaminato dall'autorità giudiziaria al termine di una procedura orale obbligatoria cui lo straniero non può rinunciare. L'esigenza di una procedura orale comprova che il legislatore non voleva limitarsi alla semplice audizione dell'imputato. Anche in questo caso, se necessario è prevista la partecipazione di un interprete.

293. Secondo l'articolo 13d capoverso 1 LDDS, il detenuto deve poter conversare e corrispondere con il suo rappresentante. Il Tribunale federale deduce da questa disposizione come anche dall'articolo 4 Cost. (diritto di essere udito) che lo straniero ha il diritto di assumere un rappresentante nella procedura che ordina la carcerazione e in quella del controllo della medesima.

294. La legge non disciplina il problema del diritto dello straniero indigente all'assistenza giudiziaria. Nella propria giurisprudenza il Tribunale federale ha precisato che l'assistenza giudiziaria non può essere negata a uno straniero indigente incarcerato in vista del rinvio e ancor meno in una procedura volta alla proroga della carcerazione (DTF 122 I 49 cons. 2c e d). In merito alla procedura del controllo della carcerazione in previsione del rinvio taluni Cantoni (ad esempio Vaud e Zugo) prevedono espressamente il diritto all'assistenza giudiziaria.

X. Decreto del 24 febbraio 1948 concernente i discorsi politici di stranieri (par. 17 e 28 delle osservazioni finali)

295. Il Comitato dei diritti dell'uomo ha raccomandato che il decreto del 24 febbraio 1948 concernente i discorsi politici di stranieri fosse abrogato o riveduto in modo da risultare conforme alla garanzia della libertà d'espressione recata nell'articolo 19 del Patto. Il Consiglio federale ha abrogato il decreto concernente i discorsi politici di stranieri il 9 marzo 1998 con effetto al 30 aprile 1998.

XI. Raggruppamento familiare dei lavoratori stranieri (par. 18 e 29 delle osservazioni finali)

296. Il Comitato prende atto che il raggruppamento familiare non è immediatamente accordato ai lavoratori stranieri che risiedono in Svizzera, bensì dopo un periodo di 18 mesi. Secondo il parere del Comitato tale periodo durante il quale lo straniero deve essere separato dalla propria famiglia è troppo lungo.

297. Il raggruppamento familiare dei lavoratori che risiedono in Svizzera non è mai stato sottoposto a un termine d'attesa di 18 mesi bensì di 12 mesi. Il Consiglio federale ha soppresso questo termine d'attesa di un anno il 23 ottobre 1993 con la revisione della propria ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita il numero degli stranieri (RS 823.21).

298. Per contro, i lavoratori stagionali (durata massima di 9 mesi) non hanno diritto al raggruppamento familiare. Questo statuto potrebbe essere presto soppresso.

XII. Adozione all'estero (par. 19 e 30 delle osservazioni finali)

299. Il Comitato è preoccupato circa l'obbligo, per le persone che adottano un fanciullo all'estero sotto il regime dell'adozione semplice, di fare una domanda di adozione piena in Svizzera se vogliono che essa sia poi riconosciuta come tale in Svizzera; con tale procedura l'adozione definitiva sottostà a un termine di prova di due anni durante il quale, da un canto, i genitori adottivi possono rinunciare all'adozione e, dall'altro, il figlio è soltanto a beneficio di un permesso di dimora temporaneo e rinnovabile per stranieri. Il Comitato raccomanda che vengano prese le misure legislative necessarie affinché il figlio adottato all'estero ottenga, dal momento del suo arrivo in Svizzera, la cittadinanza svizzera se i genitori sono svizzeri o un permesso di dimora o di domicilio se i genitori sono titolari di un siffatto

permesso e che il termine di prova di due anni per la concessione dell'adozione non sia applicabile a questi figli.

300. Queste osservazioni e raccomandazioni del Comitato esigono una risposta graduata. Anzitutto bisogna distinguere se l'adozione può o non può essere riconosciuta in Svizzera.

301. In assenza di convenzione internazionale, un'adozione straniera può essere riconosciuta in Svizzera se è stata pronunciata nello Stato di domicilio o nel Stato d'origine degli adottanti (art. 78, cpv. 1 della legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP; RS 291)) e se sono adempiute le altre condizioni di riconoscimento di un'adozione straniera in Svizzera (art. 25 a 27, 31 LDIP). Orbene, secondo la concezione svizzera attuale, un'adozione straniera può essere riconosciuta in Svizzera anche se non sia stata preceduta da nessun periodo di prova o se è più corta rispetta al diritto svizzero.

302. Ora, dal momento che l'adozione è riconosciuta secondo il diritto svizzero l'adottato beneficia nella legislazione sugli stranieri degli stessi diritti come il figlio di sangue. Il figlio minore di 18 anni adottato da persone titolari di un permesso di domicilio riceverà egli pure un permesso di domicilio (art. 17 cpv. 2 LDDS) e il figlio minore di 18 anni adottato dal titolare di un permesso di dimora sarà egli pure messo a beneficio di tale permesso (art. 38, 39 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21)). Il figlio che non acquisisce la cittadinanza svizzera ha per norma il diritto, scaduto il termine di 12 anni, di chiedere l'autorizzazione di essere naturalizzato svizzero (art. 15, cpv. 1 della legge federale sulla cittadinanza (LCit) del 29 settembre 1952. Visto che gli anni tra il decimo e il ventesimo anno compiuto contano il doppio, è possibile formulare una domanda dopo sei anni di residenza in Svizzera (art. 15, cpv. 2 LCit). Se è adottato all'estero da un cittadino svizzero e l'adozione è riconosciuta in Svizzera di pieno diritto, il figlio acquisisce il diritto di cittadinanza cantonale e comunale dell'adottante e quindi la cittadinanza svizzera (art. 7 della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera).

303. È quindi accertato che nella maggior parte dei casi l'adozione è pronunciata ben innanzi alla scadenza del periodo di due anni.

304. La situazione è diversa quando l'adozione non può essere riconosciuta in Svizzera. In siffatto caso i genitori adottivi possono richiedere che venga pronunciata un'adozione piena in Svizzera. Affinché ciò avvenga devono essere adempiute le condizioni del diritto internazionale privato (art. 75, cpv. 1 e 77, cpv. 1 e 2 LDIP) e del diritto interno svizzero - in particolare che sia trascorso un periodo di prova di due anni (art. 264 CCS) -.

305. Prima di poter accogliere in Svizzera un fanciullo collocato originario dell'estero in vista della sua adozione, i genitori adottivi devono chiedere anzitutto l'autorizzazione presso l'autorità competente del loro domicilio in Svizzera. Secondo l'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri, siffatta autorizzazione può essere accordata al fanciullo straniero qualora siano adempiute le condizioni del codice civile svizzero sul collocamento dei fanciulli e sull'adozione. In tal caso vengono

rilasciati l'autorizzazione d'entrata come anche il permesso annuale di dimora. Questo è rilasciato fino a quando è pronunciata l'adozione.

306. Se l'adozione non viene pronunciata e questa poi fallisce anche dopo un nuovo collocamento, il permesso di dimora rilasciato giusta l'articolo 35 OLS non può essere prorogato. Gli insuccessi accertati in simili casi di collocamento in vista dell'adozione sono rari. Comunque, l'autorità svizzera autorizza i fanciulli a continuare a dimorare in Svizzera, fondandosi sugli articoli 36 o 13 lettera f OLS. Secondo una prassi costante, questi fanciulli sono liberati dal controllo federale dopo una dimora regolare e ininterrotta di cinque anni. Ottengono quindi di norma un'autorizzazione di domicilio dopo cinque anni. Sinora non vi sono stati casi di rimpatrio forzato. Osserviamo d'altronde che la Convenzione dell'Aia precitata prevede all'articolo 21 lettera c che in ultima analisi conviene garantire, se l'interesse del fanciullo lo esige, il suo rimpatrio nello Stato d'origine.

307. È opportuno segnalare inoltre che è prevista la modifica del codice civile svizzero nel senso che il periodo di prova sarà ridotto da due a un anno. L'articolo 264 CCS assumerebbe allora il tenore seguente: "Il minorenni può essere adottato quando i futuri genitori adottivi abbiano prodigato cure e provveduto alla sua educazione, durante almeno un anno, e l'insieme delle circostanze consenta di prevedere che il vincolo di filiazione servirà al suo bene, senza pregiudicare, in modo non equo, altri figli dei genitori adottivi".

308. Il 16 gennaio 1995, la Svizzera ha firmato la Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione del fanciullo e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale. La procedura di consultazione circa la summenzionata convenzione come anche l'avamprogetto della pertinente legge federale sono terminati il 30 giugno 1997 e sono ora in fase di realizzazione i lavori per la ratificazione. Entrambi gli oggetti mirano a istituzionalizzare la cooperazione tra autorità dello Stato d'origine e le autorità dello Stato d'accettazione e a consentire pertanto un consolidamento della protezione dei fanciulli. Propongono segnatamente provvedimenti per combattere gli abusi come ad esempio la tratta dei fanciulli. L'avamprogetto di legge federale non contiene il diritto dei fanciulli a un permesso di domicilio al momento dell'entrata. In considerazione delle critiche emerse durante la procedura di consultazione, la questione dello statuto di polizia degli stranieri per i fanciulli che entrano in Svizzera ai fini d'adozione sarà oggetto di un riesame approfondito durante la revisione totale della LDDS.

XIII. Protezione delle minoranze **(par. 20 delle osservazioni finali)**

309. Benché la Costituzione federale non contenga ancora disposti che riflettano interamente l'articolo 27 del Patto, la questione della protezione delle minoranze è una finalità costante per la Svizzera (cfr. seconda parte del rapporto dedicato all'art. 27, par. 229-254).

310. È opportuno rammentare che le diverse minoranze menzionate nell'articolo 27 del Patto beneficiano di tutte le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione

federale (e dalle leggi federali che ne derivano), dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal presente Patto. In proposito non è fatta nessuna distinzione tra le persone appartenenti a minoranze e aventi la cittadinanza svizzera e quelle che non hanno questa cittadinanza (cfr. parte seconda dedicata all'art. 27, par. 235).

Elenco delle abbreviazioni

Testi legali

CCS	Codice civile svizzero, del 10 dicembre 1907
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 1° novembre 1950
COS	Codice svizzero delle obbligazioni, del 30 marzo 1911
CPS	Codice penale svizzero, del 21 dicembre 1937
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera, del 29 maggio 1874
AIMP	Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale, del 20 marzo 1982
LAsi	Legge federale sull'asilo, del 5 ottobre 1979
LAMal	Legge federale sull'assicurazione malattie, del 18 marzo 1994
LAVS	Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, del 20 dicembre 1946
LPar	Legge federale sulla parità dei sessi, del 24 maggio 1995
LCit	Legge federale su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, del 29 settembre 1952
LPD	Legge federale sulla protezione dei dati, del 19 giugno 1992
LDIP	Legge federale sul diritto internazionale privato, del 18 dicembre 1987
LDDS	Legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, del 26 marzo 1931
LL	Legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio, del 13 marzo 1964
OG	Legge federale sull'organizzazione giudiziaria, del 16 dicembre 1943
OLS	Ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri, del 6 ottobre 1986
PP	Legge federale sulla procedura penale, del 15 giugno 1934

Raccolte di legislazioni e di giurisprudenza, messaggi del Consiglio federale

DTF	Raccolta delle decisioni del Tribunale federale svizzero
FF	Foglio federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

Dipartimenti federali, organizzazioni internazionali, comitati e commissioni

CAT	Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura
CERD	Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale
CFS	Commissione federale degli stranieri
CFPD	Commissione federale per i problemi della donna
CFR	Commissione federale contro il razzismo
CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
CRA	Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
UIL	Organizzazione internazionale del lavoro

Documentazione

La Costituzione federale, il disegno di revisione della Costituzione federale come anche tutti i testi di legge e i documenti citati nel presente rapporto possono essere ottenuti presso l'Ufficio federale di giustizia, Divisione degli affari internazionali, 3003 Berna