

Messaggio

**concernente l'adesione della Svizzera
alla Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione
di ogni forma di discriminazione razziale e la conseguente revisione
del Codice penale**

del 2 marzo 1992

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio ci pregiamo sottoporvi, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente l'adesione della Svizzera alla Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, come pure un disegno di modificazione del Codice penale e del Codice penale militare.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1984 P 83.464 Razzismo. Revisione del Codice penale
(N 23.3.84, [Ziegler-Ginevra]-Robbiani)

1989 P ad 89.250 Ratifica della Convenzione sulla discriminazione razziale
(N 17.3.89, Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

2 marzo 1992

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Felber

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin



Compendio

Conformemente ad un intento più volte ribadito nel corso di questi ultimi anni, con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone alle Camere federali la Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Questa Convenzione completa, in un ambito importante, i trattati relativi ai diritti dell'uomo approvati lo scorso anno dal Parlamento. Forte di 130 Stati Parte, tale strumento è una delle Convenzioni più riconosciute a livello universale e, soprattutto per motivi inerenti alla politica dei diritti umani, l'esclusione della Svizzera non è più giustificata. D'altra parte, alcuni incidenti provocati da estremisti in Svizzera e in Europa occidentale, come pure i segni di xenofobia latente in determinate frange della popolazione evidenziano quanto siano attuali, ancora oggi, gli scopi perseguiti dalla Convenzione. La Convenzione proibisce la discriminazione razziale e obbliga gli Stati Parte a combatterla e prevenirla mediante l'attuazione di differenti provvedimenti. Essa esige in particolare che alcuni atti di discriminazione razziale siano contemplati nel diritto penale.

Per tener conto di tali esigenze il Consiglio federale propone di introdurre nel Codice penale e nel Codice penale militare una disposizione che renderà punibili la propaganda razzista, gli oltraggi razzisti alla dignità umana e il rifiuto, per motivi razzisti, di un bene o di un servizio offerto pubblicamente. Il Consiglio federale prevede inoltre di istituire una commissione extra-parlamentare in grado di consigliare e proporre provvedimenti concreti nell'ambito della lotta contro la discriminazione razziale.

Una volta che il Codice penale sarà stato riveduto, il sistema giuridico svizzero soddisferà ampiamente le esigenze poste dalla Convenzione. Il Consiglio federale è tuttavia costretto a formulare due riserve. La prima deve permettere alla libertà d'opinione e alla libertà d'associazione di mantenere a livello penale l'importanza loro attribuita nell'ordinamento giuridico svizzero. La seconda deve permettere alla Svizzera di conservare la sua libertà di azione nell'ambito dell'ammissione di stranieri nel mercato del lavoro svizzero. Benché la politica svizzera in questo settore non persegua affatto fini discriminatori, non è da escludere che essa possa farsi rimproverare di esplicitare un tale effetto.

La Convenzione istituisce un Comitato incaricato di sorvegliare l'ossequio delle sue disposizioni, segnatamente mediante rapporti che gli Stati le presenteranno a scadenze regolari. A questo proposito il Consiglio federale propone di riconoscere la procedura facoltativa di comunicazione individuale, pure prevista dalla Convenzione, soltanto quando la Svizzera avrà compiuto le prime esperienze con i propri rapporti.

Messaggio

1 Introduzione

Le disparità economiche e sociali viepiù accentuate tra Nord e Sud come pure tra Ovest ed Est hanno provocato nel corso degli ultimi anni importanti flussi migratori in tutto il mondo, accentuati per giunta da una crescente mobilità. In Svizzera, come in altri Paesi europei, lo sviluppo economico degli anni '80 ha provocato un costante aumento della popolazione straniera. Il forte incremento del numero dei richiedenti l'asilo nel corso dell'ultimo decennio ha inoltre contribuito a far del rapporto tra la popolazione svizzera e quella straniera uno dei temi centrali dell'attuale politica interna del nostro Paese. Numerosi elementi inducono a pensare che la soluzione di tali problemi di politica demografica costituirà in tutti i Paesi industrializzati, compresa la Svizzera, una delle grandi sfide politiche dell'avvenire¹⁾.

I flussi migratori ai quali assistiamo oggi generano in molti cittadini svizzeri sentimenti di paura e alimentano anche alcuni atteggiamenti negativi legati al rischio di vedere sminuire, per diverse ragioni, il nostro elevato livello di vita. Come in altri Paesi d'Europa, tali timori si manifestano mediante aggressioni contro persone, per lo più emigrati alla ricerca di un lavoro e rifugiati, considerate come intrusi. È proprio perché il nostro mondo economico e culturale è sempre maggiormente caratterizzato dalla mobilità che in un piccolo Paese come la Svizzera dovremo preoccuparci sempre più seriamente della diversità etnica e culturale. Discutere su tali problemi non significa perdere la propria identità culturale, ma può invece costituire un prezioso apporto alle nostre strutture politiche e sociali.

Negli ultimi tempi si constata in Svizzera un aumento del numero di atti di violenza perpetrati contro stranieri. Simili gesti, siano essi i sempre più frequenti attacchi contro centri d'accoglienza di richiedenti l'asilo o violenze contro singole persone, esprimono una radicalizzazione delle forze estremiste nel nostro Paese. Molto spesso è facile constatare che questo comportamento criminale si fonda su un odio e un disprezzo verso gli stranieri in generale, segnatamente verso i richiedenti l'asilo che sono i meno socialmente accettati.

L'aumento della violenza a sfondo razzista è tuttavia soltanto un aspetto di questo fenomeno. Il comportamento stesso di una parte della popolazione svizzera, il suo rapporto quotidiano con lo straniero e l'«altro» o le sue posizioni politiche, tradiscono l'esistenza viscerale di pregiudizi razzisti e sentimenti xenofobi. Simili atteggiamenti possono assumere molteplici forme: dalla paura irrazionale del «cattivo straniero», passando per l'accusa allo straniero di essere l'origine di ogni male, fino agli studi pseudo scientifici sulla superiorità di determinate razze, la costante resta sempre la medesima, ovvero la tendenza a negare o attribuire alcune qualità umane a determinate persone in funzione della loro appartenenza o meno ad una certa razza o a tal gruppo etnico o nazionale. Il comportamento razzista consiste nel porre in dubbio la dignità umana di determinate persone o gruppi di persone. Un clima d'intolleranza e di pregiudizi

¹⁾Le note figurano al termine del testo.

razzisti ostacola o rende addirittura impossibile la pacifica convivenza di differenti gruppi nella società e pregiudica le capacità di quest'ultima di trovare soluzioni soddisfacenti ai problemi esistenti. In determinate circostanze esso può anche minacciare seriamente la pace e la sicurezza a livello internazionale.

I problemi legati ai flussi migratori evocati precedentemente necessitano indubbiamente una maggiore cooperazione internazionale che sappi tener conto degli enormi problemi economici gravanti sui Paesi in sviluppo. Nell'ambito della sua politica di aiuto allo sviluppo e della sua politica economica esterna, anche la Svizzera contribuisce ad eliminare le cause di queste difficoltà. Ma è soprattutto la politica svizzera in materia di diritti dell'uomo ad essere sollecitata. La qui proposta adesione alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (cfr. n. 4 e 5 qui sotto) esprime la solidarietà che la Svizzera è tenuta a dimostrare verso la comunità degli Stati di tutto il mondo nel loro intento di lottare contro la violazione di diritti umani fondamentali come appunto la proibizione della discriminazione razziale. La discriminazione razziale è l'espressione di un disprezzo della dignità umana che ha già provocato nel corso della storia europea ed universale episodi di terrore difficilmente immaginabili. La persecuzione degli ebrei nel terzo Reich, ma anche le prevaricazioni contro l'umanità perpetrate dalla discriminazione razziale adottata dal colonialismo in certi Paesi del Terzo mondo, sono alcuni tragici esempi delle conseguenze che simili atteggiamenti di ostilità possono avere.

La Convenzione impegna la Svizzera ad attuare provvedimenti concreti per lottare attivamente contro la discriminazione razziale e i pregiudizi di natura razziale. Le aggressioni a sfondo razziale degli ultimi tempi ci hanno persuaso della necessità d'un urgente intervento da parte delle autorità della Confederazione e dei Cantoni. Vi proponiamo pertanto di completare il Codice penale svizzero e il Codice penale militare aggiungendovi una nuova disposizione che rende punibili determinati atteggiamenti razzisti. Ci auguriamo che tale modifica possa esplicare un effetto preventivo generale (in merito alla revisione proposta cfr. n. 6).

Siamo tuttavia pienamente coscienti del fatto che la xenofobia e la discriminazione razziale non possono essere combattute solamente promulgando nuove disposizioni penali. Come sottolinea anche la Convenzione, sono necessari soprattutto provvedimenti a livello educativo e culturale che promuovano la comprensione tra gruppi etnici diversi e che permettano agli «stranieri» di integrarsi nella nostra società senza dover rinunciare alla propria identità. Affinché questi provvedimenti producano sulla società gli effetti auspicati, occorre che la Confederazione possa fare affidamento su un'attiva collaborazione dei Cantoni, a cui spetta prevalentemente la competenza in questo settore, e sul sostegno delle cerchie private (per quanto concerne ulteriori misure contro la discriminazione razziale cfr. n. 8). Il divieto della discriminazione razziale non significa tuttavia che tutte le distinzioni tra cittadini svizzeri e stranieri diventino illecite, per esempio sotto il profilo della politica dell'autorizzazione di soggiorno. Saranno unicamente proibite le discriminazioni motivate esclusivamente dalla differenza d'origine razziale o etnica e che non poggiano su alcun fondamento oggettivo.

Il nostro Paese è fiero della propria pluralità culturale: su un territorio alquanto esiguo coabitano tradizionalmente quattro gruppi linguistici differenti

in uno Stato federalistico che deve creare il giusto equilibrio tra la tutela e il rispetto delle specificità culturali dei differenti gruppi e l'intento di mantenere un minimo di coesione e di omogeneità nazionale. All'epoca della creazione dello Stato federale svizzero, la proibizione della discriminazione dei cittadini in funzione delle loro origini etniche, linguistiche o cantonali era tutt'altro che naturale; d'altra parte, l'applicazione pratica di questo principio dà adito ancora oggi a virulenti dibattiti politici, come appare ad esempio nell'ambito del nuovo diritto sulle lingue.

Il principio dell'uguaglianza giuridica, iscritto nella Costituzione federale, affonda le sue radici nell'idea che ad ogni essere umano, indipendentemente dalla sua origine, dal colore della sua pelle o dal suo sesso, occorre riconoscere uguale dignità umana. L'adesione alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e la conseguente revisione del codice penale corrispondono pienamente a questa idea e sottolineano la nostra volontà di non tollerare in Svizzera comportamenti razzisti o di disprezzo dell'essere umano.

2 Cenni storici

21 La proibizione della discriminazione razziale nel diritto internazionale

La nozione di ineguaglianza di trattamento non giustificata è stata introdotta nel diritto internazionale all'inizio di questo secolo, dapprima come correlato e complemento degli obblighi derivanti dal principio di uguaglianza di trattamento negli scambi commerciali, poi esercitando grande influenza anche su altri settori del diritto internazionale, come ad esempio sulla protezione delle minoranze nazionali contro trattamenti sfavorevoli, sullo statuto legale degli stranieri e la loro ammissione nel territorio di un Paese straniero.

È soltanto dopo la Seconda guerra mondiale, in concomitanza con lo sviluppo della tutela internazionale dei diritti dell'uomo, che l'essere umano quale individuo ha trovato posto nell'ordinamento giuridico del diritto internazionale, che sino allora disciplinava essenzialmente soltanto i diritti e doveri degli Stati, toccando i singoli soltanto indirettamente. Il principio dell'uguaglianza di tutti gli esseri umani, senza distinzione di razza, di colore, di sesso, di religione, d'origine o qualsiasi altra circostanza è stato introdotto in tutti gli accordi internazionali del dopoguerra stipulati nell'ambito dei diritti umani.

Ad un *livello universale*, vi è innanzi tutto l'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite, la quale prevede che uno degli scopi delle Nazioni Unite è di creare la collaborazione internazionale per trovare soluzioni ai problemi internazionali di ordine economico, sociale, intellettuale o umanitario, sviluppando e incoraggiando il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza alcuna distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione. In seguito, l'Assemblea generale ha confermato nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata il 10 dicembre 1948, che «tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti» (art. 1) e che «ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza di-

stinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione» (art. 2)²⁾.

I due Patti internazionali del 1966 concernenti i diritti dell'uomo impegnano gli Stati Parte a rispettare i diritti riconosciuti da questi Patti, senza alcuna distinzione (art. 2). L'articolo 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici contiene inoltre la propria clausola generale dell'uguaglianza di trattamento che deve esplicitare i suoi effetti anche al di fuori del campo d'applicazione dei diritti figuranti nel Patto. Nella sessione del dicembre 1991, il Parlamento ha approvato l'adesione della Svizzera a questi due Patti, formulando tra l'altro una riserva concernente la disposizione³⁾ appena citata. Dopo lo scadere del termine referendario nel marzo 1992, la Svizzera potrà verosimilmente aderire ad entrambi i Patti, visto che difficilmente sarà opposto un referendum.

La Convenzione n. 111 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 1958, ratificata dalla Svizzera nel 1961, proibisce la discriminazione fondata, tra l'altro, sulla razza, nell'ambito del lavoro e professionale⁴⁾. Una Convenzione dell'UNESCO del 1960 proibisce la discriminazione nell'insegnamento. Altre proibizioni della discriminazione razziale stipulate a livello di diritto internazionale si trovano inoltre nella Convenzione del 1951⁵⁾ sullo statuto dei rifugiati, nella Convenzione del 1954⁶⁾ sullo statuto degli apolidi, nella Convenzione dell'ONU del 1984⁷⁾ contro la tortura e nella Convenzione del 1989⁸⁾ sui diritti dell'infanzia.

La Convenzione internazionale del 1973 sulla lotta e la penalizzazione del crimine della segregazione razziale assimila l'apartheid, quale forma particolare di discriminazione razziale, ad un vero e proprio crimine contro l'umanità che contraddice le norme basilari del diritto internazionale e che costituisce una seria minaccia per la pace e la sicurezza internazionale.

Inoltre, la Convenzione per la prevenzione e la punizione del genocidio aveva già nel 1948, quale reazione di fronte alle atrocità commesse durante la Seconda guerra mondiale, definito il genocidio, ovvero l'uccisione, il grave pregiudizio o l'assimilazione forzata di esseri umani nell'intento di distruggere un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come crimine di diritto internazionale che le Parti s'impegnano ad impedire e a punire.

Del resto, la proibizione generale della discriminazione razziale sistematica fa ormai parte del diritto consuetudinario internazionale ed è stata riconosciuta come obbligo di ogni Stato «erga omnes»⁹⁾.

La lotta contro la discriminazione razziale era ed è ancora un obiettivo di numerose attività dell'ONU. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha proclamato l'anno 1971 «Anno internazionale della lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale» e ha anzi istituito nel 1973 un «decennio della lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale» per il quale ha adottato uno specifico programma d'azione. Nell'ambito di quest'ultimo, due conferenze dedicate a questa problematica si sono svolte a Ginevra nel 1979 e nel 1983. Nel 1983 l'Assemblea Generale ha deciso di dichiarare il decennio seguente «secondo decennio della lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale» e

ha adottato a tal fine un programma d'azione che prevede l'organizzazione di seminari internazionali concernenti specialmente i temi dell'apartheid, delle popolazioni indigene, dello schiavismo dei lavoratori stranieri e delle minoranze etniche¹⁰.

A livello europeo, l'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) stipula il divieto della discriminazione razziale. Il godimento dei diritti riconosciuti dalla Convenzione deve essere assicurato «senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione»¹¹. La proibizione della discriminazione prevista dalla CEDU non è dunque indipendente: essa è efficace soltanto entro il campo d'applicazione degli altri diritti garantiti da questo trattato¹². Inoltre, conformemente alla prassi della Commissione europea dei diritti dell'uomo, la discriminazione fondata sulla razza può, in certi casi, costituire un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 3¹³.

Anche il Consiglio d'Europa si preoccupa da alcuni anni del problema della discriminazione e del razzismo. La Conferenza europea dei ministri sui diritti dell'uomo svoltasi a Vienna nel marzo 1985 ha adottato una «Dichiarazione sui diritti dell'uomo nel mondo» in cui si invitano gli Stati ad aderire alle convenzioni internazionali sui diritti umani. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa si era precedentemente già pronunciato su alcuni aspetti della discriminazione, per esempio nella Risoluzione 68 (30) concernente le «misure contro l'incitamento all'odio razziale, nazionale e religioso», nella Risoluzione 72 (22) concernente la «repressione della discriminazione non giustificata e la salvaguardia contro di essa» e nella Dichiarazione del 14 maggio 1981 concernente «L'intolleranza - una minaccia per la democrazia», in cui condannava severamente ogni forma d'intolleranza, indipendentemente dalle sue origini, dai suoi motivi e dai suoi fini. Occorre infine ricordare la Raccomandazione n. 453 (1966) del Comitato dei ministri, che propone agli Stati membri un modello di legge che rende punibili alcuni atti razzisti. D'altra parte, il Consiglio d'Europa tratta in misura sempre maggiore i problemi legati alla tutela delle minoranze, tema fortemente apparentato a quello della discriminazione razziale.

Fondandosi su una dichiarazione comune contro il razzismo e la xenofobia, firmata nel 1986 dai Presidenti del Parlamento, della Commissione e del Consiglio come pure dagli Stati membri della CE, la Comunità europea ha proposto e in alcuni casi già realizzato un certo numero di provvedimenti, per esempio nell'ambito dell'informazione, della formazione e dell'educazione, del sostegno dei lavoratori stranieri e delle persone appartenenti a minorità, della lotta internazionale contro le attività terroristiche come pure nell'ambito dei mass media. Il 14 giugno 1990 il Parlamento ha adottato una risoluzione sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia¹⁴. Il Consiglio europeo ha infine adottato il 12 dicembre 1991 una dichiarazione sul razzismo e la xenofobia in cui afferma la validità degli impegni internazionali contratti dagli Stati nell'ambito dell'ONU, del Consiglio dell'Europa e della CSCE per combattere la discriminazione razziale, chiedendo nel contempo ai Governi di attuare concrete misure contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza¹⁵.

La Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa ha anche ricordato, già nell'atto finale di Helsinki del 1975, che gli Stati partecipanti rispettano i diritti dell'uomo senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione. Anche i documenti successivi della CSCE ribadiscono costantemente tale principio attribuendogli del resto grande importanza. Nei documenti della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, gli Stati partecipanti hanno inoltre condannato senza alcun equivoco il totalitarismo, l'odio razziale, l'odio tra gruppi di popolazione, l'antisemitismo, la xenofobia e la discriminazione di qualsiasi essere umano come pure la persecuzione per motivi religiosi o ideologici¹⁶⁾. Si sono impegnati ad attuare un certo numero di misure efficaci destinate a migliorare la protezione legale contro la discriminazione razziale e a combattere i pregiudizi razziali e l'odio razziale nell'ambito dell'educazione¹⁷⁾.

22 Genesi della Convenzione

Reagendo a diversi atti di antisemitismo perpetrati in varie regioni del mondo, il 12 dicembre 1960 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione di condanna di tutte le manifestazioni di odio razziale, religioso e nazionale nell'ambito politico, economico, sociale, educativo e culturale, assimilando simili atteggiamenti a vere proprie violazioni della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹⁸⁾.

Il 7 dicembre 1962 l'Assemblea generale ha incaricato il Consiglio economico e sociale, più precisamente la sua Commissione dei diritti dell'uomo, di elaborare un progetto di dichiarazione e di convenzione concernente l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale¹⁹⁾. In seguito, l'Assemblea generale ha adottato, il 23 novembre 1963, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale²⁰⁾. Giusta tale convenzione, la discriminazione degli esseri umani fondata sulla razza, il colore o l'origine etnica costituisce un oltraggio alla dignità umana. A tenore del medesimo testo, la discriminazione razziale deve essere condannata, poiché rappresenta un'inosservanza dei principi della Carta, una violazione dei diritti dell'uomo, un ostacolo alle relazioni amichevoli tra le nazioni e una minaccia per la pace tra i popoli e per la loro sicurezza.

Due anni dopo, il 21 dicembre 1965, l'Assemblea generale ha adottato la Convenzione, che è entrata in vigore il 4 gennaio 1969, dopo esser stata ratificata da 27 Stati. Attualmente vi hanno aderito 130 Stati, facendone oltre che una delle Convenzioni con il più gran numero di Stati Parte, uno strumento giuridico di livello universale.

3 Posizione della Svizzera rispetto alla Convenzione

31 Posizione delle autorità federali

Il nostro Collegio ritiene che questa Convenzione sia uno dei più importanti strumenti universali di cui dispongono le Nazioni Unite per tutelare e promuovere i diritti dell'uomo. Già nel 1971 il capo del Dipartimento federale degli af-

fari esteri annunciava, rispondendo ad una domanda del consigliere nazionale Renschler, che il Consiglio federale prevedeva la firma e la ratifica della Convenzione. In seguito, abbiamo confermato più volte questa intenzione nelle nostre risposte a interventi parlamentari, affermato la necessità di una revisione ad hoc del Codice penale e annunciato l'elaborazione del presente messaggio²¹⁾.

Nel nostro Rapporto del 1982 sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo, abbiamo rilevato che l'adesione a questa Convenzione costituisce un elemento importante della politica del nostro Paese in materia di diritti dell'uomo²²⁾. Oltre agli obblighi che la Svizzera contrarrà ratificando la Convenzione, il nostro Paese disporrà, grazie alla sua adesione, di una migliore base giuridica per intervenire in altri Stati Parte qualora il divieto della discriminazione razziale non dovesse esservi rispettato. Infine, l'adesione a questo strumento rappresenta un atto di solidarietà verso la comunità degli Stati e dei popoli come pure verso gli esseri umani di tutte le razze. Mediante la sua adesione la Svizzera evidenzia la sua volontà di partecipare più attivamente di quanto non faccia già ora agli sforzi degli altri Paesi intesi a tutelare efficacemente i diritti dell'uomo e a sviluppare il diritto internazionale in questo ambito. Il nostro Paese contribuisce in questo modo a creare le condizioni fondamentali della sicurezza nazionale e internazionale senza le quali non sarebbe possibile una pace duratura fondata sulla stabilità e la giustizia²³⁾.

Il crescente numero degli atti di violenza dovuti al razzismo e le numerose manifestazioni di xenofobia e di pregiudizi razziali mostrano tuttavia la necessità di combattere la discriminazione razziale anche sul piano nazionale. Non solo il testo della Convenzione ma anche l'attuale situazione in Svizzera esigono misure preventive puntuali contro il dilagare di pregiudizi e per facilitare una migliore integrazione degli stranieri in Svizzera, come pure una migliore protezione giuridica in questa materia.

32 La procedura di consultazione

Con decisione del 20 dicembre 1989 abbiamo autorizzato il Dipartimento federale degli affari esteri e il Dipartimento federale di giustizia e polizia ad indire una procedura di consultazione in merito all'adesione della Svizzera alla Convenzione e alla relativa revisione del Codice penale.

Le risposte raccolte al termine della procedura di consultazione sono prevalentemente positive. Tranne una sola eccezione²⁴⁾, tutti i Cantoni che si sono pronunciati sono favorevoli ad un'adesione alla Convenzione. Anche i partiti politici, pure con una eccezione²⁵⁾, si sono dichiarati favorevoli all'adesione; molti di essi hanno indicato quale motivo della loro approvazione, il numero viepiù crescente di incidenti che sono, a loro parere, un evidente segno rivelatore di xenofobia. Eccettuata una sola organizzazione²⁶⁾, pure le organizzazioni mantello dell'economia hanno dichiarato di essere in principio favorevoli e la grande maggioranza delle organizzazioni interessate che sono state interpellate hanno accolto positivamente il nostro intento di adesione.

Il progetto di revisione del Codice penale, elaborato da un gruppo di lavoro interdipartimentale, ha ugualmente riscontrato un'accoglienza favorevole. Il risultato della procedura di consultazione può essere considerato molto positivo. La grande maggioranza dei Cantoni si sono pronunciati in favore della revisione proposta²⁷⁾. Tranne due sole eccezioni²⁸⁾, anche i partiti si sono mostrati in principio favorevoli. Le organizzazioni mantello hanno, eccettuato un solo caso²⁹⁾, approvato la revisione formulando però alcune riserve. Tra le altre organizzazioni interessate si riscontrano differenti tendenze: le organizzazioni che si occupano essenzialmente di problemi relativi agli stranieri hanno accolto favorevolmente l'avamprogetto. La medesima reazione si è avuta da parte delle organizzazioni a carattere religioso, ovvero quelle affiliate ad una chiesa o ad una comunità religiosa. Le organizzazioni i cui obiettivi contengono elementi a carattere nazionale o patriottico sono invece piuttosto contrari alla revisione proposta. Le associazioni professionali di giuristi hanno adottato un atteggiamento favorevole riguardo al fondo, avanzando tuttavia alcune critiche riguardo alla forma, soprattutto per quanto concerne la definizione degli elementi costitutivi del delitto³⁰⁾. Visti i pareri positivi riguardo la sostanza e le critiche su alcuni aspetti formali, s'imponeva dunque un rimaneggiamento del testo.

La maggior parte degli interpellati non ha preso posizione in merito alla parallela revisione del Codice penale militare. Fra coloro che si sono pronunciati, alcuni hanno approvato la formulazione proposta dell'articolo 171c, altri hanno invece criticato la possibilità di sanzione disciplinare nei casi meno gravi. Altri ancora si interrogano sull'opportunità di un adattamento del CPM in questo ambito e si chiedono se non sarebbe più opportuno lasciare alla giurisdizione ordinaria l'onere dell'azione penale in materia di discriminazione razziale.

L'ampio consenso circa l'adesione prospettata come pure i pareri favorevoli alla revisione del Codice penale ci hanno confortato nell'intento di sottoporvi il presente messaggio.

4 Analisi della Convenzione

41 Definizione della discriminazione razziale: campo d'applicazione della Convenzione (art. 1)

Già il titolo della Convenzione indica che la discriminazione razziale dev'essere combattuta in ogni sua possibile forma. Per questo, l'articolo 1 capoverso 1 definisce in modo esaustivo tale concetto: «l'espressione 'discriminazione razziale' sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica».

I motivi di distinzione illeciti cui si riferisce la Convenzione non si limitano, come si potrebbe pensare di primo acchito, a segni distintivi fisici. Mentre la

«razza» e il «colore» sono caratteristiche biologiche e fisiche, l'«ascendenza» designa l'appartenenza sociale; grazie alla nozione di «origine nazionale o etnica» vi si aggiungono inoltre componenti linguistiche, culturali e storiche. In ogni caso, la nozione di razza comprende elementi soggettivi e sociali: in questo senso lato, sociologico, la razza è un gruppo di esseri umani che, in virtù di caratteri ereditari e immutabili, si considera o è considerato come differente dagli altri gruppi³¹⁾.

È considerato comportamento discriminatorio ogni atto o omissione che limita, per altri esseri umani, l'esercizio dei loro diritti fondamentali o che esplica semplicemente un tale effetto³²⁾. La Convenzione tutela tutti i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali riconosciute dal diritto internazionale contro le limitazioni discriminatorie. Benché l'articolo 5 menzioni una serie di diritti particolarmente importanti sotto il profilo della discriminazione razziale, questo elenco non è esaustivo.

La nozione di discriminazione razziale si limita alla «vita pubblica». La Convenzione si applica per principio non solo agli atti di autorità statali, ma anche, almeno indirettamente, al comportamento dei singoli nella vita pubblica. È vero che la Convenzione impegna direttamente soltanto gli Stati; questi ultimi devono tuttavia tentare di impedire la discriminazione razziale anche tra le singole persone private. Se ciò non fosse il caso, non avrebbero senso gli obblighi degli Stati ai sensi dell'articolo 2 lettera d (proibire, con tutti i mezzi appropriati, la discriminazione razziale perpetrata da persone o da organizzazioni), ma anche dell'articolo 4 (sanzioni penali per atti discriminatori) e dell'articolo 5, in particolare le lettere e e f (garanzia dell'accesso ai servizi offerti dalle collettività pubbliche e ai luoghi d'uso pubblico). La vita pubblica non è dunque sinonimo di attività dell'autorità competente, ma deve essere intesa come il contrario della vita privata³³⁾, la quale è tutelata in Svizzera dal diritto alla libertà personale che è un diritto costituzionale non scritto³⁴⁾. In pratica, tuttavia, la distinzione tra «vita pubblica» e «vita privata» presenta effettivamente alcune difficoltà³⁵⁾. Il problema di sapere in quale misura la Convenzione obbliga i singoli individui ad avere un comportamento non discriminatorio è alquanto controverso dal punto di vista dottrinale e resta ancora poco chiaro anche nella prassi del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (in seguito «Comitato»).

Giusta l'articolo 1 capoverso 2, la Convenzione «non si applica» alle distinzioni che uno Stato Parte alla Convenzione opera tra i propri cittadini e gli stranieri. Questa formulazione, per molti autori alquanto insoddisfacente, sembra escludere sistematicamente gli stranieri dal campo d'applicazione della Convenzione, ciò che sarebbe in palese contraddizione con gli scopi della stessa. Alcune disposizioni della Convenzione, come gli articoli 4 e 5, sono d'altronde destinate in principio ad essere applicate a tutti gli esseri umani viventi in un dato territorio. La dottrina, il Comitato e gli Stati contraenti sono oggi concordi nell'affermare che la Convenzione è in principio applicabile anche agli stranieri. Gli Stati contraenti hanno tuttavia il diritto di trattare differenzialmente i loro propri cittadini e i residenti stranieri, per quanto tale distinzione non persegua scopi discriminatori e non espliciti effetti di questo tipo³⁶⁾. Inoltre, secondo il parere di una forte maggioranza del Comitato, un tratta-

mento differente dei cittadini di alcuni Paesi stranieri, fondata su impegni internazionali (clausola della nazione più favorita), è autorizzato poiché il trattamento preferenziale di alcuni Stati e dei loro cittadini non è contrario allo scopo della Convenzione³⁷⁾.

Giusta l'articolo 1 capoverso 3, la Convenzione non deve essere interpretata come contrastante le disposizioni normative concernenti la nazionalità o la cittadinanza, sempre che tali disposizioni non siano discriminatorie verso una nazionalità particolare. Anche qui è autorizzato il trattamento preferenziale di alcuni Stati e dei loro cittadini, fondato su uno specifico trattato. Gli Stati Parte della Convenzione e il Comitato convengono nell'affermare che tali Stati hanno il diritto sovrano di decidere circa l'entrata e il soggiorno sul loro territorio, ammesso che non invochino motivi discriminatori per giustificare l'ineguaglianza del trattamento. È proprio appellandosi a questa stessa disposizione che il Comitato esamina la questione dell'ammissione non discriminatoria dei rifugiati³⁸⁾.

Infine, il capoverso 4 dispone che le misure speciali prese nell'intento esclusivo di assicurare un conveniente progresso di alcuni gruppi o individui non sono considerate come misure di discriminazione razziale. Una tale «discriminazione positiva» è tuttavia ammessa soltanto per quanto le misure di protezione necessarie non abbiano come effetto di mantenere i diritti distinti per gruppi razziali differenti e per quanto esse non siano mantenute in vigore una volta che siano stati raggiunti gli obiettivi per i quali erano state concepite.

42 Obblighi degli Stati Parte della Convenzione

421 Articolo 2

Gli obblighi degli Stati Parte della convenzione sono definiti in termini generali all'articolo 2 e in modo più concreto agli articoli da 3 a 7. Giusta l'articolo 2 capoverso 1, gli Stati Parte condannano la discriminazione razziale e si impegnano a perseguire una politica tendente ad eliminare la discriminazione razziale e a favorire l'intesa tra tutte le razze. In particolare:

La *lettera a* si rivolge agli stessi Stati Parte: essi devono astenersi da qualsiasi atto o pratica di discriminazione razziale contro persone, gruppi di persone o istituzioni e fare in modo che tutte le autorità pubbliche e le istituzioni pubbliche, nazionali e locali, si conformino a tale obbligo.

La *lettera b* proibisce agli Stati Parte di incoraggiare, difendere ed appoggiare la discriminazione razziale praticata da qualsiasi individuo o organizzazione.

Giusta la *lettera c*, ogni Stato Parte deve attuare provvedimenti efficaci per rivedere le politiche delle sue autorità e per modificare tutte le disposizioni legali che abbiano come effetto di creare la discriminazione razziale.

A tenore della *lettera d* lo Stato Parte è tenuto, con ogni mezzo appropriato, se del caso anche mediante provvedimenti normativi, a proibire e por fine alla discriminazione razziale praticata da persone, gruppi o organizzazioni. Questa disposizione impegna lo Stato contraente a combattere attivamente la discriminazione razziale praticata da singoli individui. Il Comitato ritiene che gli Stati

Parte devono prendere le necessarie misure legislative, indipendentemente dalle circostanze concrete. Conseguentemente, uno Stato Parte non può giustificare la propria passività allegando il fatto che attualmente non vi sia discriminazione razziale sul suo territorio: il Comitato ritiene che ciò sarebbe incompatibile con lo scopo preventivo perseguito dalla Convenzione³⁹.

Infine, giusta la *lettera e* tutti gli Stati Parte devono favorire le organizzazioni integrazioniste multirazziali, promuovere gli altri mezzi adatti ad eliminare le barriere che esistono tra le razze e lottare contro quanto contribuisce alla discriminazione razziale.

L'articolo 2 capoverso 2, partendo dalla liceità della discriminazione positiva ai sensi dell'articolo 1 capoverso 4, obbliga gli Stati Parte, se le circostanze lo esigano, ad attuare misure speciali e concrete, negli ambiti sociale, economico e culturale, per assicurare lo sviluppo e la protezione di alcuni gruppi razziali o di alcuni individui appartenenti a tali gruppi. Anche queste misure hanno lo scopo di garantire, in condizioni d'uguaglianza, l'esercizio dei diritti dell'uomo.

La Convenzione lascia ad ogni Stato la libertà di determinare quali siano i «gruppi» che debbano beneficiare di queste misure positive; il Comitato parte tuttavia dal principio che ogni diversità etnica formi un tale gruppo bisognoso, se del caso, di una particolare protezione. Per questo ha designato come meritevoli di provvedimenti d'incoraggiamento, segnatamente i seguenti gruppi che vivono in alcuni degli Stati Parte: zingani, alcuni gruppi religiosi o etnici, gruppi autoctoni oggi ancora svantaggiati e altre minorità o gruppi il cui sviluppo sociale o economico presenta un'ineguaglianza sbalorditiva, rifugiati e lavoratori emigrati. Queste misure hanno lo scopo di integrare tali gruppi nella società senza pregiudicare la loro identità; non mirano all'assimilazione, che significherebbe l'adattamento totale alla maggioranza della popolazione⁴⁰.

422 **Articolo 3: Condanna dell'apartheid**

Gli Stati condannano la segregazione razziale e l'apartheid e si impegnano a prevenire, proibire e ad eliminare sui territori sottoposti alla loro giurisdizione tutte le pratiche di tal natura.

L'elaborazione del presente articolo è stata preceduta da lunghe discussioni circa l'opportunità di condannare anche esplicitamente l'antisemitismo e il nazionalsocialismo. Considerazioni di ordine politico hanno indotto ad optare per la formulazione attuale. Questa disposizione non impone alcun nuovo obbligo agli Stati Parte e non stabilisce inoltre differenze con le altre forme di discriminazione razziale. A questo proposito, il Comitato domanda agli Stati Parte di fornire informazioni sulle loro relazioni con il Sud-Africa, anche se il nesso stabilito tra un tale obbligo e l'articolo 3 sia controverso. Questo problema sta perdendo la propria attualità viste le riforme in atto in questo Paese.

423 Articolo 4: Misure intese a rendere punibili alcuni atti di discriminazione razziale

Questa disposizione è legata all'articolo 2 capoverso 1 lettera d. Gli Stati Parte condannano la propaganda e le organizzazioni che traggono ispirazione da idee fondate sulla superiorità di una razza o che pretendono giustificare o incoraggiare l'odio e la discriminazione razziale. Essi s'impegnano ad attuare provvedimenti destinati ad eliminare ogni tipo di incitamento ad una tale discriminazione e tutti gli atti discriminatori. Tenendo debitamente conto di principi formulati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dei diritti espressamente enunciati nell'articolo successivo, si impegnano a dichiarare punibili una serie di atti di discriminazione razziale nell'ambito della propaganda, a vietare le organizzazioni di propaganda razzista e la partecipazione a queste ultime⁴¹⁾.

424 Articolo 5: Eliminazione della discriminazione razziale, in particolare nell'ambito di alcuni diritti dell'uomo

Conformemente agli obblighi fondamentali menzionati all'articolo 2, questo articolo dispone che gli Stati Parte devono proibire e eliminare la discriminazione in ogni sua forma e garantire il diritto di ogni individuo all'uguaglianza davanti alla legge. Benché il testo non lo dica espressamente, dall'articolo 2 capoverso 1 lettera c risulta che questa disposizione si applica non solo alla legislazione (uguaglianza nella legge) ma anche all'applicazione del diritto (uguaglianza dinanzi alla legge).

Questa disposizione cita in seguito alcuni diritti ai quali il principio dell'uguaglianza dei diritti deve applicarsi in particolar modo⁴²⁾. La lista non è esaustiva. Questo non vuol dire che la presente Convenzione crei nuovi diritti; essa intende semplicemente garantire che questi diritti, allorché già esistono nelle legislazioni dei diversi Paesi, possano essere esercitati senza discriminazione razziale⁴³⁾.

425 Articolo 6: Garanzia di una protezione e di possibilità di ricorso

Giusta questa disposizione, gli Stati Parte assicurano a qualsiasi persona soggetta alla loro giurisdizione una protezione e un mezzo di ricorso effettivi, davanti ai tribunali nazionali e ad altri organismi statali competenti, contro ogni atto di discriminazione razziale che violasse i suoi diritti individuali. Garantiscono inoltre a chiunque il diritto di richiedere a questi tribunali riparazione morale od un equo risarcimento per qualsiasi danno di cui possa esser stato vittima in seguito ad una simile discriminazione.

426 Articolo 7: Misure nell'ambito dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione

Questo articolo impegna gli Stati Parte ad attuare misure immediate ed efficaci, segnatamente nell'ambito dell'insegnamento, dell'educazione, della cul-

tura e dell'informazione, per lottare contro i pregiudizi che incitano alla discriminazione razziale e a favorire la comprensione tra nazioni e gruppi etnici, come pure per promuovere gli scopi e i principi della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale come pure della presente Convenzione. Il Comitato riconosce grande importanza a questa disposizione programmatica nell'ambito della prevenzione della discriminazione razziale⁴⁴.

43 Meccanismi di controllo

431 Il Comitato

La seconda parte della Convenzione contiene disposizioni che concernono i diversi meccanismi mediante i quali la comunità degli Stati vigila l'ossequio, da parte degli Stati contraenti, degli impegni contratti. A tal fine, l'articolo 8 istituisce un comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, composto da diciotto esperti che partecipano a titolo personale. Nonostante siano eletti dagli Stati Parte su proposta del loro Paese d'origine, i membri del Comitato non sono vincolati da istruzioni⁴⁵ e devono essere imparziali. Per la composizione del Comitato occorre tener conto di un'equa ripartizione geografica e della rappresentanza delle differenti forme di civilizzazione come pure dei principali sistemi giuridici. I membri del Comitato sono eletti per quattro anni⁴⁶. Il Comitato si riunisce due volte all'anno a Ginevra.

432 Il sistema del rapporto

Il sistema del rapporto di Stato, simile ad esempio ai sistemi di rapporti delle convenzioni dei diritti dell'uomo e della Convenzione contro la tortura, costituisce il principale meccanismo di controllo. Gli Stati Parte s'impegnano a presentare, entro un anno dopo l'entrata in vigore della Convenzione e in seguito ogni due anni, un rapporto al Comitato circa le misure di ordine legislativo, amministrativo o di altra natura che hanno decretato per dare effetto alle disposizioni della Convenzione. Il Comitato può richiedere rapporti ed informazioni complementari; non ha però il diritto, per lo meno non ufficialmente, di effettuare altre inchieste, per esempio di raccogliere informazioni provenienti da fonti non statali⁴⁷. Va detto tuttavia che simili informazioni influiscono sui lavori della Commissione, mediante il canale dei suoi differenti membri. Il Comitato sottopone ogni anno all'Assemblea generale un rapporto sulle sue attività e può fare proposte e raccomandazioni generiche fondate sull'esame dei rapporti e delle informazioni ricevute dagli Stati Parte. In pratica, il rapporto annuale del Comitato contiene domande e osservazioni dei differenti membri come pure brevi note finali del Comitato concernenti i rapporti presentati da ogni Stato. Le proposte e raccomandazioni formali del Comitato vertono prevalentemente su problemi di procedura.

Dopo la sua prima seduta svoltasi nel 1970, il Comitato, che si riunisce due volte all'anno in sessioni di tre settimane ciascuna, ha già ricevuto circa 900

rapporti periodici e 70 rapporti complementari; nel frattempo, alcuni Stati hanno già fornito il loro undicesimo rapporto periodico⁴⁸). Onde facilitare il compito degli Stati Parte nella stesura dei loro rapporti, il Comitato ha elaborato direttive concernenti la loro forma e il loro contenuto, che hanno contribuito a migliorarne la qualità. Dal 1972, il Comitato invita gli Stati Parte a farsi rappresentare alle sedute che dedica all'esame dei loro rispettivi rapporti affinché i membri del Comitato possano porre domande e richiedere informazioni complementari. Ciò contribuisce a rafforzare il dialogo tra il Comitato e gli Stati parte e ad assicurare una cooperazione per l'attuazione pratica degli obblighi. Benché il Comitato abbia solamente il diritto di sottoporre proposte e raccomandazioni di ordine generale, la procedura di rapporto è generalmente considerata efficace⁴⁹).

Conformemente all'articolo 8 capoverso 6, nel suo tenore attuale, gli Stati Parte prendono a loro carico le spese del Comitato. Diversi Stati Parte hanno tuttavia accumulato ingenti ritardi nei pagamenti al punto da minacciare le attività della Commissione. Alcune sedute hanno già dovuto essere annullate per mancanza di fondi. L'Assemblea generale dell'ONU ha pertanto deciso di rivedere la disposizione suddetta onde prevedere il finanziamento dei lavori della Commissione mediante il bilancio ordinario dell'organizzazione. Il sistema di controllo avrebbe in questo modo un più solido assetto finanziario. Nel corso della prossima sessione dell'autunno 1992, l'Assemblea generale dovrebbe verosimilmente decidere un nuovo testo dell'articolo 8 capoverso 6 e deliberare sulla procedura da adottare per emendare la disposizione.

433 Denuncia statale

La procedura di ricorso statale è disciplinata in dettaglio negli articoli da 10 e 13. Sino ad oggi non è mai stata utilizzata. Procedure affini, pure raramente utilizzate, si trovano in altre convenzioni internazionali nell'ambito dei diritti dell'uomo.

Innanzitutto, qualora uno Stato Parte ritenga che un altro Stato non applichi le disposizioni della Convenzione può informarne il Comitato. Lo Stato interessato ha la possibilità di sottoporre in seguito al Comitato una dichiarazione sulla questione. Se i due Stati non giungono ad un accordo soddisfacente, il Comitato designa una commissione di conciliazione ad hoc composta di cinque membri, che pone i propri buoni uffici a disposizione degli Stati in controversia al fine di giungere ad una soluzione amichevole. La Commissione di conciliazione redige in seguito, all'attenzione del Presidente del Comitato, un rapporto contenente le sue conclusioni e le raccomandazioni che ritiene opportune per comporre la controversia, le quali saranno poi sottoposte agli Stati in controversia, prima di essere trasmesse agli altri Stati Parte della Convenzione.

434 Procedura di comunicazione individuale

Giusta l'articolo 14 uno Stato Parte può dichiarare in ogni momento di riconoscere la competenza del Comitato di ricevere ed esaminare comunicazioni da

parte di persone o di gruppi soggetti alla propria giurisdizione che accusano detto Stato di violazione di un qualsiasi diritto tutelato dalla presente Convenzione.

Il Comitato può tuttavia assumere questa competenza soltanto se almeno dieci Stati Parte della Convenzione sono vincolati da tale dichiarazione. Sino ad oggi, 14 Stati Parte l'hanno consegnata⁵⁰⁾: dal 1982 il Comitato è abilitato a ricevere comunicazioni individuali.

Gli Stati Parte che hanno riconosciuto la procedura di comunicazione individuale possono inoltre designare un organismo nell'ambito del loro ordinamento giuridico, che avrà la competenza di ricevere ed esaminare tali petizioni. Qualora le persone che presentino petizione a tali organi non trovino soddisfazione, hanno diritto di inviare una comunicazione relativa al Comitato.

Il Comitato inoltre, a titolo confidenziale, questa comunicazione allo Stato interessato. In base alle indicazioni fornite dallo Stato Parte e dalla persona lesa, il Comitato esamina la comunicazione e invia i suoi suggerimenti e raccomandazioni eventuali allo Stato Parte interessato e al richiedente. Inoltre, il Comitato include nel suo rapporto annuale un compendio delle comunicazioni e, se del caso, un sunto delle dichiarazioni degli Stati Parte interessati come pure dei suoi suggerimenti e raccomandazioni.

Sino ad oggi, il Comitato ha ricevuto soltanto due comunicazioni individuali. Il primo caso concerneva i Paesi Bassi: il Comitato ha ritenuto che il contratto di lavoro di diritto privato di una lavoratrice straniera di nazionalità turca era stato denunciato dal competente tribunale in contraddizione con l'articolo 5 lettera e della Convenzione (non discriminazione nell'ambito di un eventuale diritto al lavoro)⁵¹⁾. Il datore di lavoro aveva motivato la sua decisione di troncare il rapporto di lavoro allegando propositi discriminatori.

La seconda comunicazione concerneva la Francia: un cittadino del Senegal accusava le autorità francesi di aver violato l'articolo 5 lettera e della Convenzione (non discriminazione nell'ambito di un eventuale diritto al lavoro) per il fatto di avergli negato l'autorizzazione di esercitare la sua professione di avvocato a causa della sua nazionalità straniera. Il Comitato ha deciso di entrare in materia e ha rilevato che l'articolo 5 lettera e ha carattere programmatico e che, nel caso specifico, non era stato violato. Ha inoltre ritenuto che il rifiuto di accordare questa autorizzazione era fondato sulla nazionalità straniera del richiedente, distinzione ammessa dall'articolo 1 capoverso 2, e non invece, per esempio, su motivi attinenti alla discriminazione razziale (art. 1 par. 1)⁵²⁾.

Infine, l'articolo 16 disciplina i rapporti tra le procedure di controllo della presente Convenzione e le procedure previste in altre convenzioni. Le procedure qui stabilite non ostacolano affatto l'applicazione di altre procedure di composizione di controversie o di liquidazione delle denunce in materia di discriminazione previste dalla Carta o dalle convenzioni dell'ONU. Benché ciò non sia menzionato espressamente, tale disciplinamento si applica ugualmente alle convenzioni regionali, come la Convenzione europea dei Diritti dell'uomo⁵³⁾. Alcuni Stati⁵⁴⁾, che hanno riconosciuto al Comitato la competenza di ricevere comunicazioni individuali, hanno depositato una dichiarazione che esclude la disamina del medesimo affare da parte di due organi differenti.

44 Disposizioni finali

La terza parte della Convenzione disciplina la ratifica, l'adesione e l'entrata in vigore (art. 17-19), la denuncia (art. 21) e la revisione (art. 23), le funzioni del Segretario generale delle Nazioni Unite quale depositario della Convenzione (art. 24) e il carattere obbligatorio dei diversi testi (art. 25).

Particolare rilievo merita l'articolo 20, in virtù del quale le riserve non sono autorizzate qualora siano incompatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione o paralizzino il funzionamento di uno qualsiasi degli organi creati dalla Convenzione. Una riserva sarà considerata tale se almeno i due terzi degli Stati Parte della Convenzione sollevano obiezioni.

Inoltre, l'articolo 22 prevede che le controversie tra Stati Parte vertenti sull'interpretazione o sull'applicazione della Convenzione che non avranno potuto essere appianate mediante negoziati o mediante la procedura di querela di uno Stato davanti al Comitato (art. 11 segg.) possono, su richiesta di una delle parti in controversia, essere sottoposte alla Corte internazionale di giustizia⁵⁵⁾.

5 Natura e portata degli obblighi risultanti dall'adesione della Svizzera alla Convenzione

51 Questioni generali

511 Campo d'applicazione della Convenzione in Svizzera

Come rilevato precedentemente⁵⁶⁾, la Convenzione enumera un certo numero di criteri di distinzione che possono avere effetti discriminatori sotto il profilo della tutela dei diritti dell'uomo. Ciò significa innanzitutto che la proibizione della discriminazione razziale come definita dalla Convenzione s'avvale dei criteri distintivi tradizionalmente applicabili ai differenti gruppi della popolazione svizzera, tra i quali l'appartenenza ad un gruppo linguistico (tedesco, francese, italiano, romancio), alla comunità zigana o alla comunità ebraica. La Convenzione comprende anche le discriminazioni contro altri gruppi della popolazione.

La Convenzione autorizza alcune disuguaglianze di trattamento tra i connazionali e gli stranieri, senza tuttavia negare a questi ultimi la tutela che garantisce il divieto della discriminazione razziale. Nonostante non obblighi a trattare gli stranieri alla stessa stregua dei cittadini svizzeri, la Convenzione proibisce le distinzioni fondate esclusivamente su motivi razziali ed etnici, e proscrive le distinzioni discriminatorie tra persone straniere. I permessi di entrata e il diritto di asilo accordato a stranieri, due argomenti di particolare attualità in Svizzera, non devono servire a fini discriminatori o avere un tale effetto⁵⁷⁾.

D'altra parte, esigendo che siano prese misure preventive per lottare contro i pregiudizi in generale e favorire la comprensione tra i differenti gruppi della popolazione, l'articolo 7 della Convenzione va al di là del campo d'applicazione della proibizione della vera e propria discriminazione razziale. Tali misure possono e devono, conformemente al carattere preventivo di questa disposizione, essere rivolte a tutta la popolazione del nostro Paese, svizzera o stra-

niera, e specialmente ai gruppi particolarmente impregnati da tali pregiudizi. Solo in questo modo sarà possibile indurre la popolazione svizzera a cambiare mentalità nel senso voluto dalla presente Convenzione⁵⁸⁾.

512 Natura degli obblighi internazionali

Gli obblighi imposti alla Svizzera dal diritto internazionale in seguito alla sua adesione alla Convenzione sono già stati descritti al numero 4. Si tratta ora di sapere se tali disposizioni sono direttamente applicabili nel diritto svizzero («self-executing») o se devono dapprima essere trasposte nel diritto interno.

Come tutti i trattati internazionali, la presente Convenzione internazionale sarà parte integrante dell'ordinamento giuridico svizzero a partire dalla sua entrata in vigore per il nostro Paese. Nella misura in cui le disposizioni di un accordo internazionale sono direttamente applicabili, è possibile invocare dinanzi alle autorità svizzere i diritti che ne risultano a partire dalla data d'entrata in vigore. Sono direttamente applicabili le disposizioni che, considerate nel loro contesto e alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato, sono sufficientemente precise per applicarsi come tali al caso particolare e fungere da fondamento per una decisione concreta⁵⁹⁾. Spetterà alle autorità incaricate dell'applicazione del diritto decidere se le disposizioni della Convenzione possono, nella fattispecie, essere invocate davanti all'autorità giudiziaria o amministrativa.

L'articolo 2 è rivolto in primo luogo alle autorità legislative degli Stati Parte alla Convenzione. I differenti obblighi previsti dal capoverso 1 lettere da c ad e, e dal capoverso 2, che impegnano gli Stati Parte della Convenzione ad attuare alcuni provvedimenti sono indubbiamente definiti in modo troppo poco preciso per essere utilizzati come base decisionale nel caso specifico. La medesima osservazione può essere fatta in merito all'articolo 3 e all'articolo 4 lettere a e b; questi ultimi costituiscono evidentemente dei mandati all'attenzione del legislatore che non possono esplicare un effetto diretto. Il compito menzionato nell'articolo 7, secondo il quale gli Stati Parte sono tenuti a prendere adeguate misure per lottare contro i preconcetti, è troppo poco preciso per potersi applicare direttamente in un caso specifico.

L'articolo 2 lettera a, invece, costituirebbe per lo Stato Parte un obbligo che, almeno per quanto concerne la prima parte della frase, non necessiterebbe di maggiori precisazioni: le autorità dello Stato Parte devono evitare di perpetrare atti di discriminazione razziale. Alla luce della Convenzione questa disposizione può perfettamente essere invocata davanti all'autorità giudiziaria o amministrativa. L'articolo 5, che garantisce a ciascuno il diritto di uguaglianza dinanzi alla legge, è paragonabile all'articolo 4 della Costituzione e all'articolo 14 CEDU. Nella misura in cui questa disposizione concerne l'uguaglianza di trattamento di chiunque da parte delle autorità statali, non è possibile contestare che essa sia direttamente applicabile. Essa corrisponde del resto all'impegno, direttamente applicabile, contratto dagli Stati Parte giusta l'articolo 2 lettera a.

52 Proibizione della discriminazione razziale e principio dell'uguaglianza di trattamento nel diritto svizzero

521 L'articolo 4 Cost. e il rispetto del principio dell'uguaglianza di trattamento da parte delle autorità statali

L'articolo 4 capoverso 1 Cost. dispone che tutti gli Svizzeri sono uguali dinanzi alla legge. Dalla seconda frase di questo capoverso traspare il contesto storico in cui questa formula è nata, nel 1848: «Nella Svizzera non vi ha sudditanza di sorta, non privilegio di luogo, di nascita, di famiglia o di persona.» Il secondo capoverso concerne l'uguaglianza tra uomo e donna, che non è compresa nella presente Convenzione.

Il dovere dell'uguaglianza di trattamento è strettamente legato alla tutela della dignità di tutti gli esseri umani, un principio che è alla base della concezione dei diritti dell'uomo. La dignità umana e, pertanto, la tutela dei diritti dell'uomo sono per definizione dovuti in modo uguale ad ogni uomo. Conformemente a tale principio, l'obbligo di assicurare l'uguaglianza dinanzi alla legge proibisce allo Stato di prendere decisioni «ad personam» o che privilegiano o discriminano determinate persone o gruppi di persone. Come abbiamo già rilevato, il dovere di garantire l'uguaglianza dinanzi alla legge si applica sia alla legislazione che all'applicazione del diritto. Non esige tuttavia un trattamento rigorosamente uguale, ma autorizza soltanto ineguaglianze di trattamento debitamente motivate; a volte, postula pure tali ineguaglianze. L'obbligo di garantire l'uguaglianza dinanzi alla legge garantisce dunque un ordinamento giuridico differenziato, poggiante su distinzioni oggettivamente fondate⁶⁰. Il Tribunale federale esprime la medesima idea quando afferma che il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge è segnatamente violato quando situazioni identiche non sono trattate allo stesso modo, conformemente alla loro similitudine, o quando situazioni differenti non sono trattate diversamente, in conformità dunque al loro carattere differente⁶¹. Ne risulta che un'uguaglianza di trattamento positiva, ovvero misure specifiche prese a favore di gruppi particolarmente sfavoriti e volte a correggere una discriminazione passata o attuale, è non solo lecita sotto il profilo del diritto costituzionale, ma può anche imporsi in determinate circostanze.

L'articolo 4 capoverso 1 prima frase cita alcuni criteri di distinzione illeciti (poiché non oggettivi in tutti i casi), che al momento dell'elaborazione della Costituzione federale sono stati ampiamente dibattuti. L'abolizione esplicita della soggezione e dei privilegi di luogo testimonia che a quell'epoca vi erano in Svizzera anche distinzioni fondate sull'«ascendenza o l'origine nazionale o etnica» (art. 1 della Convenzione). Benché l'articolo 4 Cost. non menzioni esplicitamente né la razza né il colore, questi criteri di distinzione sono incontestabilmente compresi implicitamente nella proibizione della discriminazione. Distinzioni legali operate secondo la razza non hanno in principio alcun fondamento giuridico e si prestano particolarmente a rimettere in dubbio la dignità dell'uomo. La proibizione della discriminazione razziale è considerata oggi come uno degli elementi essenziali del principio dell'uguaglianza di trattamento e gode di una protezione assoluta⁶². Il Tribunale federale non aveva d'altronde esitato a qualificare la legislazione discriminatoria del Terzo Reich

contraria all'ordine pubblico svizzero e a rifiutarne l'applicazione in Svizzera.

Nei lavori preparatori della revisione totale della Costituzione federale, il concetto di razza è stato inserito nel disegno di testo sull'uguaglianza dinanzi alla legge. L'articolo 9 capoverso 2 del disegno del 1977 della Commissione peritale per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale ha il seguente tenore: «Nessuno può essere pregiudicato o privilegiato per considerazioni di origine, sesso, razza, lingua, posizione sociale, convinzioni o opinioni filosofiche o politiche.» La medesima formula figura all'articolo 8 capoverso 2 dello studio elaborato dal DFGP del 30 ottobre 1985⁶⁴.

L'uguaglianza dinanzi alla legge costituisce un diritto umano e, conformemente all'articolo 4 Cost., non si applica solamente ai cittadini svizzeri, ma anche agli stranieri⁶⁵. La nazionalità straniera può tuttavia costituire un motivo oggettivo di trattamento differente. Ciò è perfettamente conforme all'articolo 1 capoverso 2 della Convenzione⁶⁶.

Benché la sua formulazione sia restrittiva, l'articolo 4 Cost. si rivolge, secondo la dottrina e la giurisprudenza, non solo alle autorità incaricate di applicare il diritto, ma anche al legislatore⁶⁷. Tuttavia, visto il carattere relativamente astratto della formula del Tribunale federale concernente l'uguaglianza di trattamento, il legislatore dispone ancora di un ampio margine di azione per l'elaborazione delle leggi.

Grazie all'articolo 4 Cost. le autorità dello Stato sono oggi ampiamente vincolate, a tutti i livelli, dal divieto di discriminazione razziale. A questo titolo, l'adesione alla Convenzione non comporterà una modificazione della situazione giuridica, ma rafforzerà semmai la portata della proibizione già esistente della discriminazione.

522 Il principio dell'uguaglianza di trattamento e la sua applicazione ai rapporti tra individui

I principi della libertà individuale e della libertà contrattuale sono dei cardini del nostro ordine giuridico. Sono anzi l'espressione del medesimo concetto di dignità umana che sta alla base del principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge, iscritto all'articolo 4 Cost. D'altronde, pure il diritto privato statuisce un importante principio di uguaglianza, anche se di natura formale: giusta l'articolo 11 CC, chiunque gode dei diritti civili.

Secondo la giurisprudenza e la dottrina dominanti, la proibizione della discriminazione, come definita all'articolo 4 Cost., non può in principio avere effetto diretto sui rapporti tra individui, per esempio imponendo l'uguaglianza di trattamento per la conclusione di contratti, tranne in alcuni casi particolari⁶⁸.

La maggioranza delle opere di diritto pubblicate recentemente in Svizzera riconosce invece l'effetto orizzontale indiretto delle libertà individuali iscritte nella Costituzione federale⁶⁹. Ciò significa che quando sono tenute ad interpretare nozioni legali poco precise, le autorità incaricate dell'applicazione del diritto

possono e devono ricorrere ad esempio al principio della proibizione della discriminazione, che è un diritto fondamentale. Ciò spiega perché in alcune circostanze il Tribunale federale ha approvato l'obbligo per i privati di concludere un contratto onde permettere a terzi di inserirsi nel mercato della concorrenza beneficiando di pari diritti⁷⁰). Tra le diverse norme di diritto privato che si prestano particolarmente ad una tale interpretazione (conforme alla Costituzione) nell'ambito della proibizione della discriminazione, la dottrina cita gli articoli 27 e 28 CC relativi alla protezione della personalità, l'articolo 2 CC concernente la proibizione dell'abuso di diritto, gli articoli 19 e 20 CO concernenti la nullità di un contratto che ha come oggetto una cosa impossibile, illecita o contraria ai buoni costumi, le disposizioni concernenti la protezione degli inquilini in caso di disdetta del contratto di locazione (art. 271 CO) e le disposizioni del diritto di lavoro relative alla tutela della personalità del lavoratore (art. 328 CO) e alla disdetta abusiva (art. 336 CO). La proibizione della discriminazione, ma anche altri diritti fondamentali che hanno carattere ideale, come la libertà personale o la libertà d'opinione, rientrano dunque in alcuni ambiti del diritto privato. Aderendo alla Convenzione, la Svizzera attribuisce alla proibizione della discriminazione un'importanza particolare nell'interpretazione di tali disposizioni di diritto privato⁷¹).

Occorre tuttavia rilevare che tranne alcune eccezioni, il diritto privato svizzero non conosce l'obbligo di contrarre. Nelle loro relazioni giuridiche private, i particolari possono, nella misura in cui non violino alcuna disposizione legale, stipulare ad esempio contratti di lavoro o contratti di locazione con contraenti di loro scelta, nonostante la proibizione della discriminazione razziale. Una disposizione di diritto privato che proibirebbe ai singoli di stipulare all'interno delle loro relazioni private distinzioni fondate sulla discriminazione razziale dovrebbe far fronte a notevoli difficoltà d'applicazione pratica, nella misura in cui un tale comportamento sarebbe difficilmente dimostrabile. Il nuovo articolo 261^{bis} CP permetterà tuttavia di far rispettare la proibizione della discriminazione razziale in alcuni settori pubblici e anche nei confronti di privati, quando l'autonomia privata deve concedere precedenza alla tutela della dignità umana di alcuni gruppi di persone⁷²).

Conformemente alla concezione costituzionale dei diritti fondamentali, i diritti costituzionali e gli obblighi che derivano dal diritto internazionale, come la proibizione della discriminazione razziale, conferiscono al legislatore un mandato permanente di concretizzare sempre più le libertà individuali a carattere astratto. Nelle future revisioni del diritto privato, il nostro Collegio tenderà di tener debitamente conto anche della giusta causa della lotta contro la discriminazione razziale.

53 La proibizione della discriminazione razziale nell'ambito dei diritti fondamentali specialmente menzionati all'articolo 5 della Convenzione

L'articolo 5 della Convenzione cita, alle lettere da a ad f, un certo numero di ambiti in cui la garanzia dell'uguaglianza dinanzi alla legge pare particolar-

mente importante sotto il profilo del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali. Come già rilevato, la lista dei diritti che godono di particolare protezione non permette ai singoli di invocarli direttamente, ma garantisce unicamente di godere, equamente, dei diritti già garantiti dall'ordinamento giuridico svizzero⁷³⁾.

Ad lett. a) Il sistema di protezione giuridica svizzero non conosce né a livello federale né a livello cantonale disposizioni che disciplinano l'*accesso ai tribunali* in modo discriminatorio per gli stranieri e per i cittadini Svizzeri.

Ad lett. b) *Diritto alla sicurezza e alla protezione dello Stato*

La parte speciale del Codice penale svizzero dichiara punibili alcuni atti, indipendentemente dall'identità del loro autore o della vittima. Queste disposizioni sono applicate senza alcuna distinzione fondata, per esempio, sull'origine etnica della vittima o dell'autore del delitto.

La protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici spetta in primo luogo ai Cantoni. Fanno parte dei beni che la polizia è tenuta a proteggere (beni che se direttamente minacciati autorizzano e obbligano le autorità ad interferire anche nei diritti pubblici) i diritti che rappresentano la vita e l'integrità corporale, ma anche la proprietà e i buoni costumi⁷⁴⁾. Tenuto conto dell'uguaglianza dinanzi alla legge, le autorità di polizia sono naturalmente tenute ad accordare la stessa protezione a tutte le persone o gruppi di persone di nazionalità svizzera o straniera.

Ad lett. c) *Diritti politici*

L'articolo 74 Cost. garantisce a tutte le Svizzere e a tutti gli Svizzeri i medesimi diritti e doveri politici a livello federale. Gli articoli 75 e 80 Cost. dichiarano che ogni cittadino svizzero è eleggibile come membro del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Dal canto suo, la legislazione svizzera sui funzionari non contiene disposizioni discriminatorie sull'accesso alla funzione pubblica.

Analoga è la situazione normativa a livello cantonale. Anche se in alcuni casi sono stati accordati diritti politici a livello cantonale o comunale agli stranieri, i diritti politici si applicano in principio soltanto ai cittadini svizzeri.

Ad lett. d) *Diritti civili*

Conformemente all'articolo 45 Cost., ogni cittadino svizzero ha il diritto di *prendere domicilio* in qualsiasi luogo del Paese. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale ciò significa che anche i Cantoni e i Comuni non hanno diritto di ostacolare o rendere più difficile il trasferimento del domicilio in un altro Cantone, in un altro Comune o all'estero⁷⁵⁾.

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici riconosce il diritto alla libertà di circolazione all'interno del territorio di uno Stato ad «ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato»⁷⁶⁾. Nel diritto svizzero, il soggiorno degli stranieri è soggetto ad autorizzazione e il permesso è valido soltanto per il Cantone che lo ha rilasciato⁷⁷⁾. Ciò spiega perché aderendo al Patto internazionale concernente i diritti civili e politici, la Svizzera ha formulato una riserva a favore della legislazione federale in materia di polizia degli

stranieri⁷⁸⁾. La distinzione operata in questo caso tra connazionali e stranieri non è discriminatoria; essa è autorizzata dall'articolo 1 capoverso 2 della Convenzione.

Le disposizioni legali sull'acquisizione e la perdita della nazionalità non contengono alcuna formula fondata sulla discriminazione razziale.

L'articolo 54 Cost. garantisce il diritto al matrimonio e il capitolo del Codice civile svizzero dedicato al matrimonio (art. 96 segg.) non contiene alcuna disposizione discriminatoria.

Il diritto alla proprietà è sancito dall'articolo 22^{ter} Cost. In principio, esso è indipendente dalla nazionalità. Tuttavia, la legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero limita per queste ultime il diritto di acquistare fondi (acquisizione soggetta ad autorizzazione, contingentamento) senza tuttavia violare la proibizione della discriminazione razziale. Nelle disposizioni del Codice civile che disciplinano l'acquisto e l'alienazione della proprietà fondiaria non si trova alcun elemento di discriminazione razziale. Pure nel diritto di successione, strettamente legato al diritto di proprietà, non vi è alcuna disposizione discriminatoria.

La libertà d'opinione, la libertà di stampa, la libertà di coscienza e di religione, la libertà di riunione e la libertà d'associazione sono attualmente riconosciute come diritti costituzionali dei cittadini svizzeri e stranieri⁸⁰⁾. Tra le limitazioni lecite che tali diritti possono subire, non si trova alcun elemento di discriminazione razziale.

Ad lett. e) Diritti economici, sociali e culturali

Nel diritto svizzero, il *diritto al lavoro* non è in principio riconosciuto esplicitamente anche se aderendo al Patto internazionale concernente i diritti economici, sociali e culturali, la Svizzera lo ha riconosciuto quale esigenza di principio a livello internazionale⁸¹⁾. La Convenzione non fonda un nuovo diritto al lavoro nel senso di un diritto soggettivo del singolo, ma ha lo scopo di garantire il godimento non discriminatorio di diritti già sanciti in questo ambito. Ciò corrisponde in ogni caso alle idee direttrici a cui s'ispira il diritto svizzero del lavoro e collima con i principi enunciati dal nostro Collegio per quanto concerne le convenzioni dell'OIL.

Negli ambiti concreti del diritto del lavoro esplicitamente menzionati dalla Convenzione, il nostro ordinamento giuridico soddisfa perfettamente le esigenze risultanti dalla proibizione della discriminazione razziale: libera scelta del proprio posto di lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione contro la disoccupazione, salario uguale per un lavoro uguale e diritto ad una remunerazione equa secondo i principi su cui si fonda il nostro diritto di lavoro, incluso nelle relazioni contrattuali di lavoro di diritto privato, senza operare distinzioni per motivi razziali. L'articolo 328 CO⁸²⁾ prevede segnatamente che «nei rapporti di lavoro, il datore di lavoro deve rispettare e proteggere la personalità del lavoratore». I lavoratori sono pertanto protetti contro una eventuale discriminazione, dovuta ad esempio alla loro razza o alla loro appartenenza ad un'etnia differente, rispetto ai loro colleghi di lavoro⁸³⁾. Inoltre, giusta l'articolo 336 CO, la disdetta è abusiva se data «per una ragione intrinseca alla personalità del destinatario»⁸⁴⁾.

Gli stranieri senza permesso di domicilio che intendono esercitare un'attività lucrativa in Svizzera devono disporre di un permesso di lavoro. Detto permesso è rilasciato soltanto se lo straniero beneficia delle condizioni di lavoro che corrispondono a quelle accordate agli Svizzeri secondo l'uso locale e della professione⁸⁵⁾.

La lettera e non introduce, per esempio, un obbligo generale di contrarre per il datore di lavoro o per il lavoratore; ciò sarebbe infatti contrario al principio dell'autonomia privata nell'ambito contrattuale⁸⁶⁾, visto anche che un rapporto di reciproca fiducia (che presuppone appunto la libertà di scelta delle due parti) costituisce la base necessaria di ogni rapporto di lavoro.

Il *diritto degli interlocutori sociali* di sindacarsi risulta dalla libertà d'associazione, garantita dall'articolo 56 Cost. e dall'articolo 11 CEDU⁸⁷⁾. La Convenzione n. 87 dell'OIL obbliga inoltre la Svizzera, quale Stato Parte, ad accordare «senza distinzione alcuna» alle lavoratrici e ai lavoratori, come pure alle impiegate e agli impiegati, il diritto di costituire organizzazioni di loro scelta e di aderirvi.⁸⁸⁾

Il diritto costituzionale svizzero non riconosce esplicitamente il *diritto all'alloggio*. Tuttavia, la volontà di assicurare ai bisognosi un minimo di condizioni esistenziali appare in numerosi settori dell'ordinamento giuridico svizzero, sia a livello federale che cantonale, per esempio in materia di assicurazioni sociali e di assistenza sociale, come pure nella legge sull'esecuzione per debiti e fallimento. La garanzia delle condizioni d'esistenza minime concretizza a livello materiale la libertà personale, che è un diritto costituzionale non scritto fondato sul principio universale della dignità umana e sul rispetto della personalità. La garanzia delle minime condizioni esistenziali significa segnatamente che chiunque ha diritto ad un tetto, che deve essergli assicurato senza alcuna discriminazione⁸⁹⁾. Il Patto internazionale concernente i diritti economici, sociali e culturali prevede il diritto, di carattere programmatico, ad un livello di vita sufficiente, che includa «un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati»⁹⁰⁾.

Vista la carenza dell'offerta di alloggi il mercato immobiliare privato riveste oggi grande importanza. Anche qui però è esclusa l'introduzione di un obbligo generale di contrarre.

Negli ambiti della *pubblica sanità*, delle cure mediche, della sicurezza sociale e dei servizi sociali non è possibile rilevare alcun disciplinamento fondato su una discriminazione razziale.

Neppure le disposizioni federali e cantonali che disciplinano gli ambiti dell'*educazione, della formazione professionale e della cultura* contengono qualsivoglia norma discriminatoria. L'articolo 27 Cost. obbliga esplicitamente i Cantoni a provvedere per una istruzione primaria sufficiente. L'istruzione nelle scuole pubbliche deve essere obbligatoria e gratuita. Queste devono poter essere frequentate dai membri di tutte le confessioni senza che questi debbano subire alcun pregiudizio alla loro libertà di coscienza e di fede.

Gli ambiti della formazione e della cultura costituiscono un importante campo d'azione per le misure d'incoraggiamento prese a favore di gruppi che necessitano di protezione (art. 2 cpv. 2), come pure per la lotta contro gli atti di discri-

minazione razziale e per la loro prevenzione sia nel settore pubblico che in quello privato. Non è pertanto sufficiente garantire che l'accesso a questi ambiti sia scevro di ogni forma di discriminazione razziale: l'articolo 7 della Convenzione obbliga gli Stati Parte ad attuare misure positive in materia, onde lottare contro i pregiudizi e favorire la reciproca comprensione⁹¹⁾.

Let. f) Diritto di accedere ai luoghi e ai servizi di pubblico uso

In virtù dell'articolo 4 Cost., le istituzioni dello Stato sono tenute a garantire l'accesso, senza alcuna discriminazione razziale, a tutti i servizi da loro offerti. La legge federale sul trasporto pubblico prevede esplicitamente, per tutte le imprese che vi soggiacciono, l'obbligo di principio di assicurare il trasporto di tutte le persone⁹²⁾. Nell'industria alberghiera e in quella dei ristoranti, di competenza dei Cantoni, un obbligo generale di servire esiste soltanto in alcuni Cantoni. Per il resto, non vi sono disciplinamenti legali che hanno un effetto di discriminazione razziale, né esiste, nell'attuale legislazione, un esplicito obbligo di garantire il diritto di accedere alle manifestazioni culturali destinate al pubblico.

In base alla legislazione attuale, il diritto di accedere alle istituzioni gestite da privati ma aperte al pubblico non è garantito. Per questo vi proponiamo d'introdurre nel Codice penale una nuova disposizione che renda punibile il rifiuto di un bene o di un servizio per motivi fondati sulla discriminazione razziale (cfr. qui sotto n. 6).

54 Il problema della discriminazione tra stranieri – Una riserva a favore della politica svizzera nei confronti degli stranieri

Come già più volte rilevato, la Convenzione autorizza, all'articolo 1 capoverso 2, alcune distinzioni tra i propri cittadini e gli stranieri. Ciò non significa però che la Convenzione si applichi solamente ai propri cittadini: dottrina e prassi sono unanimi nell'affermare che la proibizione della discriminazione razziale prevista dalla Convenzione si applica in principio anche agli stranieri. Eventuali disuguaglianze di trattamento tra Svizzeri e stranieri sono ammesse solo nella misura in cui non perseguano uno scopo di discriminazione razziale o non abbiano un tale effetto⁹³⁾.

L'articolo 1 capoverso 3 formula inoltre una riserva relativa alle disposizioni legislative degli Stati in materia di nazionalità e di cittadinanza, a condizione che tali disposizioni non siano discriminatorie verso una nazionalità particolare. Secondo il parere della maggioranza dei membri del Comitato, i trattati internazionali che privilegiano reciprocamente i cittadini di alcuni Paesi non violano la proibizione della discriminazione razziale⁹⁴⁾.

Di regola, il diritto svizzero distingue soltanto tra cittadini svizzeri e stranieri, senza associare conseguenze giuridiche ad una appartenenza etnica o razziale particolare o ad una nazionalità particolare; i trattamenti speciali autorizzati, fondati su trattati internazionali bilaterali o multilaterali e dei quali abbiamo riferito qui sopra, costituiscono un'eccezione. È soltanto nell'ambito dell'ammissione degli stranieri che il diritto svizzero si fonda indirettamente sulla na-

zionalità delle persone che ne fanno la richiesta. Ci si può dunque domandare se le distinzioni operate dalla politica svizzera in materia di stranieri sono compatibili con la presente Convenzione.

Secondo un principio riconosciuto del diritto internazionale e pubblico, gli Stati hanno diritto di decidere dell'ammissione, del soggiorno e del rinvio dei cittadini stranieri, entro i limiti, evidentemente, degli impegni internazionali bilaterali e multilaterali contratti in questi ambiti. Al momento dell'espulsione di cittadini stranieri dal loro territorio, i Paesi europei devono, ad esempio, rispettare il principio di non allontanamento se essi rischiano di subire torture o maltrattamenti. Questo principio scaturisce dall'articolo 3⁹⁵⁾ della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In virtù del medesimo ragionamento e come mostreremo in seguito, gli Stati Parte a tale Convenzione sono ugualmente vincolati dalla proibizione della discriminazione razziale.

Certo, la Convenzione definisce la discriminazione razziale come una distinzione che ha quale scopo o quale effetto di impedire il riconoscimento o il godimento, in condizioni eque, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Né la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, né i Patti internazionali concernenti i diritti dell'uomo, né l'elenco dei diritti dell'uomo che figura all'articolo 5 della Convenzione e neppure il diritto interno conferiscono agli stranieri il diritto di essere ammessi nel nostro Paese, ciò che, invece, contraddirebbe l'applicabilità della Convenzione all'ammissione degli stranieri.

È possibile però obiettare adducendo altri argomenti certo non trascurabili: l'articolo 1 capoverso 3 della Convenzione esclude dal campo d'applicazione di quest'ultima le disposizioni legislative interne degli Stati in materia di nazionalità e naturalizzazione, «a condizione che tali disposizioni non siano discriminatorie nei confronti di una particolare nazionalità.» La proibizione della discriminazione si applica dunque alla naturalizzazione che i cittadini stranieri non possono rivendicare e a fortiori anche alla semplice ammissione degli stranieri, che crea un legame meno stretto tra lo straniero e lo Stato in questione. In questo contesto, tuttavia, è importante soprattutto l'articolo 2 capoverso 1: tale disposizione obbliga gli Stati Parte a «continuare, con tutti i mezzi adeguati e senza indugio, una politica tendente ad eliminare ogni forma di discriminazione razziale». Giusta la lettera a del medesimo capoverso, essi s'impegnano «a non porre in opera atti o pratiche di discriminazione razziale verso individui, gruppi di individui od istituzioni». Leggi e pratiche discriminatorie in materia d'immigrazione costituiscono senza dubbio esempi di tali «atti o pratiche». D'altra parte, nella sua maggioranza il Comitato non ha mai esitato ad applicare la Convenzione all'ammissione di cittadini stranieri, anche se questo problema, probabilmente perché all'epoca era poco attuale, non sia stato discusso al momento dell'elaborazione della Convenzione. Oggi gli Stati Parte presentano regolarmente al Comitato un rapporto sulla loro politica nei confronti degli stranieri e riconoscono dunque implicitamente che la Convenzione si applica a questo ambito.

La politica svizzera nei confronti degli stranieri si basa sul principio della limitazione del numero di stranieri e su quello dell'integrazione degli stranieri che vivono e lavorano nel nostro Paese⁹⁶⁾. Mentre l'ammissione di studenti e praticanti, in particolare nell'ambito della cooperazione tecnica, si svolge secondo

i medesimi criteri per tutti gli stranieri, per l'ammissione nel mercato del lavoro vige il sistema dei «Paesi di reclutamento tradizionali». La definizione dei Paesi in cui è in pratica esclusivamente possibile assumere manodopera⁹⁷⁾ tiene conto delle capacità d'integrazione nella società svizzera dei lavoratori assunti. Anche in futuro, la politica svizzera nei confronti degli stranieri continuerà, come abbiamo rilevato nel nostro rapporto del 15 maggio 1991 sulla politica svizzera in materia di stranieri e di rifugiati⁹⁸⁾, a poggiare sul principio della limitazione, ma soltanto ancora per i cittadini di altri Paesi che quelli della CEE e dell'AELS. Ciò significa che le persone provenienti da uno dei Paesi che fanno parte di una cerchia interna (Paesi della CE e dell'AELS) potranno a poco a poco beneficiare pienamente della libera circolazione. Le persone che appartengono ad una cerchia mediana (oggi segnatamente gli Stati Uniti e il Canada; in seguito, eventualmente, i Paesi d'Europa centrale ed orientale) potranno essere reclutate entro determinati limiti, laddove le persone particolarmente qualificate beneficeranno di alcune agevolazioni. Le persone appartenenti ad una cerchia più esterna potranno invece essere ammesse soltanto eccezionalmente. I criteri che inducono a favorire alcuni Paesi e a classificarli nella cerchia mediana o nella cerchia più esterna sono i seguenti:

- il rispetto dei diritti dell'uomo;
- l'appartenenza di questi Paesi ad una cultura d'ampio respiro europeo con condizioni di vita analoghe alle nostre;
- relazioni commerciali ed economiche assodate;
- relazioni tradizionalmente buone con la Svizzera per quanto concerne il reclutamento di forze lavorative;
- i bisogni dell'economia di disporre di specialisti provenienti da questi Paesi⁹⁹⁾.

Dal punto di vista della Convenzione, il trattamento privilegiato che sarà in futuro riservato ai cittadini dei Paesi europei nell'ambito delle strette relazioni commerciali in seno allo SEE, qualora si realizzi, non pone gravi problemi. Benché la Convenzione non contenga alcuna riserva generale concernente eventuali accordi speciali che prevedano privilegi, la maggioranza del Comitato sembra accettare, nonostante alcune dichiarazioni critiche, i privilegi accordati reciprocamente nell'ammissione di stranieri nell'ambito delle unioni economiche come la CE o il futuro SEE¹⁰⁰⁾.

La distinzione tra le persone che fanno parte della cerchia media e quelle che rientrano in quella più esterna è invece più delicata, in particolare per quanto concerne il criterio di «appartenenza di questo Paese alla medesima cultura». Essa si fonda sull'esperienza, la quale insegna che l'integrazione degli stranieri è notevolmente più difficile se essi sono originari di Paesi ove le condizioni sociali, culturali, religiose, politiche o economiche sono fondamentalmente differenti da quelle vigenti in Svizzera. La politica svizzera in materia di ammissione degli stranieri opera dunque una distinzione di principio a seconda delle capacità che le persone straniere hanno di integrarsi nella società svizzera ed effettua una generalizzazione in base alla nazionalità. Benché non figuri tra i criteri distintivi proibiti ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, questa distinzione è nondimeno discutibile dal punto di vista di tale trattato. Certo, essa è fondata sulla nazionalità, ma in realtà tiene conto delle caratteristiche personali

abituamente associate ad una determinata nazionalità. La politica svizzera in materia di ammissione di persone che esercitano un'attività lucrativa si fonda dunque sul principio secondo cui le peculiarità etniche e nazionali delle persone provenienti da alcuni Paesi rendono in generale più difficile la loro integrazione nella nostra società.

Il criterio della capacità d'integrazione applicato alle persone che intendono esercitare un'attività lucrativa nel nostro Paese non persegue alcun fine fondato sulla discriminazione razziale. Non si può tuttavia escludere che la politica svizzera in materia di ammissione si esponga al rimprovero di esplicitare effetti incompatibili con la presente Convenzione. Effettivamente, il criterio della capacità d'integrazione rende sicuramente più difficile l'ammissione di cittadini appartenenti ad altri gruppi etnici o ad altre razze in virtù della loro esigua capacità di integrazione. Siamo tuttavia persuasi che la Svizzera, come la maggior parte degli altri Paesi il cui sviluppo economico è superiore alla media, deve in principio mantenere la sua politica restrittiva nell'ambito dell'ammissione degli stranieri nel mercato del lavoro svizzero. La capacità degli stranieri ad integrarsi nella nostra società costituisce una condizione importante per la loro accettazione da parte di quest'ultima.

La maggior parte degli Stati europei hanno aderito alla Convenzione all'inizio degli anni '70, in un'epoca in cui i flussi migratori a livello mondiale erano un tema molto meno attuale di quanto non lo siano oggi. La situazione allora vigente non li indusse ad esaminare eventuali riserve in questo ambito. Oggi, gran parte dei Paesi europei devono far fronte a problemi d'immigrazione comparabili a quelli conosciuti in Svizzera. A nostra conoscenza, gli altri Paesi utilizzano tuttavia criteri più flessibili, senza creare, come la Svizzera, categorie determinate di Stati i cui cittadini non hanno praticamente alcuna possibilità di accedere al mercato di lavoro. Ciò non toglie, tuttavia, che il Comitato abbia già criticato alcuni Stati per la loro politica restrittiva in materia di ammissione¹⁰¹⁾. Soltanto la Gran Bretagna ha formulato, al momento della ratifica della Convenzione, una riserva per tutelare la sua politica d'immigrazione nei confronti degli Stati del Commonwealth.

In futuro, visti i flussi migratori attualmente in atto a livello mondiale, il problema dell'ammissione degli stranieri nel mercato del lavoro assumerà indubbiamente sempre maggiore acuità, per l'appunto nei Paesi europei. Proprio per questo, benché la politica svizzera in materia di stranieri non persegua alcun fine di discriminazione razziale, il nostro Collegio propone di formulare una riserva a favore della nostra politica in materia di ammissione sul mercato del lavoro, poiché a quest'ultima, in virtù dei suoi effetti, potrebbe essere rimproverato di essere incompatibile con la presente Convenzione¹⁰²⁾. A nostro parere, per poter far fronte ai problemi futuri è importante attenersi agli obiettivi e ai principi della nostra politica estera, come figurano nel rapporto precitato. Formulando una tale riserva, la Svizzera conserva la libertà d'azione auspicata.

Giusta l'articolo 20, le riserve sono ammesse nella misura in cui non siano incompatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione. Una riserva è considerata incompatibile se i due terzi degli Stati Parte sollevano obiezioni. Come abbiamo rilevato, la Convenzione ha come scopo la lotta contro la discriminazione razziale in ogni sua forma e in tutti gli ambiti della vita. Vista l'estensione

del campo d'applicazione della Convenzione, la riserva proposta avrà soltanto una portata limitata, considerato anche che l'applicabilità della Convenzione in questo ambito è controversa. Inoltre, l'articolo 5 della Convenzione, benché menzioni una serie di diritti di cui occorre garantire il godimento senza discriminazione, non contempla il diritto all'ammissione. In ogni caso, questa riserva non verte su un aspetto a tal punto importante da parere incompatibile con l'oggetto e lo scopo della Convenzione. Visto il precedente creato dalla Gran Bretagna, è poco probabile che altri Stati Parte sollevino obiezioni.

55 Protezione e rimedi giuridici effettivi contro la discriminazione razziale

Se del caso, un atto di discriminazione razziale commesso da un'autorità amministrativa può essere contestato quale violazione dell'articolo 4 Cost. e delle disposizioni del diritto internazionale direttamente applicabili, nell'ambito di un ricorso amministrativo o di un ricorso di diritto amministrativo a livello federale o cantonale.

Per il ricorso in seguito a violazione dell'articolo 4 Cost. da parte delle autorità cantonali o comunali, le persone lese dispongono inoltre della possibilità del ricorso di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale.

In materia di ricorso di diritto civile è innanzi tutto la protezione della personalità a poter essere invocata. Chiunque ritenga di esser stato lesa nella sua condizione personale da parte di un privato può, fondandosi sull'articolo 28 CC, adire i tribunali civili per richiedere che sia fatta giustizia. Come rilevato precedentemente, la nozione di «condizione personale» deve essere interpretata alla luce della proibizione della discriminazione razziale, nel diritto costituzionale e internazionale.

Nel diritto penale manca ancora un mezzo giuridico concernente i comportamenti discriminatori. Vero è che il principio d'uguaglianza iscritto all'articolo 4 Cost. vale anche per il perseguimento penale, come per le altre procedure dinanzi ad un'autorità statale. In altri termini, la parte lesa non deve subire alcun pregiudizio derivante dalla sua appartenenza ad un determinato gruppo etnico. Ciò non gli offre tuttavia sufficiente protezione contro eventuali altri comportamenti discriminatori. Tale lacuna deve pertanto essere colmata da una norma specifica concernente la discriminazione razziale¹⁰³⁾.

L'articolo 113 capoverso 3 Cost. merita particolare attenzione. Secondo questa disposizione le autorità giudiziarie devono applicare le leggi federali e i trattati approvati dal Parlamento. In caso di conflitto tra una legge federale e la proibizione della discriminazione razziale prevista dalla presente Convenzione, è lecito domandarsi se il Tribunale federale può rifiutare d'applicare una legge federale che trasgredisce un trattato internazionale. Benché la primazia di principio del diritto internazionale rispetto al diritto nazionale non sia oggi giorno seriamente contestata né dalla giurisprudenza né dalla dottrina, le decisioni del Tribunale federale e la letteratura giuridica divergono circa le sue conseguenze. Se le autorità giudiziarie rifiutassero, nel caso specifico, di applicare una norma di una legge federale contraria al diritto internazionale, ma lasciassero

al legislatore federale il compito di procedere alla revisione di questa disposizione, occorrerebbe scorgervi indubbiamente la conseguenza logica della superiorità del diritto internazionale¹⁰⁴⁾.

Esattamente come la presente Convenzione, l'articolo 13 CEDU obbliga gli Stati Parte ad accordare un rimedio giuridico effettivo ad ogni persona i cui diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione sono stati violati. A differenza della presente Convenzione, l'articolo 13 CEDU esige tuttavia che la trasgressione invocata sia soggetta ad un'istanza nazionale. Secondo i pareri espressi nella dottrina, il nostro ordinamento giuridico soddisfa le esigenze dell'articolo 13 CEDU¹⁰⁵⁾. Il Tribunale federale ha constatato esplicitamente che la procedura di ricorso di diritto pubblico, come pure il rimedio giuridico amministrativo in materia di diritto d'asilo soddisfano le esigenze dell'articolo 13 CEDU¹⁰⁶⁾. È dunque lecito presupporre che ciò sia applicabile anche all'articolo 6 della presente Convenzione.

Giusta l'articolo 41 CO¹⁰⁷⁾, chiunque è tenuto a riparare il danno illecitamente cagionato ad altri sia con intenzione, sia per negligenza od imprudenza, come pure chiunque cagioni intenzionalmente ad altri un danno con atti contrari ai buoni costumi. Inoltre, chiunque è illecitamente leso nella sua personalità ha diritto ad un risarcimento e, quando la gravità dell'offesa o del reato lo giustifichi, al pagamento di una somma a titolo di riparazione morale (art. 49 CO). Spetterà ai tribunali interpretare precisamente la nozione di «gravità dell'offesa e del reato» alla luce della proibizione della discriminazione razziale, che riveste un'importanza del tutto particolare in virtù dell'adesione alla Convenzione¹⁰⁸⁾.

Secondo la legge sulla responsabilità, è la Confederazione stessa che risponde finanziariamente del danno cagionato senza torto a terzi da un funzionario federale nell'esercizio delle proprie funzioni, senza riguardo alcuno all'errore da parte del funzionario¹⁰⁹⁾. Il versamento di un'indennità per torto morale subito dipende tuttavia dall'errore del funzionario. L'articolo 61 CO consente alla Confederazione e ai Cantoni di emanare norme relative alla responsabilità in deroga alle disposizioni generali del CO per danni cagionati da funzionari nell'esercizio della loro carica. D'altra parte, la maggior parte dei Cantoni prevede, come la Confederazione, un sistema di responsabilità causale, in opposizione alla responsabilità derivante dal reato contenuta nel CO.

Ne risulta che, eccettuato il diritto penale, l'ordinamento giuridico svizzero soddisfa le esigenze dell'articolo 6 della Convenzione.

6 Revisione del Codice penale svizzero e del Codice penale militare

61 Problematica

611 Esigenze della Convenzione internazionale

La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale impone agli Stati Parte l'attuazione di un certo numero di misure legislative. Su alcuni punti, essa esige provvedimenti penali, su altri essa si li-

mita a richiedere «misure efficaci». Nell'interpretazione della nozione di «misure efficaci» occorre tener conto della responsabilità che incombe ad uno Stato qualora non abbia prevenuto o perseguito penalmente atti illeciti commessi da singoli individui. Secondo la dottrina dominante, uno Stato dev'essere considerato responsabile se non ha fatto prova della «dovuta diligenza». In principio, ciò è il caso quando si tratta di un obbligo la cui esecuzione è affidata in una data misura alla libera iniziativa degli Stati contraenti, sia poiché questi possono scegliere le misure da prendere sia perché si sono impegnati a raggiungere un determinato fine e che gli incombe quindi la scelta dei mezzi idonei («obligations of result»)¹¹⁰. Nel caso che ci occupa, si tratta indubbiamente dell'obbligo di raggiungere un determinato fine.

Inoltre, gli obblighi risultanti dalla Convenzione devono essere valutati nel contesto più ampio di una politica generale in materia di diritti dell'uomo. Il Patto internazionale relativo ai diritti sociali e politici, di cui il Parlamento ha approvato la ratifica nella sessione del dicembre 1991, prescrive agli Stati Parte, all'articolo 20 capoverso 2, di proibire qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza. Come rilevato nel messaggio sull'adesione della Svizzera ai due Patti internazionali concernenti i diritti dell'uomo, il nostro codice penale comprende soltanto alcuni aspetti di tale articolo. È stato dunque necessario formulare una riserva concernente questo articolo¹¹¹. La revisione qui proposta permetterà di ritirare tale riserva.

In virtù dell'articolo 4 della Convenzione, gli Stati Parte si impegnano ad adottare misure immediate e positive intese ad eliminare qualsiasi incitamento alla discriminazione razziale o qualsiasi atto di discriminazione; a tenore della lettera a, ogni diffusione di idee fondate sulla superiorità di una razza o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, come pure qualsiasi atto di violenza o di incitamento a tali atti diretti contro qualsiasi razza o qualsiasi gruppo di persone di un altro colore o di altra origine etnica, nonché ogni tipo di assistenza prestata ad attività razziste, devono essere dichiarati punibili dalla legge. Le organizzazioni che incitano alla discriminazione razziale e che la incoraggiano devono essere proibite e dichiarate illegali. La partecipazione a tali organizzazioni deve pure essere repressa. Alla lettera c, infine, si richiede agli Stati Parte di non permettere alle autorità pubbliche o locali né alle istituzioni pubbliche l'incitamento alla discriminazione razziale o il suo incoraggiamento. Conformemente all'articolo 5, gli Stati Parte si impegnano a proibire e ad eliminare la discriminazione razziale in ogni sua forma. Il novero che segue poi alle lettere a e d si riferisce a libertà fondamentali garantite in Svizzera dall'articolo 4 Cost. Le lettere e ed f esigono un certo effetto orizzontale di detta proscrizione.

Eccezzuata la proibizione della discriminazione da parte delle autorità (art. 4 lett. c)¹¹², coperta dall'articolo 4 Cost., le leggi del nostro Paese non soddisfano, o soddisfano solo in parte, le esigenze della Convenzione.

Indipendentemente dalla Convenzione, esiste in Svizzera un reale bisogno di intervenire per frenare la recrudescenza della xenofobia e dell'odio razziale. Viviamo in un'epoca di grandi sconvolgimenti sociali. L'idea di uno Stato nazionale con una popolazione omogenea è oggi ampiamente superata dai fatti e ciò

anche laddove una tale situazione è realmente esistita. I flussi migratori a livello mondiale sono una realtà alla quale i Paesi industrializzati dell'emisfero nord e occidentale del nostro pianeta devono per forza far fronte, che lo vogliono o no. Ma è anche per semplice necessità che il cittadino moderno dovrà abituarsi all'idea che la popolazione del suo Paese si compone di elementi disparati. Nella sua vita quotidiana egli incontrerà infatti viepiù frequentemente persone d'aspetto ben diverso dal suo e con una visione del mondo foggata da culture e religioni diverse. Considerate le tensioni sociali che ne possono risultare, è doveroso disporre di un disciplinamento legale efficace; per motivi di prevenzione generale, esso deve inoltre comportare disposizioni penali. È però certo che lo scopo perseguito dalla Convenzione, ovvero il cambiamento delle mentalità, non potrà essere raggiunto soltanto mediante l'emanazione di disposizioni penali. Occorreranno anche provvedimenti nell'ambito dell'educazione, dell'insegnamento, della cultura e dell'informazione (cfr. a questo proposito il capitolo 8).

612 Diritto vigente

Nell'ambito della procedura di consultazione è stato espresso il parere secondo cui la repressione penale dovrebbe limitarsi ad arginare gli eccessi. Sarebbe pertanto inutile aggiungere un nuovo articolo al Codice penale nella prospettiva dell'adesione della Svizzera alla Convenzione; infatti, le disposizioni del vigente Codice penale sarebbero del tutto sufficienti per permettere di punire penalmente gli atti di violenza criminale o i danni alla proprietà.

Per un verso, tali riflessioni sono esatte. Determinati delitti a sfondo razziale possono essere oggetto di procedure penali in virtù del diritto vigente, per esempio i crimini contro la vita e l'integrità corporale (omicidio, lesioni corporali, non assistenza a persona in pericolo, aggressione), contro il patrimonio (furto a mano armata, ricatto), contro la libertà (offesa al pudore con violenza, privazione della libertà, violazione del domicilio), i crimini e delitti che costituiscono un pericolo pubblico (incendio doloso, attentato dinamitardo) e, in misura minore, i delitti d'onore (ingiuria ed eventualmente calunnia). Tuttavia, il diritto vigente non contempla tutti gli aspetti del problema, né per quanto concerne gli obblighi internazionali risultanti dall'adesione alla Convenzione né dal punto di vista delle esigenze di lotta statale contro la criminalità. La propaganda razzista non è contemplata e neppure la banalizzazione del genocidio e della persecuzione razziale, che costituisce un'altra forma di propaganda razzista. Il diritto di accedere a tutti i luoghi e servizi destinati al pubblico non è pienamente garantito ai sensi dell'articolo 5 lettera f della Convenzione¹¹³. L'offesa della dignità umana mediante l'ingiuria razziale è coperta soltanto parzialmente dal diritto vigente. I delitti d'onore non sono di natura tale da soddisfare questa esigenza, soprattutto in virtù del bene giuridico protetto. In materia di discriminazione razziale importa innanzi tutto salvaguardare un interesse pubblico. Il bene giuridico protetto è la pace pubblica, anche se l'offesa è diretta contro la dignità umana di singoli individui¹¹⁴. In materia di delitti d'onore importa la tutela dell'onore, ovvero di un interesse privato. Il Tribunale federale ha sempre definito l'onore come la reputazione di essere uomo

onesto¹¹⁵). La sua tutela si limita all'integrità morale. Le vittime di un'offesa all'onore possono dunque essere in primo luogo persone fisiche viventi. Anche nell'eventualità di un'ingiuria collettiva, e per analogia anche in caso di calunnia collettiva, occorre stabilire che vi sono singole persone lese. Inoltre, a livello procedurale, l'esigenza della denuncia costituisce un serio ostacolo ad una repressione penale efficace.

L'effetto preventivo si ha essenzialmente in questo ambito. Non è sufficiente poter aprire una procedura penale una volta che gli eccessi sono stati commessi, ma occorre anche e soprattutto elaborare un sistema di prevenzione efficace per quanto riguarda le violazioni dei diritti dell'uomo. Le esigenze della Convenzione devono essere intese alla luce dei motivi fondamentali che le hanno dettate: da un lato, la volontà di impedire che atrocità come quelle commesse dal terzo Reich durante la Seconda guerra mondiale si ripetano e, d'altro lato, l'intento di superare finalmente il colonialismo con tutti i suoi effetti secondari e le sue conseguenze a lungo termine. Nell'emanare disposizioni penali in materia occorrerà tener conto di questi due obiettivi.

613 Il problema dei conflitti tra libertà fondamentali

La repressione penale della propaganda razzista e delle ideologie volte a diffamare o a discreditare alcune parti della popolazione potrebbe essere considerata come una restrizione anticostituzionale della libertà d'opinione mediante una norma penale. La libertà d'associazione potrebbe ugualmente essere toccata dall'articolo 4 lettera b della Convenzione. Il problema si è posto in termini analoghi in altri Paesi industrializzati dell'occidente. Dai lavori preparatori della Convenzione risulta che è innanzi tutto la libertà d'opinione ad aver suscitato intense discussioni. Un compromesso è stato finalmente raggiunto sotto forma di clausola di «due regard», in virtù della quale gli Stati Parte s'impegnano ad assumere i loro obblighi «tenendo conto dei principi formulati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo». Nel ratificare la Convenzione, alcuni Paesi hanno del resto depositato una dichiarazione in questo senso¹¹⁶).

Nella dottrina svizzera ha finito per prevalere l'opinione secondo cui in casi di questo genere ci si trova di fronte ad un conflitto di libertà fondamentali, ovvero di un conflitto d'interessi giuridici di pari livello che meritano dunque uguale protezione. La soluzione a tali conflitti può essere trovata soltanto mediante un'adeguata ponderazione degli interessi presenti¹¹⁷). Per un verso, la discriminazione razziale in quanto offesa alla dignità umana costituisce una violazione dei diritti alla libertà individuale e all'uguaglianza dinanzi alla legge garantiti dalla Costituzione, a cui si aggiunge il fatto che la proibizione della discriminazione, soprattutto quella fondata sulla razza, l'origine etnica o la religione, figura in numerosi strumenti internazionali ed è dunque parte integrante del diritto internazionale pubblico. Non bisogna però, d'altra parte, sottovalutare il ruolo svolto dalla libertà d'opinione e dalla libertà d'associazione nella cristallizzazione delle opinioni che alimentano il dibattito politico in una società democratica.

È proprio l'esercizio della libertà d'opinione e d'informazione¹¹⁸⁾ che implica una certa responsabilità. Ciò spiega perché esso può essere sottoposto a restrizioni legali qualora ciò sia necessario per salvaguardare i diritti altrui o l'ordine pubblico¹¹⁹⁾. Ciò è conforme sia al diritto costituzionale svizzero che alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹²⁰⁾. L'idea di una maggiore responsabilità in rapporto alla libertà d'opinione ha trovato una concretizzazione per esempio nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla televisione transfrontaliera¹²¹⁾, il cui articolo 7 (responsabilità del radiotrasmettitore) stabilisce che tutti gli elementi dei servizi di programmi devono rispettare, nel contenuto e nella presentazione, la dignità della persona umana e i diritti altrui fondamentali. Giusta la lettera b del medesimo articolo, i programmi non devono esaltare la violenza né essere atti ad incoraggiare il razzismo.

Gli elementi essenziali della libertà d'opinione e d'informazione non sono toccati dal presente progetto. Né l'informazione obiettiva né il dibattito politico, vitali per una democrazia, sono compromessi da una repressione penale della discriminazione razziale. Tuttavia, rispetto alla libertà d'opinione non sarà possibile far figurare testualmente nel Codice penale tutte le esigenze dell'articolo 4 della Convenzione. Il fatto d'incriminare, conformemente alla terminologia della Convenzione, la diffusione di idee fondate sulla superiorità di una razza rischierebbe di porre non pochi problemi. Nella dottrina, come pure nell'ambito della procedura di consultazione, è stato giustamente rilevato che qualsiasi studio sociologico o etnologico sul comportamento di certi gruppi di popolazione si avvicinerebbe in questo modo pericolosamente ad un atto punibile e che pure i risultati favorevoli di un tale studio potrebbero, stando al dettato del testo, rientrare in una delle disposizioni proposte. È evidente che l'eliminazione dell'idea di superiorità rappresenta precisamente una delle maggiori preoccupazioni della Convenzione. D'altra parte, secondo la concezione del diritto in voga nella maggior parte dei Paesi europei, questo postulato, che è di natura morale, non rientra nell'ambito di quanto debba essere disciplinato dal Codice penale. Per trattare il problema dell'auspicato cambiamento delle mentalità, occorrerà impiegare altri mezzi (per quanto concerne i relativi provvedimenti cfr. capitolo 8).

Di conseguenza occorrerà situarsi in una prospettiva leggermente differente per definire questa parte degli elementi costitutivi del delitto, fondandosi segnatamente sul modello di legge elaborato dal Consiglio d'Europa. L'accento deve esser posto da un lato sull'incitamento all'odio razziale e alla discriminazione e, dall'altro, sul disprezzo e la calunnia, che costituiscono l'elemento essenziale e veramente riprovevole delle teorie di superiorità razziale, poiché è da qui che scaturiscono gli effetti dell'odio razziale e della xenofobia nocivi a livello sociale.

Per quanto concerne la libertà d'associazione, essa già soggiace ad alcune restrizioni imposte dall'articolo 56 Cost., secondo il quale i cittadini godono sì del diritto di formare associazioni, ma solamente a condizione che gli scopi di questi sodalizi o i mezzi da essi impiegati non presentino nulla d'illecito o di pericoloso per lo Stato.

L'articolo 4 lettera b della Convenzione domanda agli Stati Parte di dichiarare illegali e di proscrivere le organizzazioni razziste. Inoltre, la partecipazione a

tali associazioni deve anch'essa fare l'oggetto di repressione penale. La prima esigenza è del tutto realizzabile utilizzando i mezzi del diritto civile. Conformemente all'articolo 78 CC, la competente autorità o un interessato possono domandare al giudice la dissoluzione di un'associazione il cui scopo è illecito. Quando l'articolo 261^{bis} CP entrerà in vigore, la propaganda razzista in senso lato diverrà un atto punibile. Un'associazione che persegue simili scopi non beneficia della protezione dell'articolo 56 Cost. e può dunque indiscutibilmente essere dissolta.

Il problema è diverso per quanto concerne la qualità di membro. A questo proposito occorre porsi la domanda seguente: la repressione penale deve colpire la partecipazione a simili organizzazioni una volta che la dissoluzione per fini illeciti è stata pronunciata, oppure occorre reprimere la partecipazione come tale anche prima della dissoluzione? Ciò significherebbe aspettarsi dal destinatario di una disposizione penale creata a tal fine che riconosca lui stesso in anticipo il carattere illecito dell'organizzazione (il quale non sempre è manifesto) e rinunci quindi a diventar membro, a rischio di esporsi altrimenti ad un'azione penale. Una tale situazione non sarebbe compatibile con il diritto fondamentale della libertà d'associazione. D'altra parte, una tale definizione degli elementi costitutivi dell'infrazione si opporrebbe al principio della legalità dei delitti e delle pene che esige anche un minimo di precisione nella redazione delle disposizioni penali¹²²⁾. L'obbligo di reprimere l'appartenenza ad organizzazioni razziste si spiega verosimilmente col fatto che in un certo numero di Stati esiste un controllo preventivo delle organizzazioni in fase di formazione. Il diritto svizzero non conosce un simile controllo. Le associazioni senza scopo lucrativo acquisiscono la loro personalità giuridica mediante la semplice dichiarazione dei loro statuti. Un controllo preventivo sarebbe considerato nel nostro Paese come anticostituzionale. Inoltre, non sarebbe affatto il mezzo adeguato per impedire la fondazione di organizzazioni razziste. Anche se fosse applicato, la lettura degli statuti non permetterebbe di scoprire il vero scopo dell'associazione. In linea di massima, è possibile emettere un giudizio su un'organizzazione soltanto dopo la sua fondazione, sulla base del suo comportamento effettivo¹²³⁾. Questa osservazione si applica tuttavia anche al soggetto che intende aderire ad un'associazione. Non gli si può imputare la responsabilità di scoprire i fini illeciti dell'associazione prima ancora che egli vi aderisca.

Come abbiamo dimostrato, il sistema giuridico svizzero non realizzerà alla lettera tutti gli obiettivi della Convenzione, neanche dopo l'entrata in vigore dell'articolo 261^{bis} proposto. L'articolo 4 della Convenzione autorizza esplicitamente gli Stati Parte a tener conto di altri aspetti delle libertà fondamentali nell'emanare norme penali volte a soddisfare le esigenze della Convenzione. L'importanza particolare che rivestono la libertà d'opinione e la libertà d'associazione nelle democrazie occidentali in generale, e in particolare nel sistema svizzero di democrazia semidiretta, giustifica ampiamente il ricorso a questa possibilità. La Svizzera emetterà dunque, come un certo numero di altri Stati d'Europa occidentale, una riserva in merito a queste due libertà fondamentali.

614 **Discriminazione razziale e il problema delle migrazioni**

Una parte delle manifestazioni di malcontento che destano da qualche tempo non poche preoccupazioni nel nostro Paese e che sono considerate, forse a torto, alla stregua di razzismo, sono dovute al timore di un sovrappollamento straniero, segnatamente in rapporto con il problema dell'immigrazione clandestina.

In un'ottica giuridica, non esiste una relazione diretta tra il problema migratorio e l'esecuzione degli obblighi risultanti dall'adesione della Svizzera alla Convenzione per l'introduzione nella nostra legislazione di una norma penale sulla discriminazione razziale. La Convenzione non esige minimamente l'adozione, in materia di asilo e in generale verso gli stranieri, di una politica particolarmente liberale. In occasione di un rapporto periodico della RFT, il Comitato si è pronunciato a questo proposito affermando l'importanza del fatto che non vi sia alcuna discriminazione fondata sulla razza tra immigrati provenienti da differenti Paesi¹²⁴). Da questo punto di vista, la pratica delle autorità svizzere in materia di asilo non è toccata dal presente disegno di legge. Pone invece problemi la compatibilità della nostra politica generale in materia di stranieri con le esigenze della Convenzione. Abbiamo già rilevato a questo proposito che una riserva s'impone (cfr. n. 54).

Da un punto di vista sociologico è evidente che vi è interazione tra il razzismo e il problema migratorio. La crescente affluenza di persone che intendono, per una ragione o l'altra, lasciare il proprio Paese e stabilirsi in Svizzera può suscitare timori e far emergere un'ostilità fino ad ora latente. Questa ostilità è inoltre alimentata dal paragone tra il trattamento apparentemente privilegiato del quale beneficiano i richiedenti l'asilo nell'ambito dell'assistenza sociale e la situazione in cui si trovano i ceti meno favoriti dei cittadini svizzeri. Il rigetto degli stranieri e il loro isolamento in una sorta di ghetto contribuiscono alla loro permanente marginalizzazione, con tutti gli effetti secondari che ciò comporta, incluso un nuovo rigetto da parte della popolazione svizzera.

In uno Stato di diritto non si può tollerare che ognuno dia libero sfogo alle proprie pulsioni aggressive. È evidentemente necessario legiferare in materia, segnatamente in ambito penale. Lo Stato deve fissare i limiti che non devono essere superati, al fine di evitare che il malcontento sociale e la xenofobia latente aumentino a poco a poco e finiscano poi per sfociare in incendi dolosi e atti di violenza. A questo proposito, risulta particolarmente grave che tali atti siano sovente considerati, entro la cerchia ristretta dei loro autori, come una sorta di legittima difesa.

62 **Il regime penale della proibizione della discriminazione razziale a livello internazionale**

621 **Il Consiglio d'Europa**

Nella sua Raccomandazione n. 453 (1966), il Comitato ministeriale del Consiglio d'Europa pareva preoccupato dal crescente numero di estremisti che abusavano delle libertà fondamentali garantite dalle costituzioni nazionali per inci-

tare il pubblico all'odio razziale. Considerava particolarmente inquietante il fatto che tale incitamento al razzismo s'indirizzasse sovente ai giovani, sotto il velo dell'insegnamento impartito nelle scuole e nelle università.

Già a quell'epoca, il Consiglio d'Europa scorgeva in questo fenomeno un serio pericolo per la comprensione internazionale.

La Raccomandazione contiene una legge tipo che dichiara colpevole di delitto:

- chiunque istighi alla violenza, all'intolleranza o alla discriminazione contro persone o gruppi di persone per il loro colore, la loro razza, la loro religione o la loro origine etnica o nazionale;
- chiunque insulti persone o gruppi di persone, le esponga al disprezzo o le calunni fondandosi sui criteri summenzionati;
- chiunque pubblici o distribuisca scritti intesi a provocare i delitti sopraccitati, gli attentati e altre «rappresentazioni visibili» assimilabili agli scritti;
- le organizzazioni i cui obiettivi o attività consistono a commettere i delitti summenzionati devono essere dissolte o fare oggetto di azioni penali.

622 Soluzioni normative di altri Paesi europei

Nell'ambito di uno studio comparativo approfondito, le soluzioni normative adottate dai Paesi della CEE e dell'AELS sono state esaminate in due prospettive: la religione come criterio di discriminazione punibile e la soluzione di eventuali conflitti in materia di libertà fondamentali, in particolare per quanto concerne la libertà d'opinione.

Il criterio della religione è interessante poiché non è stato considerato nella definizione dei delitti punibili secondo la presente Convenzione; è stato invece definito nella legge tipo del Consiglio d'Europa. L'analisi di altre legislazioni europee sotto il profilo della libertà d'opinione è ugualmente istruttiva. Dai lavori preparatori della Convenzione risulta che numerosi Paesi occidentali industrializzati, che hanno una concezione liberale dei diritti fondamentali, hanno mostrato inquietudini circa le libertà individuali garantite dalla loro costituzione, in particolare per quanto concerne la libertà d'opinione e la libertà d'associazione.

Il criterio della religione a livello europeo

La situazione si presenta come segue:

Una maggioranza di dieci Stati (Austria, Francia, Spagna, Paesi Bassi, Svezia, Norvegia, Danimarca, Islanda, Finlandia e Grecia) menzionano esplicitamente il criterio della religione in una disposizione penale sulla discriminazione razziale. Tra i sei Paesi che non la menzionano (RFT, Italia, Portogallo, Belgio, Lussemburgo e Gran Bretagna¹²⁵⁾ la RFT occupa un posto a parte nella misura in cui il criterio della religione figura nell'articolo della legge fondamentale consacrata alla discriminazione mentre il relativo paragrafo del Codice penale non lo menziona esplicitamente. È tuttavia formulato in modo tale da poter inglobare, nella sua applicazione, la discriminazione fondata sulla religione¹²⁶⁾.

Soluzione normativa di eventuali conflitti circa le libertà fondamentali

A questo proposito si possono distinguere due categorie di Stati: una prima categoria comprende gli Stati in cui soltanto l'appello pubblico o l'incitamento alla discriminazione razziale sono repressi, ovvero RFT, Austria, Italia, Portogallo, Paesi Bassi, Danimarca, Islanda, Gran Bretagna¹²⁷⁾, Grecia, Norvegia, e una seconda categoria include i Paesi in cui la discriminazione è punibile come tale, ossia Francia, Spagna¹²⁸⁾, Belgio, Lussemburgo, Svezia e Finlandia.

Per quanto concerne il primo gruppo (repressione della provocazione o dell'incitamento all'odio razziale e alla discriminazione), si constatano tre soluzioni possibili:

- La proibizione della discriminazione appare a livello costituzionale. Ciò indica chiaramente che il diritto di non subire discriminazioni fa pure parte delle libertà fondamentali e che, se del caso, i conflitti con la libertà d'opinione devono essere risolti ponderando gli interessi implicati.
- La soluzione si situa a livello di diritto internazionale. Esiste una riserva concernente la libertà d'opinione, sovente associata ad una riserva sulla libertà d'associazione.
- I propositi incriminati sono o ben delimitati, oppure qualificati. Sono delimitati rispetto al risultato: devono esser tali da poter turbare la tranquillità pubblica o da pregiudicare l'ordine pubblico (RFT; Austria).

Quando i propositi incriminati sono qualificati, la qualificazione indica il grado d'intensità necessario affinché siano riuniti gli elementi costitutivi del delitto: i propositi devono essere minaccianti, insultanti, ingiuriosi, calunniosi o volontariamente sprezzanti, devono costituire un appello all'odio, un incitamento alla violenza o all'arbitrario o esporre qualcuno al disprezzo o alla persecuzione.

Nel secondo gruppo (repressione della discriminazione come tale), la discriminazione è definita precisamente, in generale come il rifiuto di un bene o di un servizio. La disposizione penale concerne dunque un comportamento concreto e non solo l'appello o l'incitamento ad un tale comportamento.

Il presente disegno contiene elementi tratti dalle soluzioni dei due gruppi: l'esigenza di un certo grado d'intensità concernente il proposito contemplato dalla legge penale e repressione della discriminazione in quanto tale.

63 Commento della disposizione proposta**631 Testo***Articolo 261^{bis}*

Chiunque incita pubblicamente all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro razza o per la loro appartenenza ad un determinato gruppo etnico o religioso;

chiunque propaga pubblicamente un'ideologia intesa a discreditare o calunniare sistematicamente i membri di una razza o di un gruppo etnico o religioso;

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

chiunque offende pubblicamente, mediante parole, immagini, gesti, attività o altrimenti la dignità umana di una persona o di un gruppo di persone per la loro razza o per la loro appartenenza ad un determinato gruppo etnico o religioso, o che, per le medesime ragioni, disonora la memoria di un defunto;

chiunque nell'esercizio della sua attività professionale rifiuta ad una persona o ad un gruppo di persone, per la loro razza o per la loro appartenenza ad un determinato gruppo etnico o religioso, un bene o un servizio offerti pubblicamente; è punito con la detenzione o con la multa.

632 Bene giuridico protetto e tipo di delitto

La discriminazione razziale rappresenta una minaccia alla tranquillità pubblica, indipendentemente dal fatto che essa si manifesti sotto forma di appelli all'odio o alla discriminazione, offese alla dignità umana o atti disonoranti la memoria di persone defunte appartenenti ai gruppi colpiti o sotto forma di rifiuto di un servizio offerto pubblicamente. È vero che, concretamente, l'autore offende sempre la dignità degli individui del gruppo leso. Il nesso è però evidente. In un Paese ove alcune parti della popolazione possono impunemente essere calunniate e discreditate, ove è permesso incitare all'odio e alla discriminazione contro determinate persone, ove si tollera l'offesa alla dignità umana di alcune persone appartenenti a gruppi razziali, etnici o religiosi, ove è lecito rifiutare, per motivi simili, un bene o un servizio ad una persona o ad un gruppo di persone, la tranquillità è minacciata, la fiducia nei poteri pubblici vien meno e molto spesso altre libertà fondamentali sono in pericolo.

Dal punto di vista del bene giuridico protetto, tutte le varianti di questo delitto appartengono al tipo di delitto del reato di pericolo astratto, ovvero il comportamento incriminato contiene come tale un accresciuto rischio di messa in pericolo¹²⁹⁾. La minaccia per la tranquillità pubblica si concretizza soltanto quando vi è concorso tra il delitto di discriminazione razziale e altri atti delittuosi.

633 Titolo marginale

Il titolo marginale «Discriminazione razziale» è stato scelto soprattutto nell'intento di stabilire un nesso con la Convenzione, anche se soltanto il capoverso 5 concerne la discriminazione razziale vera e propria. Inoltre, questo titolo preso in senso lato si giustifica per l'insieme dell'articolo. Infatti, tutte le forme di delitto si fondano su una distinzione operata tra esseri umani, che offende i diritti dell'uomo.

I sociologi hanno definito la nozione di «razza» nel modo seguente: un gruppo di persone che si considera differente dagli altri gruppi o che è considerato tale da questi, in base a caratteri distintivi innati ed immutabili¹³⁰⁾. Questa definizione tocca l'essenza di quanto si intende col termine «razza» quando si parla di discriminazione razziale. Questo termine ricopre anche l'apparte-

nenza ad un gruppo etnico. Il problema del criterio della religione, esplicitamente menzionato nella definizione del delitto, anche se non sarà il caso nella Convenzione, sarà affrontato qui sotto.

634 **Struttura dell'articolo**

La struttura dell'articolo differisce leggermente da quella proposta nell'avamprogetto. Invece di essere suddiviso in tre numeri, comprende cinque capoversi, pur mantenendo le idee direttrici dell'avamprogetto, che corrispondono alle esigenze della Convenzione. La nuova struttura è principalmente dovuta all'uniformizzazione delle sanzioni, che rende superflua la divisione in numeri. I tre capoversi del numero 1 troverebbero difficilmente posto in un solo capoverso. Essi sono dunque ripartiti in tre capoversi distinti anche se avrebbero dovuto essere riuniti per il loro contenuto.

La definizione legale (n. 3 dell'avamprogetto) è stata soppressa, obbligando ad integrare i criteri della discriminazione punibile nella definizione dei diversi modi di commettere il delitto. L'inconveniente di un testo un po' pesante è compensato dal fatto che si è potuto evitare l'impiego di una tecnica legislativa che avrebbe rappresentato una sorta di corpo estraneo nel Codice penale svizzero. Il rifiuto di un servizio offerto pubblicamente, che nell'avamprogetto appariva come esempio di offesa alla dignità umana, è stato definito al nuovo capoverso 5 come uno dei modi di commettere il delitto.

I principali modi di commettere il delitto si presentano dunque come segue:

- propaganda razzista in senso lato (cpv. da 1 a 3);
- offesa alla dignità umana (cpv. 4);
- rifiuto di un bene o servizi offerti pubblicamente (cpv. 5).

635 **Criteri della discriminazione punibile**

Come rilevato precedentemente, la soluzione della definizione legale (n. 3 dell'avamprogetto) è stata tralasciata a favore di una enumerazione dei criteri di discriminazione nella definizione dei modi di commettere i delitti.

Per quanto riguarda i criteri della discriminazione punibile, sono stati ripresi in gran parte dal testo della Convenzione¹³¹⁾. Il novero relativamente dettagliato che vi figura è stato tuttavia leggermente abbreviato. Il colore rientra dunque nei caratteri distintivi della razza; la formulazione «per la loro appartenenza ad una razza» comprende anche il colore. In Svizzera, l'origine nazionale avrebbe potuto provocare malintesi, segnatamente in relazione alle disposizioni relative all'acquisizione della nazionalità svizzera¹³²⁾. D'altra parte, il criterio della religione o dell'appartenenza religiosa è stato integrato nel novero. La Svizzera ottempera a questo proposito alla raccomandazione del Consiglio d'Europa che ha ispirato la legislazione di numerosi Stati europei¹³³⁾. Occorre rilevare che all'origine la religione doveva ugualmente figurare nella definizione data dalla Convenzione. La rinuncia a questo criterio è stata una concessione ai Paesi arabi, che volevano evitare che il loro conflitto con Israele

fosse giudicato alla luce della Convenzione¹³⁴). I rappresentanti dei Paesi Arabi hanno fatto valere che tra loro e gli ebrei vi è una differenza di religione e non di razza. Anche in altri Paesi accade che un gruppo etnico sia designato in funzione della sua religione¹³⁵).

Il criterio della religione non esula dai limiti di una repressione penale della discriminazione razziale. Infatti, il rigetto dello straniero si fonda sovente su criteri religiosi. È invece scientemente che abbiamo rinunciato a tener conto di altri criteri, come il sesso, le tendenze sessuali o le convinzioni ideologiche. In questo modo ci saremmo troppo discostati dallo scopo della presente revisione del Codice penale. Non bisogna poi dimenticare che si tratta di un atto legislativo imposto da una convenzione internazionale. Occorre dunque innanzi tutto preoccuparsi di tradurre adeguatamente nel nostro diritto nazionale gli obblighi di diritto internazionale risultanti dall'adesione del nostro Paese alla Convenzione. Inoltre, sotto il profilo della sistematica, un articolo di obbligatorietà generale sulla discriminazione, secondo il modello francese¹³⁶), non troverebbe posto nell'ambito dei delitti contro la tranquillità pubblica¹³⁷).

636 I differenti modi di commettere il delitto

636.1 Propaganda razzista in senso lato (art. 261^{bis} cpv. 1 a 3)

Abbiamo già rilevato che i primi tre capoversi sono strettamente legati l'uno all'altro quanto alla sostanza e dal punto di vista logico, al punto da rendere difficile una loro precisa delimitazione. Ciò giustifica anche che siano commentati insieme. Rispetto all'avamprogetto (n. 1), questo insieme di disposizioni è stato leggermente abbreviato e precisato. L'appello e il pubblico incitamento alla discriminazione razziale sono stati sostituiti dall'incitamento all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro razza, la loro etnia o per la loro religione. La disposizione proposta copre dunque anche la fomentazione razzista. L'intenzione pubblicamente annunciata di operare la discriminazione razziale è stata abbandonata. Le nozioni di idee e di concezioni sono sostituite dalla nozione di ideologia intesa a sminuire o calunniare in modo sistematico i membri di una razza o di un gruppo etnico o religioso. Mediante questa formula si vuole indicare che l'azione metodica o mirante a fini precisi è un elemento costitutivo del delitto. Non si tratta di rendere punibile qualsivoglia manifestazione di cattivo umore contro gli stranieri, ma soltanto il loro abbassamento e la calunnia sistematici. Si prevede ugualmente di dichiarare punibili l'organizzazione e l'incoraggiamento di azioni di propaganda razzista, come pure la partecipazione a simili atti, che è esplicitamente menzionata. Si vuole in questo modo sottolineare chiaramente che chiunque partecipi ad un'azione di propaganda razzista, sotto qualsiasi forma, è considerato coautore e non semplice complice, per quanto vi abbia partecipato attivamente. Non è toccato colui che assiste passivamente, quale spettatore, ad una tale azione¹³⁸). Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione hanno menzionato il problema posto dal finanziamento, il quale può certamente svolgere un ruolo essenziale nell'ambito di azioni di propaganda. Il finanziamento è coperto dalla disposizione proposta, ma anche la partecipazione

di chiunque, senza pronunciare discorsi o affiggere manifesti, redige il testo del discorso, elabora il progetto del manifesto o organizza l'azione.

Le vere azioni di propaganda nel senso usuale del termine, sono coperte dal capoverso 3, mentre i capoversi 1 e 2 concernono la propaganda razzista in senso lato, ovvero l'influenza esercitata su un pubblico più o meno numeroso con lo scopo di aizzarlo contro certe persone o certi gruppi di persone. Si giunge quindi ad un'anticipazione della protezione penale contro la persecuzione razziale e il genocidio.

Per quanto concerne l'elemento obiettivo dell'infrazione, la propaganda stricto sensu è stata definita dalla dottrina e dalla giurisprudenza svizzera in rapporto all'articolo 275^{bis} CPS come un «atteggiamento della comunicazione». Si può ad esempio pensare a conferenze, a scritti prestati o distribuiti, ad esposizioni di foto, al porto di insegne e pure ad alcune forme di comunicazione non verbale (p. es. il saluto alla Hitler). Per quanto concerne gli elementi soggettivi, occorre non solo che l'autore abbia coscienza del fatto che la sua azione sarà percepita, ma anche che abbia l'intenzione di esercitare proselitismo e di consolidare le convinzioni del destinatario. Il suo scopo deve dunque essere la propagazione di opinioni¹³⁹). Poco importa che la propaganda sia diretta a una o più persone; è sufficiente che il suo autore si rivolga ad un numero indeterminato di persone. Entrano in considerazione quali destinatari non solo le persone che hanno un'opinione differente da quella dell'autore, ma anche quelle che condividono le sue idee, trovandosi dunque confortati nella loro opinione e fanatizzati¹⁴⁰).

Come in materia di pornografia, occorrerà applicare criteri specifici concernenti le opere scientifiche o artistiche. Nel presente disegno, abbiamo tenuto conto di questo aspetto precisando che le dichiarazioni razziste rientrano nella legge soltanto se tali da sminuire o calunniare sistematicamente le persone di razza o di origine differente. Non bisogna poter abusare della scienza e dell'arte a fini di propaganda razzista. Per l'opera scientifica, dovrebbe essere determinante il criterio della serietà della ricerca e dell'oggettività della presentazione, mentre per l'opera d'arte il trattamento artistico del soggetto. Resterà comunque sempre difficile pronunciarsi su alcuni casi limite. Una tendenza fondamentalmente calunniosa può essere presentata in veste di documento obiettivo. D'altra parte, l'azione in sé coerente di un romanzo, di un film o di un'opera teatrale può essere destinata unicamente a dare un'immagine sfavorevole di una certa razza. Spetterà ai tribunali determinare nel caso concreto se la tendenza fomentatrice raggiunge un livello d'intensità sufficiente per giustificare l'azione penale.

L'appello all'odio e alla discriminazione, la diffusione di ideologie razziste e il fatto di effettuare propaganda razzista sono definiti come delitti indipendenti e devono pertanto essere distinti dall'istigazione. L'istigatore ha una relazione diretta con l'autore e con l'azione di quest'ultimo, nella misura in cui agisce sulla psiche della persona o delle persone che subiscono l'istigazione. Quest'ultima non suppone necessariamente che vi sia una sola persona che sia indotta a commettere un'infrazione, poiché può benissimo rivolgersi ad un numero determinato di persone. Il delitto è consumato soltanto quando l'istigatore ha ottenuto il risultato desiderato. La propaganda è invece un delitto in se stesso, si rivolge al pubblico, ovvero ad un numero indeterminato di persone, e non

conduce necessariamente al successo immediato¹⁴¹). Come per l'istigazione pubblica al crimine (art. 259 CPS), il pericolo rappresentato dalla propaganda deriva dal fatto che si trae profitto, nel caso specifico, dalla predisposizione di una folla ad essere aizzata¹⁴²). La propaganda fomentatrice crea un ambiente che compromette la capacità di giudizio delle persone a cui si rivolge, abbassa la soglia d'inibizione morale e riduce spesso anche le barriere poste dall'ordine giuridico. Questa osservazione si applica precisamente anche al cittadino normale che in altre circostanze avrebbe pieno rispetto della legge. Il termine di «folla» deve essere inteso nell'accezione conferitagli dalla psicologia moderna, ovvero di massa. Non si tratta necessariamente di discorsi destinati a galvanizzare una folla presente fisicamente. L'influenza finalizzata, reiterata e sistematica esercitata con l'ausilio di qualsivoglia mezzo di comunicazione ha il medesimo effetto.

636.2 Offesa alla dignità umana

Un'altra maniera di attentare alla tranquillità pubblica mediante un comportamento razzista consiste ad ingiuriare o ad offendere certe persone per la loro razza o per la loro appartenenza ad un gruppo etnico o religioso. A differenza dei delitti contro l'onore, non si tratta in questo caso di un oltraggio all'onore della vittima, ma è la sua dignità umana che viene semplicemente negata. La minaccia dell'interesse giuridico protetto deve essere cercata nel carattere ineluttabile dei criteri, poiché questi sfuggono ad ogni sforzo d'integrazione. Un essere umano non può rinunciare alle sue origini o alla sua appartenenza ad una razza, come non può neppure rinnegare semplicemente le sue convinzioni religiose che hanno marcato la sua coscienza sin dalla sua infanzia. Inoltre, se alcune persone fossero costrette a cambiare religione in seguito ad un'ostilità permanente e concreta, ciò sarebbe contrario al principio della libertà di coscienza e di fede garantita dalla Costituzione.

Il fatto di disonorare la memoria di un defunto è stato incluso nella definizione dell'infrazione per poter agire contro le falsificazioni della storia da parte dei revisionisti, i quali nei loro scritti pseudo scientifici diffondono le teorie cosiddette della «menzogna di Auschwitz». Si tratta sostanzialmente dell'affermazione secondo la quale l'olocausto non sarebbe mai avvenuto e le camere a gas mai esistite. Non sarebbero sei milioni di ebrei ad essere stati uccisi, ma molti di meno e, d'altra parte, gli ebrei avrebbero ottenuto notevoli vantaggi economici dall'olocausto. Questa falsificazione della storia non può essere considerata come una semplice controversia tra storici. Essa cela sovente una tendenza di propaganda razzista che si rivela particolarmente pericolosa quando si rivolge a destinatari giovani nell'ambito dell'insegnamento. D'altra parte, non bisogna ostacolare la ricerca storica seria sul ventesimo secolo. Come rilevato precedentemente, per valutare il carattere riprensibile delle opere scientifiche occorre applicare criteri specifici, riconosciuti nelle cerchie di specialisti.

636.3 Rifiuto di fornire un bene o un servizio offerti al pubblico (cpv. 5)

Questa forma del delitto concerne la discriminazione vera e propria che può condurre, in definitiva, a fenomeni come la segregazione e l'apartheid. Anche qui, la radice del male va ricercata nel disprezzo del prossimo di origini differenti, nel senso più lato del termine. Ciò che è comune a tutte le forme di questo delitto, è il fatto di creare un'immagine dell'altro basata sul disprezzo o sulla paura, da utilizzare in seguito per giustificare ogni forma di discriminazione, di ostilità e di calunnia. Occorre sottolineare che i rapporti relativi alla sfera privata sono esplicitamente esclusi. Si tratta infatti di vicissitudini che riguardano l'ambito delle decisioni individuali legittime, protette dal diritto non scritto della libertà individuale rispetto all'intervento dello Stato¹⁴³⁾. La disposizione proposta concerne il rifiuto di fornire un bene o un servizio nell'esercizio di un'attività professionale la cui offerta è destinata in principio al pubblico. Si tratta in questo caso di un ambito quasi pubblico, che non beneficia della protezione accordata alla sfera privata. Qui, gli Stati Parte sono obbligati ad impedire le pratiche discriminatorie. Sono segnatamente interessati i rapporti di lavoro, le scuole, i mezzi di trasporto, gli alberghi e i ristoranti, i teatri, i parchi pubblici e le piscine. Questo genere di effetto orizzontale è esplicitamente imposto dall'articolo 5 lettera f della Convenzione. È vero che l'articolo 5 non esige espressamente misure penali. Si potrebbe prevedere di ricorrere ad una legge speciale, come in Gran Bretagna¹⁴⁴⁾, ma tale soluzione urterebbe contro la struttura federalista del nostro Paese. Alcune delle questioni menzionate qui sopra sono di competenza dei Cantoni. Per il momento sarebbe difficile emanare a livello federale una legge amministrativa di ordine generale concernente la discriminazione razziale o la coesistenza di differenti culture. Non è neppure possibile esercitare un'influenza sulle legislazioni cantonali, anche se i Cantoni sono in principio vincolati dagli impegni internazionali della Svizzera. Nell'ambito della procedura di consultazione, i governi cantonali sono stati invitati a pronunciarsi sulla questione della legislazione cantonale nell'ambito della discriminazione razziale. La grande maggioranza dei Cantoni non conosce, sinora, disposizioni di questo tipo. In occasione della consultazione, 18 Cantoni hanno reputato inutile legiferare a livello cantonale su questa materia, riferendosi all'avamprogetto dell'articolo 261^{bis}.

Il solo mezzo per risolvere efficacemente il problema degli «atti discriminatori», ai sensi dell'articolo 4 della Convenzione, senza entrare in conflitto con la competenza legislativa dei Cantoni, consiste pertanto a creare una pertinente disposizione penale a livello federale. Questa soluzione presenta inoltre il vantaggio che gli obblighi internazionali gravanti sul nostro Paese in virtù della Convenzione saranno eseguiti in modo uguale in tutti i Cantoni.

637 Sanzioni

Contrariamente all'avamprogetto, il presente disegno prevede gli stessi limiti di pena per tutte le forme del delitto. Si permette in questo modo al giudice di

adattare nella fattispecie la sanzione alla gravità del reato tenendo conto di tutte le circostanze. L'aumento della pena massima (rispetto all'avamprogetto) è giustificato dal fatto che nelle cerchie incaricate dell'esecuzione delle pene si dubita sempre maggiormente dell'effetto delle pene privative di libertà di breve durata. Sotto il profilo della prevenzione esplicita, la pena di breve durata si è rivelata in pratica inefficace e persino nociva riguardo al reinserimento sociale del delinquente. Il giudice deve pertanto aver la facoltà, nei casi gravi, di pronunciare una pena massima che vada fino a tre anni di detenzione, mantenendo la possibilità di pronunciare una multa o una pena di detenzione con la condizionale nei casi di infrazioni minori.

Quando altri delitti sono commessi in concomitanza con una delle forme di delitto figuranti nel progetto di articolo 261^{bis} CPS, si ha concorso d'infrazione ai sensi dell'articolo 68 CPS. Vi può essere concorso reale, ovvero cumulo d'infrazioni, per esempio incendio volontario e appello all'odio razziale o lesione corporale e propaganda razzista, come pure concorso ideale (un unico atto riunisce gli elementi costitutivi di diverse disposizioni penali), per esempio il rifiuto di una prestazione (in particolare nell'ambito della sanità) in concorso ideale con l'articolo 129 CPS (attentato alla vita).

64 La revisione del Codice penale militare

È prevista l'introduzione nel Codice penale militare (in seguito CPM) di un nuovo articolo 171c di tenore identico all'articolo 261^{bis} CPS. L'unica differenza concerne le sanzioni (art. 17c cpv. 2 CPM). In casi poco gravi, infatti, nell'ambito militare s'impone la pena disciplinare. Se è possibile intervenire disciplinarmente, la reazione è più immediata che se si apre una procedura giudiziaria. Se non vi fosse questa possibilità, potrebbe insorgere il pericolo che i casi poco gravi restino impuniti, poiché per ricorrere alla giustizia militare occorre un livello di gravità maggiore che per ordinare una procedura disciplinare.

7 Atteggiamento della Svizzera verso l'apartheid

È da parecchi anni ormai che la Svizzera ha condannato la segregazione razziale e l'apartheid, ovunque essi si manifestino, come espressione di discriminazione razziale sistematica ed istituzionalizzata. Il nostro Paese ha per esempio chiaramente reso nota questa posizione alle autorità sudafricane. Con la dichiarazione del 22 settembre 1986 abbiamo precisato il nostro punto di vista e ribadito la condanna dell'apartheid, delle sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo e del ricorso alla violenza da parte delle autorità del Sud Africa. Da allora, siamo intervenuti numerose volte per via diplomatica domandando che siano rispettati i diritti dell'uomo e liberati i prigionieri politici.

Come altri governi d'Europa occidentale, il nostro Collegio s'è tuttavia opposto ad adottare sanzioni economiche contro il Sud-Africa, poiché ritiene che provvedimenti di questo tipo non sono il mezzo appropriato per provocare un cambiamento pacifico del sistema sociale e politico. Nella misura in cui è at-

tualmente in atto un processo di riforme in questo Paese, pare assolutamente necessario favorire il dialogo tra tutte le parti interessate onde poter giungere ad una soluzione pacifica dei problemi politici e sociali.

Nell'ambito del suo programma di «misure positive», la Svizzera ha fornito, dal 1986, un aiuto finanziario di circa 27 milioni di franchi (1986-1990) alle organizzazioni impegnate per far rispettare i diritti dell'uomo in Africa del Sud e che favoriscono il dialogo e la mutua comprensione tra gruppi razziali.

La posizione difesa dalla Svizzera sino ad oggi soddisfa indubbiamente le esigenze della presente Convenzione che, contrariamente alla Convenzione sull'apartheid, non esige per esempio sanzioni economiche contro il Sud-Africa. Del resto, questo problema perderà di acuità man mano che progredirà il processo di riforme in atto.

8 Provvedimenti positivi contro i comportamenti razzisti

La Convenzione esige dagli Stati Parte l'adozione di misure immediate ed efficaci, segnatamente nell'ambito dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione, per lottare contro i preconcetti e per favorire la comprensione tra differenti gruppi etnici (art. 7). Essa obbliga inoltre gli Stati Parte a promuovere lo sviluppo di alcuni gruppi al fine di garantir loro, a condizioni uguali, il pieno godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 2 cpv. 2). Nella misura in cui la Convenzione impegna gli Stati Parte a prevenire il razzismo, lo scopo di queste disposizioni va al di là della semplice lotta contro i comportamenti razzisti nel senso rigoroso del termine ed esige che si favorisca attivamente una società tollerante, capace di integrare gli «altri» e di capire la loro diversità culturale.

81 Provvedimenti già attuati dalla Confederazione e dai Cantoni

Non è possibile enumerare qui tutti i provvedimenti già attuati dalla Confederazione e dai Cantoni che esplicano un effetto sull'integrazione degli stranieri o di gruppi specifici della popolazione svizzera. A questo proposito sarà sufficiente *una breve rassegna dei settori particolarmente delicati*.

Il nostro Collegio ha istituito nel 1970 la Commissione federale per i problemi degli stranieri (CFS), incaricata di creare i presupposti per una migliore coesistenza tra Svizzeri e stranieri come pure di promuovere e sostenere iniziative a tale scopo. La Commissione consta di 26 membri, di cui 6 di origine straniera, e dispone di una segreteria di 5 persone. Gli oneri della Commissione evidenziano la presenza di un duplice orientamento fondamentale: da un lato prestare assistenza per facilitare la comprensione da parte degli svizzeri delle differenze degli stranieri e delle difficoltà che questi ultimi devono fronteggiare. D'altro lato, sostenere gli sforzi che permettono agli stranieri di integrarsi nella società svizzera, imparando a conoscere la mentalità e i costumi locali e cercando di avere buoni rapporti con la popolazione del nostro Paese. Nel corso dei suoi 20 anni d'esistenza la Commissione ha trattato diversi problemi e si è pronunciata su numerose questioni pratiche. Essa ha contatti regolari con le

associazioni di stranieri e con i servizi e gli uffici competenti in materia. Il manuale «Stranieri nel Comune», pubblicato dalla CFS in collaborazione con le organizzazioni mantello delle città e dei Comuni svizzeri, fornisce un valido sostegno alle autorità locali nell'assumere le loro responsabilità verso i residenti stranieri.

L'educazione e la formazione spettano in primo luogo ai Cantoni, che già oggi si adoperano in differenti modi per favorire la comprensione e la tolleranza interculturale e che sostengono tali attività svolte da privati. Nell'ambito della procedura di consultazione concernente l'adesione della Svizzera alla presente Convenzione, alcuni Cantoni si sono pronunciati in merito alle misure che sono disposti a prendere nell'ambito dell'educazione onde rafforzare la lotta contro i comportamenti razzisti. È stato per esempio proposto d'intensificare e migliorare l'insegnamento impartito ai fanciulli di lingua straniera, in particolare nella lingua locale, di sviluppare l'educazione interculturale nella formazione e nel perfezionamento professionale degli insegnanti e di fornire maggior sostegno alle persone di lingua straniera nella scelta di una professione o nella formazione professionale. D'altra parte, numerosi Cantoni già dispongono di disposizioni legali in virtù delle quali tutti i bambini hanno il diritto di essere ammessi a scuola, indipendentemente dallo statuto giuridico dei loro genitori. Altre disposizioni hanno lo scopo di favorire l'identità culturale dei fanciulli.

Il 6 giugno 1991 la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione ha adottato una dichiarazione in cui si compiace della prevista adesione della Svizzera alla Convenzione e rileva che il problema dei diritti dell'uomo a livello universale, ma anche la coesistenza in Svizzera di persone provenienti da altri Paesi e di cultura differente, rappresentano una sfida non indifferente per il nostro sistema d'insegnamento. La Conferenza ha ribadito il suo attaccamento ai principi della completa integrazione dei bambini e dei giovani stranieri come pure la sua stima per la cultura differente di queste persone e la volontà di tenerne conto positivamente. Ha rilevato che la scuola, ad ogni livello, ha il dovere di educare gli allievi al rispetto del prossimo, alla tolleranza tra gruppi religiosi, etnici, sociali ed altri e alla pace tra i popoli. L'insegnamento e l'educazione nelle scuole dovrebbero indurre i giovani a prendere coscienza delle forme manifeste e latenti del razzismo ed incitarli a combatterlo favorendo l'incontro aperto e senza timori di persone e gruppi stranieri. Tali principi dovrebbero essere presi in considerazione in particolare nella formazione e nel perfezionamento professionale degli insegnanti, come pure nell'elaborazione dei programmi scolastici e dei mezzi didattici.

Inoltre, la Segreteria della Commissione nazionale svizzera per l'UNESCO ha istituito un gruppo di scuole associate al fine di fornir loro materiale didattico che contribuisca a sensibilizzare gli allievi alle culture differenti.

Pure la Confederazione ha sviluppato, nell'ambito della sua politica della gioventù, alcune attività che corrispondono agli scopi della Convenzione. L'ordinanza per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche prevede per esempio aiuti finanziari per promuovere lo scambio di giovani¹⁴⁵⁾, che costituisce incontestabilmente un contributo importante per ridurre i preconcetti sulla razza e la nazionalità. La medesima ordinanza precisa inoltre che gli orga-

nismi che favoriscono una partecipazione attiva dei giovani stranieri meritano specialmente di ottenere un aiuto. La Confederazione ha peraltro già versato un certo numero di sovvenzioni in questo ambito. Ha per esempio fornito sostegno finanziario alla campagna contro il razzismo organizzata dal Consiglio svizzero delle Attività della Gioventù. Inoltre, la Confederazione accorda borse di studio a studenti e artisti stranieri, contribuendo indirettamente alla presenza attiva di altre culture in Svizzera¹⁴⁶.

Inoltre, la Commissione federale per la gioventù analizza il problema del razzismo tra i giovani, in un rapporto parziale recentemente pubblicato, sulla situazione della gioventù in Svizzera.

Infine, nell'ambito del diritto d'asilo la Confederazione sostiene i progetti d'integrazione in tutta la Svizzera, progetti ai quali partecipano richiedenti d'asilo, stranieri accolti provvisoriamente e rifugiati riconosciuti come pure svizzeri. Questi progetti hanno lo scopo di diffondere le conoscenze sulle culture e religioni a noi straniere, oppure sono progetti destinati ad occupare richiedenti d'asilo e rifugiati.

Anche per la *politica culturale*, la competenza spetta in primo luogo ai Cantoni. La loro politica culturale deve tuttavia tener conto della proibizione di qualsiasi forma di discriminazione razziale. A questo proposito occorre rilevare in particolare la situazione dei Cantoni plurilingue: la coesistenza in un medesimo Cantone di gruppi linguistici differenti è soggetta a diversi disciplinamenti e misure che tentano di tener conto non solo dell'unità del Cantone, ma anche dell'identità culturale di ogni gruppo linguistico.

In diversi ambiti, pure la Confederazione ha preso provvedimenti atti a favorire la comprensione interculturale e l'identità culturale di gruppi particolari. Essa sostiene per esempio l'associazione svizzera dei nomadi «Radgenossenschaft der Landstrasse» mediante un contributo annuo di 250 000 franchi.

D'altra parte, una legge federale consente alla Confederazione di accordare sovvenzioni ai Cantoni Grigioni e Ticino per la salvaguardia delle loro culture e delle loro lingue retoromanza e italiana¹⁴⁷.

È soprattutto mediante la fondazione Pro Helvetia che la Confederazione versa ingenti contributi a favore di programmi di scambi culturali, ugualmente a titolo di relazioni Nord-Sud. Nell'ambito dell'aiuto al cinema, la cooperazione cinematografica con il Terzo Mondo e la presenza di quest'ultimo in Svizzera beneficiano di uno speciale aiuto. Nell'ambito dell'*informazione* occorre ricordare innanzitutto l'autonomia della radio e della televisione per quanto concerne i programmi (art. 55^{bis} Cost.) come pure la libertà di stampa (art. 55 Cost.). La Confederazione non dispone dunque di alcun mezzo per influenzare direttamente la concezione dei programmi della radio e della televisione, ordinando per esempio il lancio di una campagna contro il razzismo.

Le disposizioni della concessione obbligano tuttavia la Società svizzera di radiodiffusione e televisione (SSR) a diffondere tre programmi radio ed un programma televisivo per ciascuna delle regioni linguistiche rappresentate dalla Svizzera tedesca, la Svizzera romanda e la Svizzera italiana, come pure un programma radio per la Svizzera retoromanza. I programmi televisivi delle tre re-

gioni linguistiche devono tener conto dei bisogni delle regioni di lingua romancia¹⁴⁸). La SSR deve provvedere affinché i temi di interesse nazionale siano diffusi in tutte le regioni linguistiche del Paese. «Nel loro insieme i programmi devono tutelare e promuovere i valori culturali del Paese, contribuire alla formazione spirituale, morale, religiosa, civica e artistica del pubblico, alla libera formazione della sua opinione e al suo svago. I programmi saranno concepiti in modo da servire l'interesse del Paese, rafforzare l'unione e la concordia nazionali e promuovere la comprensione internazionale»¹⁴⁹). Le trasmissioni destinate a lottare contro il razzismo corrispondono dunque perfettamente al mandato concernente i programmi. Per esempio, nel 1990 la SSR ha creato due nuove trasmissioni: «Plaza. Leben und Reden mit andern» e «Migrations» sulla radio DRS1. Questi programmi settimanali di un'ora ciascuno intendono contribuire ad una migliore comprensione tra popolazione indigena e residenti stranieri.

Qualora la radio e la televisione dovessero ciononostante diffondere trasmissioni razziste, violerebbero la concessione. Inoltre, le direttive concernenti la pubblicità alla televisione proibiscono la pubblicità contraria ai buoni costumi e quella che favorisce o sostiene atti di violenza e attenta all'onore di terzi. Occorre infine menzionare la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1989 sulla televisione transfrontaliera, la quale dispone che tutte le trasmissioni transfrontaliere devono, per quanto concerne la loro presentazione e il loro contenuto, rispettare la dignità umana e i diritti fondamentali del prossimo. In particolare, le trasmissioni non devono incitare all'odio razziale¹⁵⁰).

Benché la Confederazione non possa esercitare un'influenza diretta sulla radio e la televisione, essa ha tuttavia la facoltà di preparare, in un modo che corrisponda alle esigenze dei mass media, informazioni atte a combattere i preconcetti e influenzare così indirettamente le informazioni fornite dai media elettronici e dalla stampa. Inoltre, nell'ambito della formazione dei giornalisti da parte della Confederazione, attività di cui si auspica lo sviluppo, si potrebbe accordare maggiore attenzione alla sensibilizzazione dei professionisti dell'informazione circa il problema del razzismo.

82 Altri provvedimenti necessari

821 Intensificazione degli sforzi

Da quanto precede risulta che vien fatto già molto per lottare contro i preconcetti. Visto il progredire della xenofobia e degli atti di violenza a sfondo razziale, in particolare contro stranieri, s'avvera necessario intensificare, negli ambiti della formazione, della cultura e dell'informazione, gli sforzi intrapresi per combattere e prevenire i pregiudizi e per favorire la comprensione reciproca. Questi sforzi devono perseguire l'integrazione nella nostra società delle persone che sono differenti da noi senza però sopprimere le loro particolarità. La ricerca di un equilibrio tra la conservazione e il promovimento di un'identità differente, da un lato, e l'integrazione di persone differenti da noi, d'altro lato, costituisce un problema permanente da risolvere costantemente. L'obiettivo da raggiungere è una società tollerante che sia la più omogenea possibile ma nel

contempo fondata sulla diversità culturale, in cui i differenti gruppi della popolazione abbiano trovato un consenso di base sul modo di convivere pacificamente e sono in grado di dialogare tra loro su valori che non condividono necessariamente.

Benché i Cantoni abbiano ampie competenze in questi ambiti, la Confederazione vi ha una responsabilità del tutto particolare. Grazie alla revisione prevista dell'articolo costituzionale sulle lingue (nuove competenze per la protezione e la promozione delle lingue tradizionali delle minoranze come pure per l'incoraggiamento della comprensione tra le comunità linguistiche) e al nuovo articolo costituzionale previsto concernente il promovimento della cultura (promovimento della vita culturale nella sua diversità come pure della comprensione da parte della popolazione per i valori culturali), essa potrà assumere ancora meglio tale responsabilità. D'ora innanzi il nostro Collegio accorderà pertanto maggiore attenzione, negli ambiti di sua competenza, in particolare nelle decisioni relative alla concessione di borse di studio o al versamento di sussidi a favore di progetti concernenti le attività extrascolastiche della gioventù, agli scambi culturali e al cinema, all'aspetto della lotta contro i pregiudizi razziali e della loro prevenzione. In questo senso, ci siamo pronunciati positivamente in merito ad un'iniziativa parlamentare della Commissione della sicurezza sociale del Consiglio nazionale, che domanda la creazione di una legge federale concernente la Fondazione «Un futuro per i nomadi svizzeri», al fine di trovare una soluzione ai problemi attuali dei nomadi nella nostra società. Inoltre, a nostro parere è di prima importanza accrescere gli sforzi nell'ambito dell'informazione e procedere in modo coordinato in tutti gli ambiti della vita.

Pure i Cantoni saranno tenuti, in virtù dell'articolo 7 della Convenzione, a riesaminare regolarmente la necessità di provvedimenti speciali nell'ambito della formazione e della cultura e quindi di agire adeguatamente.

Tuttavia, anche i maggiori sforzi dello Stato non saranno sufficienti per eliminare i pregiudizi razzisti. Occorrerà che altre forze della società partecipino ugualmente alla lotta contro la xenofobia e il razzismo. Gli ambienti ecclesiastici, le opere d'assistenza a favore dei rifugiati, le organizzazioni di aiuto allo sviluppo, le organizzazioni di difesa dei diritti dell'uomo, le organizzazioni della gioventù, le istituzioni culturali e molte altre ancora svolgono già oggi, a volte in modo manifesto a volte senza che ciò trasparisca pubblicamente, un importante lavoro di sensibilizzazione e d'informazione, del quale è oggi difficile avere una visione globale. Le autorità dello Stato dovrebbero, nella misura del possibile, incoraggiare maggiormente attività utili come queste.

822 Istituzione di una Commissione federale contro il razzismo

In Svizzera la lotta contro la discriminazione razziale è un compito che assume aspetti pedagogici, sociologici, culturali, federalisti, giuridici, come pure aspetti legati alla politica in materia di sviluppo e di migrazioni. La xenofobia manifesta o latente è un problema complesso che si pone in quasi tutti gli ambiti della vita e che richiede l'adozione di una strategia attiva e differenziata

se non si vuole rischiare di rimettere in dubbio la tranquillità e la stabilità all'interno della nostra società.

Oggi esiste già un numero incalcolabile di provvedimenti attuati nel settore pubblico, semipubblico e privato. Per poter avere una visione globale di queste misure e per tener conto della complessità del problema, riteniamo necessaria la creazione di una *commissione federale* con ruolo consultivo. Detta commissione dovrebbe avere come compito:

- analizzare le cause della xenofobia attuale e degli atteggiamenti razzisti in Svizzera;
- allestire un inventario della situazione attuale sotto il profilo giuridico e sociale e delle misure statali e non statali adottate per porvi rimedio;
- suggerire, coordinare e sostenere nuovi provvedimenti a tutti i livelli, se del caso elaborando un programma di misure;
- consigliare il Consiglio federale circa tutte le questioni legate alla lotta contro il razzismo e la xenofobia.

I lavori di questa nuova commissione, che dovrebbe comprendere esperti e personalità politiche di tutti i livelli statali e non statali, sarebbero inoltre estremamente utili per l'elaborazione dei rapporti che la Svizzera deve regolarmente fornire al Comitato dell'ONU incaricato di controllare l'applicazione della Convenzione.

Come abbiamo spiegato nella nostra risposta del 6 novembre 1991 ad una domanda ordinaria del 26 settembre 1991 del Consigliere nazionale Rechsteiner, esamineremo le modalità dell'istituzione di una tale commissione e, se del caso, analizzeremo scrupolosamente il mandato che dovrà esserle affidato. Nel contempo esamineremo la possibilità di estendere il mandato di una commissione che svolge già la sua attività in un ambito analogo, ad esempio la Commissione federale per i problemi degli stranieri.

9 La Svizzera e la procedura facoltativa di comunicazione individuale

Occorre domandarsi se, al momento dell'adesione, la Svizzera deve fare la dichiarazione prevista all'articolo 14 della Convenzione, secondo cui riconosce la competenza del Comitato di ricevere ed esaminare comunicazioni da parte di persone o gruppi di persone¹⁵¹⁾.

Come abbiamo già rilevato, solo 14 dei 130 Stati Parte della Convenzione hanno riconosciuto la competenza del Comitato giusta l'articolo 14¹⁵²⁾. Gli Stati Parte occidentali che non hanno sinora fatto la dichiarazione di riconoscimento giustificano la loro decisione facendo valere il timore di una fastidiosa concorrenza tra la procedura individuale di comunicazione con le procedure di ricorso individuale che già esistono sia a livello europeo che a livello universale¹⁵³⁾. Benché si possa escludere, mediante una specifica dichiarazione dello Stato interessato, il rischio che il medesimo caso sia trattato da due organi di controllo differenti¹⁵⁴⁾, gli Stati che non hanno riconosciuto la competenza del Comitato affermano che il trattamento di casi analoghi, nel medesimo ambito giuridico, da parte di organi di controllo differenti comporta il rischio che que-

sti adottino una giurisprudenza differente o addirittura contraddittoria, pregiudicando così la sicurezza del diritto.

Visto che il nostro Paese ha per il momento differito la sua decisione circa l'adesione al primo protocollo facoltativo del Patto internazionale sui diritti sociali e politici, questo argomento potrebbe valere per la Svizzera soltanto nel caso di un eventuale conflitto con la richiesta individuale prevista dalla CEDU¹⁵⁵). Riteniamo che la portata differente dell'articolo 14 CEDU (proibizione di qualsiasi discriminazione concernente diritti della CEDU) e della presente Convenzione (proibizione della discriminazione razziale in tutti gli ambiti dei diritti dell'uomo) potrebbe giustificare l'accettazione di due organi di controllo differenti. La medesima considerazione sarebbe valida in caso di concorso tra la presente procedura e la procedura individuale di controllo prevista dal Patto¹⁵⁶). Dal momento che il loro mandato è differente, gli organi di controllo hanno anche punti di vista diversi, che possono contribuire, ciascuno a suo modo, alla tutela dei diritti dell'uomo.

La Svizzera si è sempre adoperata per il miglioramento e lo sviluppo dei meccanismi internazionali di controllo nell'ambito dei diritti dell'uomo. Il controllo è un elemento essenziale di qualsiasi politica mirante ad una migliore protezione dei diritti dell'uomo. Facendo la dichiarazione di riconoscimento prevista all'articolo 14 della Convenzione già al momento dell'adesione, la Svizzera non farebbe altro che adottare una politica dei diritti dell'uomo conseguente. Il nostro Collegio ritiene tuttavia che la Svizzera dovrebbe attendere prima di compiere questo passo, come fu già il caso per l'adesione al primo Protocollo facoltativo del Patto internazionale relativo ai diritti sociali e politici. Questo differimento permetterà di tener conto, dopo approfondito esame, delle esperienze compiute con il Comitato della presente Convenzione che, fondandosi sui rapporti degli Stati, esaminerà l'attuazione pratica della Convenzione in Svizzera anche in assenza di una procedura individuale di ricorso, come pure delle esperienze con gli organi di controllo dei patti relativi ai diritti dell'uomo.

Al fine di semplificare la procedura e di evitare un onere inutile per il Parlamento, il nostro Collegio dovrebbe avere la competenza di fare la dichiarazione prevista dall'articolo 14 se ritiene soddisfatte le necessarie condizioni.

10 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

Giusta l'articolo 8 capoverso 6 della Convenzione, «le spese dei membri del Comitato, per il periodo in cui assolvono le loro funzioni in seno al Comitato, sono a carico degli Stati contraenti». La Svizzera dovrà partecipare a queste spese in ragione della medesima chiave di ripartizione prevista per le spese ordinarie dell'ONU. La revisione attualmente in corso¹⁵⁷) circa le modalità di finanziamento avrà quale conseguenza il fatto che la Svizzera parteciperà, mediante il suo contributo alle spese generali d'amministrazione dell'ONU, anche ai costi del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale. La quota della Svizzera destinata a coprire queste spese tenderebbe dunque a diminuire e il lavoro amministrativo sarebbe alleviato.

Ogni due anni l'amministrazione federale dovrà redigere un rapporto concernente l'applicazione pratica della Convenzione, all'attenzione del Comitato. Per l'elaborazione dei rapporti che la Svizzera deve presentare agli organi di controllo dei due Patti relativi ai diritti dell'uomo, la Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE) e l'Ufficio federale della giustizia (DFGP) hanno già richiesto l'assunzione di un collaboratore supplementare ciascuno¹⁵⁸. Vista la precaria situazione delle finanze federali, questi due dipartimenti sono disposti a tentare di sopperire all'onere supplementare di lavoro costituito dalla redazione di rapporti per il Comitato contro la discriminazione razziale con il personale supplementare summenzionato. Qualora questa soluzione non dovesse avverarsi praticabile, occorrerà riesaminare la questione.

L'adesione alla Convenzione non cagionerà alcun onere finanziario per i Cantoni e non avrà conseguenze sull'effettivo del loro personale.

11 Programma di legislatura

L'adesione alla presente Convenzione è prevista nel rapporto sul programma di legislatura 1991-95.

12 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale concernente l'adesione alla Convenzione si fonda sull'articolo 8 Cost. che conferisce alla Confederazione la competenza di stipulare trattati internazionali. La competenza dell'Assemblea federale risulta dall'articolo 85 capoverso 5 Cost.

La costituzionalità del decreto federale concernente la revisione del Codice penale e del Codice penale militare si fonda sull'articolo 64^{bis} Cost. che conferisce alla Confederazione il diritto di promulgare leggi in materia di diritto penale. La competenza dell'Assemblea federale risulta dall'articolo 85 capoverso 2 Cost.

Giusta l'articolo 89 capoverso 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum quando sono di durata indeterminata e non sono denunciabili (lett. a), prevedono l'adesione ad un'organizzazione internazionale (lett. b) o comportano un'unificazione multilaterale del diritto (lett. c). L'adesione qui proposta non costituisce un'adesione ad un'organizzazione internazionale e, ai sensi dell'articolo 21, la Convenzione è denunciabile. Occorre soltanto domandarsi se l'adesione alla Convenzione sulla discriminazione razziale comporta un'unificazione multilaterale del diritto. Secondo la prassi usuale del nostro Collegio, devono essere sottoposti obbligatoriamente al referendum facoltativo soltanto i trattati che contengono diritto uniforme, complessivamente direttamente applicabile, che disciplinano in dettaglio un ambito giuridico ben definito, ovvero sufficientemente importanti per giustificare a livello nazionale, per analogia, l'elaborazione di una legge particolare (FF 1988 II 801, 1990 III 779). Le vostre Camere hanno precisato la nostra prassi e deciso che, in casi speciali (per l'importanza o per la natura delle disposizioni o perché è prevista la creazione di organi di controllo internazionali), vi può essere unificazione multilaterale del

diritto anche quando le norme internazionali in questione non sono molto numerose (FF 1990 III 779 comprese le referenze). La presente Convenzione contiene soltanto in parte disposizioni direttamente applicabili. Certo, essa concretizza la proibizione della discriminazione razziale in differenti ambiti, ma non si può tuttavia parlare di disciplinamento dettagliato di un ambito giuridico ben definito. Inoltre, il Comitato di controllo istituito non è abilitato ad interpretare la Convenzione in modo giuridicamente vincolante per le Parti o a condannare giuridicamente gli Stati Parte per la violazione delle disposizioni della Convenzione. Infine, visto che la Convenzione non modifica il diritto costituzionale svizzero vigente, ma lo rafforza, alcune disposizioni della Convenzione che non sono materialmente comparabili al diritto costituzionale non sono sufficienti a giustificare il suo assoggettamento al referendum facoltativo giusta l'articolo 89 capoverso 3 lettera c Cost.

La revisione del Codice penale sottostà al referendum facoltativo giusta l'articolo 89 capoverso 2 Cost.

Note

- ¹⁾ Cfr. il Rapporto del Consiglio federale del 15 maggio 1991 sulla politica in materia di stranieri e di rifugiati, FF 1991 III 235.
- ²⁾ Allegato al Rapporto del Consiglio federale del 2 giugno 1982 sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo, FF 1982 II 750.
- ³⁾ Per la motivazione, cfr. il messaggio del Consiglio federale del 30 gennaio 1991, FF 1991 I 925.
- ⁴⁾ RS 0.822.721.1, art. 1 e 2.
- ⁵⁾ RS 0.142.30, art. 3.
- ⁶⁾ RS 0.142.40
- ⁷⁾ RS 0.105
- ⁸⁾ Firmata dalla Svizzera il 1° maggio 1991.
- ⁹⁾ Cfr. la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso Barcelona Traction Light and Power Company Ltd, ICJ Reports 1970, p. 32; sulla proibizione della tortura sistematica quale ius cogens del diritto internazionale cfr. Peter Saladin, «Völkerrechtliches Jus cogens und schweizerisches Landesrecht», in: Jenny/Kälin, *Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1988*, Bern 1988, p. 79 compresi i rinvii; sulla proibizione della discriminazione razziale considerata come ius cogens, cfr. Roland Strauss, *Das Verbot der Rassendiskriminierung: Völkerrecht, internationales Uebereinkommen und schweizerische Rechtsordnung*, Zürich, 1991, p. 81 segg.
- ¹⁰⁾ Cfr. Asbjorn Eide, Study on the achievements made and obstacles encountered during the Decades to Combat Racism and Racial Discrimination, del 24 settembre 1990, UN-DOC A/45/525.
- ¹¹⁾ RS 0.101
- ¹²⁾ A questo proposito e in merito alla più recente giurisprudenza in materia cfr. Giorgio Malinverni, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Fiches juridiques suisses 1384, XV. L'interdiction de la discrimination (art. 14), p. 18 segg.
- ¹³⁾ Cfr. il Rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 14 dicembre 1973 in merito al caso «Asiatiques d'Afrique orientale contre Grande Bretagne», n. 4403/70 ecc. p. 92; per quanto concerne l'articolo 14 e la politica d'immigrazione della Gran Bretagna, cfr. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito al caso «Abdualziz, Cabales et Balkandali contre Grande-Bretagne», serie A, vol.94, p. 39.
- ¹⁴⁾ Parlamento europeo, Rapporto della Commissione d'inchiesta sul razzismo e la xenofobia, del 23 luglio 1990. A3-195/90, DocDE/RR/93062.
- ¹⁵⁾ «Europe» n. 5628 del 12 dicembre 1991, p. 6.
- ¹⁶⁾ Documento della riunione di Copenhagen concernente la Conferenza sulla dimensione umana della CSCE 1990, n. 5.9; cfr. inoltre il Documento conclusivo della Riunione di Vienna sul seguito della Conferenza 1986-1989, Questioni relative alla sicurezza in Europa, n. 11, 13.7, FF 1989 II 335 seg.; Documento della Riunione di Mosca sulla dimensione umana della CSCE 1991, n. 38.1, 42.1.
- ¹⁷⁾ Cfr. anche la Carta di Parigi per una nuova Europa, p. 17, e il Rapporto della riunione di esperti della CSCE sulle minoranze nazionali del 1991 a Ginevra, in particolare il capitolo VI.
- ¹⁸⁾ Ris. 1510 (XV).
- ¹⁹⁾ Ris. 1780 (XVII).
- ²⁰⁾ Ris. 1904 (XVIII).
- ²¹⁾ Mozione (Ziegler-Ginevra) Robbiani del 16 giugno 1983; domanda ordinaria Petit-pierre del 19 dicembre 1985; interpellanza Rechsteiner del 20 giugno 1986; domanda Spielmann del 20 settembre 1989; postulato della Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali del 13 gennaio 1989; postulato Grendelmeier del 22 giugno 1989; domanda Spielmann del 20 settembre 1989; domanda Brügger del 27 dicembre 1989; interpellanza del Gruppo socialista del 27 novembre 1989 sul razzismo e l'estremismo di destra; domanda Rechsteiner del 18 giugno 1990; domanda Grendelmeier del 10 dicembre 1990; domanda ordinaria Rechsteiner del 26 settembre 1991 (Commissione peritale per il problema del razzismo in Svizzera); domanda ordinaria Longet del 23 settembre 1991.
- ²²⁾ FF 1982 II 713 seg.

- ²³⁾ Cfr. a questo proposito il Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera, del 1° ottobre 1990, FF 1990 III 684.
- ²⁴⁾ Appenzello Rhodes interno.
- ²⁵⁾ Azione Nazionale (oggi Democratici Svizzeri).
- ²⁶⁾ Vorort dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria.
- ²⁷⁾ Soltanto il Canton Zurigo la respinge categoricamente.
- ²⁸⁾ Partito radical-democratico PRD, Azione nazionale (oggi Democratici svizzeri).
- ²⁹⁾ Vorort dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria.
- ³⁰⁾ Cfr. il Tableau des réponses et récapitulation des résultats du 5 décembre 1990, UCFSM n. 201.220.f.
- ³¹⁾ Cfr. Karl Josef Partsch, «Rassendiskriminierung», in: Rüdiger Wolfrum (ed.), *Hanbuch Vereinte Nationen*, München, 1991, 88/N. 9; sul concetto di «razza» cfr. anche Roland Strauss, *op. cit.* (nota 9), p. 24 segg.
- ³²⁾ Theodor Meron, «The Meaning and reach of the International Convention on the Elimination of all Forms of racial Discrimination», in *American Journal of International Law* 79/1985, p. 287 segg.; Natan Lerner, *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, Alphen aan den Rijn, 1980, p. 30 segg.
- ³³⁾ Egon Schwelb, «The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination», in *The international and Comparative Law Quarterly* 15/1966, p. 6.
- ³⁴⁾ Jörg Paul Müller, *Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung*, Berna 1991, p. 9.
- ³⁵⁾ Theodor Meron fornisce alcune proposte per risolvere queste difficoltà (nota 32), p. 291 segg.
- ³⁶⁾ Cfr. a questo proposito Drew Mahalic/Joan Gambee Mahalic, «The Limitation Provisions of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discriminations», in: *Human Rights Quarterly* HRQ 9/1987 p. 74 segg.; Roland Strauss (nota 9), p. 103 segg. e le pertinenti citazioni.
- ³⁷⁾ Mahalic/Gambee Mahalic (nota 36), p. 78; cfr. anche più sotto n. 54.
- ³⁸⁾ *Op. cit.* p. 79 segg.; Roland Strauss (nota 9), p. 104 segg.
- ³⁹⁾ Mahalic/Gambee Mahalic (nota 36), p. 85 segg.; Roland Strauss (nota 9), p. 110 segg.
- ⁴⁰⁾ Mahalic/Gambee Mahalic (nota 36), p. 83 segg.
- ⁴¹⁾ Per maggiori precisioni cfr. n. 6.
- ⁴²⁾ Per l'elenco cfr. sotto n. 5.3.
- ⁴³⁾ Theodor Meron (nota 32), p. 294; Roland Strauss (nota 9), p. 128 compresi i rimandi.
- ⁴⁴⁾ Cfr. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), *Teaching, education, culture and information as means of Eliminating Racial Discrimination*, UN New York 1985, CERD/3.
- ⁴⁵⁾ Natan Lerner (nota 32), p. 76.
- ⁴⁶⁾ In merito alle attività del Comitato cfr. Human Rights Fact Sheet n. 12, The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, UN Geneva 1991.
- ⁴⁷⁾ Natan Lerner (nota 32), p. 78, 118 segg.
- ⁴⁸⁾ Rapport CERD 1990, UN Doc A/45/18, par. 21.
- ⁴⁹⁾ Natan Lerner (nota 32), p. 213.
- ⁵⁰⁾ Algeria, Costa Rica, Danimarca, Ecuador, Francia, Ungheria, Islanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Perù, Senegal, Svezia, Uruguay.
- ⁵¹⁾ Opinion du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) du 10 août 1988 concernant la communication n. 1/1984 (Yilmaz/Dogan c. Pays Bas), in Rapport CERD UN-Doc A/43/18, Annexe IV.
- ⁵²⁾ Opinion CERD du 18 mars 1991 concernant la communication n. 2/1989 (Demba Talibe Diop c. France), in: Rapport CERD UN-Doc A/46/18, Annexe VIII.
- ⁵³⁾ Natan Lerner (nota 32), p. 90 segg.; Egon Schwelb, «The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination», in *The International and Comparative Law Quarterly* 15/1966, p. 1048.
- ⁵⁴⁾ Svezia, Danimarca, Norvegia e Italia.
- ⁵⁵⁾ A questo proposito diversi Stati Parte hanno avanzato riserve, in quanto ritengono che per adire la Corte di giustizia sia necessario il consenso di entrambe le Parti in controversia.
- ⁵⁶⁾ Cfr. n. 41.

- 57) Cfr. a questo proposito n. 5.4.
- 58) Cfr. n. 8.
- 59) Messaggio del 30 gennaio 1991 sull'adesione della Svizzera ai due Patti internazionali del 1966 concernenti i diritti dell'uomo, FF 1991 I 925; ATF 112 Ib 184, FF 1988 III 303, ATF 111 Ib 72.
- 60) Jörg Paul Müller (nota 34), p. 214.
- 61) Tra numerosi altri, cfr. ATF 110 Ia 13 e i rinvii.
- 62) Jörg Paul Müller (nota 34), p. 218.
- 63) ATF 68 II 377 segg.; ATF 72 I 407 segg.; per una descrizione più ampia cfr. Roland Strauss (nota 9), p. 184 segg.
- 64) FF 1985 III 175.
- 65) Cfr. Georg Müller, *Kommentar Bundesverfassung*, Art. 4, Rz 26; Arthur Häfliger, *Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich*, Berna, 1985, p. 51.
- 66) Cfr. sopra n. 4.1.
- 67) Georg Müller (nota 65), Rz 30; Arthur Häfliger, *op. cit.*, p. 60 segg.
- 68) Georg Müller (nota 65), Rz 22; Luzius Wildhaber, *Gedanken zur Rassendiskriminierung, Rechtsgleichheit und Drittwirkung im schweizerischen Recht*, in ZBL 72, 1971, p. 465 segg.
- 69) Cfr. a questo proposito ATF 111 II 253 segg. e le relative citazioni.
- 70) È vero che in ATF 86 II 365 segg. (Giesbrecht) il Tribunale federale ha negato l'obbligo, per una cooperativa avente una posizione dominante sul mercato, di accettare nuovi membri, ma ha anche dichiarato che la cooperativa ha l'obbligo, in virtù della sua posizione dominante sul mercato, di fornire merci ai concorrenti alle medesime condizioni che ai suoi membri. Nell'ATF 113 II 37 (SMUV), il Tribunale federale ha dichiarato che le Parti di un contratto collettivo di lavoro avevano l'obbligo di accettare l'adesione di altre organizzazioni di lavoratori al contratto, violando altrimenti la libertà di associazione e, pertanto, i diritti della personalità dei lavoratori.
- 71) Sull'effetto orizzontale nell'ambito dell'uguaglianza dei diritti cfr. Herbert Trachsler, *Das privatrechtliche Gleichbehandlungsgebot - Funktionaler Aspekt der Persönlichkeitsrechte* gemäss Art. 28 ZGB, St Gallen 1991; Georg Müller (nota 65), Rz 22 segg.; Arthur Häfliger (nota 65), p. 47 segg.; Luzius Wildhaber (nota 68), p. 467 segg.
- 72) Soprattutto nel settore dell'offerta di servizi pubblici; cfr. n. 6.
- 73) Cfr. sopra n. 424.
- 74) Fritz Gygi, *Verwaltungsrecht*, Bern, 1986, p. 171 segg.
- 75) ATF 108 Ia 248 E.1.
- 76) Art. 12 cpv. 1 del Patto, FF 1991 I 966.
- 77) Art. 8 cpv. 1 LDDS, RS 142.20.
- 78) Cfr. il messaggio sull'adesione della Svizzera ai due Patti concernenti i diritti dell'uomo, FF 1991 I 932.
- 79) RS 211.412.41.
- 80) Daniel Thürer, «Der politische Status der Ausländer in der Schweiz», in Haller/Müller/Kölz/Thürer (ed.), *Festschrift für Ulrich Häfelin*, Zurigo, 1989, p. 188 segg. e relative citazioni.
- 81) Art. 16 del Patto, cfr. messaggio sull'adesione della Svizzera ai due Patti internazionali concernenti i diritti dell'uomo, FF 1991 I 932, 953.
- 82) RS 220.
- 83) Roland Strauss (nota 9), p. 257 segg. e citazioni ivi figuranti (Rehbinder).
- 84) Il relativo messaggio concernente la protezione dai licenziamenti nel diritto del contratto di lavoro cita esplicitamente, quali motivi illeciti di disdetta, caratteristiche personali come razza, origine, nazionalità, sesso, status familiare, fede, ecc. cfr. FF 1984 II 541.
- 85) Ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri, articoli 8 e 9, RS 823.21; sulla problematica dell'ammissione di stranieri nel territorio svizzero, cfr. n. 5.4.
- 86) Sugli effetti orizzontali dell'articolo 4 Cost. cfr. sopra n. 522.
- 87) Jörg Paul Müller (nota 34), p. 176.
- 88) RS 0.822.719.7.
- 89) A questo proposito cfr. Jörg Paul Müller (nota 34), p. 39 segg.
- 90) Art. 11, FF 1991 I 955.

- ⁹¹⁾ Cfr. n. 7.
- ⁹²⁾ Art. 3 della legge federale sul trasporto pubblico, RS 742.40.
- ⁹³⁾ Cfr. sopra n. 41: Mahalic/Gambee Mahalic (nota 36), p. 75 comprese le citazioni.
- ⁹⁴⁾ Mahalic/Gambee Mahalic (nota 36), p. 78.
- ⁹⁵⁾ Cfr. la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 ottobre 1991 nell'affare Vivarajah e altri c. Regno Unito (45/1990/236/302-306) comprese le citazioni.
- ⁹⁶⁾ Art. 1 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS), RS 823.21.
- ⁹⁷⁾ Art. 8 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS), RS 823.21.
- ⁹⁸⁾ FF 1991 III 237.
- ⁹⁹⁾ Cfr. il rapporto citato del 15 maggio 1991, FF 1991 III 241.
- ¹⁰⁰⁾ Cfr. il rapporto della RFT, CERD/C/149/Add. 21, del 22 ottobre 1986, come pure il rapporto CERD (Comité pour l'élimination de la discrimination raciale) 1990 (A/46/18), p. 47; cfr. anche Theodor Meron (nota 32), p. 312 segg., Mahalic/Gambee Mahalic (nota 36), p. 78 segg.
- ¹⁰¹⁾ Per esempio gli Stati scandinavi e la RFT, Rapporto CERD 1988 (A/44/18), p. 61 e 75 segg.; Rapporto CERD 1990 (A/46/18), p. 47.
- ¹⁰²⁾ Tale è anche la conclusione cui giunge Dietrich Schindler nel suo parere giuridico del 12 gennaio 1973 circa l'ammissione degli stranieri provenienti da Paesi lontani, in cui esamina in particolare la compatibilità delle prescrizioni svizzere in vigore a quell'epoca in materia di ammissione di forze lavorative, ancora oggi comparabili alla situazione attuale, con la Convenzione.
- ¹⁰³⁾ Cfr. più sotto n. 6.
- ¹⁰⁴⁾ Cfr. il parere dettagliato dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico del 26 aprile 1989 e le relative citazioni; GAAC 53/IV (1989) n. 54.
- ¹⁰⁵⁾ Roland Strauss (nota 9), p. 258 segg. compresi i rinvii.
- ¹⁰⁶⁾ Sentenza del Tribunale federale del 31 maggio 1988, SJIR 46 (1989), p. 337 segg.; 111 Ib 68.
- ¹⁰⁷⁾ RS 220.
- ¹⁰⁸⁾ A questo proposito cfr. n. 52.
- ¹⁰⁹⁾ Art. 3, art. 6, RS 170.32; cfr. Fritz Gygi (nota 74), p. 248 segg.
- ¹¹⁰⁾ Cfr. Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlino 1984, p. 864.
- ¹¹¹⁾ FF 1991 I 935.
- ¹¹²⁾ Cfr. n. 521.
- ¹¹³⁾ Cfr. n. 636.3.
- ¹¹⁴⁾ Cfr. n. 632.
- ¹¹⁵⁾ Cfr. Stefan Trachsel, *Kurzkommentar StGB*, Zürich, 1989, Einleitung zum Dritten Teil, 1. Ehrverletzungen e la giurisprudenza che vi è citata.
- ¹¹⁶⁾ Cfr. il capitolo «Soluzioni all'estero».
- ¹¹⁷⁾ Cfr. Luzius Wildhaber (nota 68).
- ¹¹⁸⁾ Art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 19 del Patto internazionale relativo ai diritti sociali e politici.
- ¹¹⁹⁾ Art. 29 cpv. 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 19 cpv. 2 del Patto internazionale relativo ai diritti sociali e politici.
- ¹²⁰⁾ Jörg Paul Müller, *Kommentar Bundesverfassung, Meinungs-, Informations-, Kunst-, Wissenschaftsfreiheit*, Rz. 66 segg., art. 10 CEDU e l'esplicita conferma mediante la sentenza della Corte europea di giustizia per i diritti umani nel caso Handyside del 7 dicembre 1976, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, vol. 24, n. 49 e decisione d'ammissione nel caso X. della Repubblica federale tedesca, Decisione 9235/81 del 16 luglio 1982 on the Admissibility of the Application, Decisions and Reports of the European Court of Human Rights 29, p. 194.
- ¹²¹⁾ Convenzione del 5 maggio 1989 (FF 1990 III 782). La Svizzera l'ha ratificata il 9 ottobre 1991; essa non è ancora entrata in vigore ma è provvisoriamente adottata dalla Svizzera dalla data della sua firma al 5 maggio 1989.
- ¹²²⁾ Cfr. Karl Josef Parsch, «Die Strafbarkeit der Rassendiskriminierung», in: *German Yearbook of international Law*, 20 (1977), p. 119.
- ¹²³⁾ Cfr. Giorgio Malinverni, *Kommentar Bundesverfassung*, art. 56, Rz. 38 segg.
- ¹²⁴⁾ Rapporto CERD (Comité pour l'Élimination de la Discrimination raciale) 1990, A/44/18, p. 63.

- ¹²⁵ In Gran Bretagna si prevede tuttavia, in occasione di un'eventuale revisione del Race Relations Act, di tener conto della discriminazione per motivi religiosi.
- ¹²⁶ § 130 del Codice penale tedesco (Volksverhetzung).
- ¹²⁷ Caso eccezionale: oltre alla proibizione dell'incitamento all'odio razziale nel Public Order Act, vi è una protezione assai estesa nell'ambito del Race Relations Act (legge speciale con sanzioni civili).
- ¹²⁸ L'art. 173 del Codice penale spagnolo concerne soltanto le associazioni.
- ¹²⁹ Cfr. Peter Noll/Stefan Trechsel, Schweiz. Strafrecht Allgemeiner Teil I, Zurigo, 1986, p. 64.
- ¹³⁰ Van den Bergh, citato da Karl Josef Partsch, in: Rüdiger Wolfrum (ed.), *Rassendiskriminierung, Handbuch Vereinte Nationen*, Monaco, 1991, 88/N.9, p. 651.
- ¹³¹ Art. 1 cpv. 1 della Convenzione.
- ¹³² Le prescrizioni legali concernenti la nazionalità, la cittadinanza e la naturalizzazione sono esplicitamente escluse dall'art. 1 cpv. 3 della Convenzione, per quanto non discriminino i cittadini di un determinato Stato, cfr. sopra n. 41.
- ¹³³ Cfr. sopra n. 62.
- ¹³⁴ Cfr. Karl Josef Partsch, *Rassendiskriminierung* (nota 130), p. 652.
- ¹³⁵ Cfr. anche Karl Josef Partsch, *Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung im Rahmen des Schutzes der Menschenrechte*, in Ulrich Scheuner/Beate Lindemann (ed.), *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland*, Monaco/Vienna, 1973, p. 123.
- ¹³⁶ Art. 416 e 416-1 del Codice penale francese.
- ¹³⁷ Paul Logoz, *Commentaire du Code pénal suisse*, Partie Spéciale II, Neuchâtel/Paris 1956, p. 554.
- ¹³⁸ Cfr. a questo proposito ATF 108 IV 36.
- ¹³⁹ ATF 68 IV 147, citato da Stefan Trechsel, (nota 115), ad art. 275^{bis}.
- ¹⁴⁰ Cfr. Ivo Zellweger, *Die strafrechtlichen Beschränkungen der politischen Meinungsäußerungsfreiheit* (propagandaverbote), Diss. Zurigo 1975, p. 47.
- ¹⁴¹ Cfr. Ivo Zellweger (nota 140), p. 51.
- ¹⁴² Cfr. Paul Logoz (nota 137), ad art. 24 n. 1a.
- ¹⁴³ Sul problema della discriminazione razziale tra privati cfr. Christian Tomuschat, *Equality and Non-discrimination under the International Covenant of civil and political Right*, in: Ingo von Münch (ed.), *Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht, Festschrift für Hans Jürgen Schlochauer*, Berlino/New York 1981, ad art. 26, p. 692.
- ¹⁴⁴ Race Relations Act.
- ¹⁴⁵ Art. 4 dell'ordinanza del 10 dicembre 1990 per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche, RS 446.11.
- ¹⁴⁶ Legge federale del 19 giugno 1987 sulle borse di studio a studenti e artisti stranieri in Svizzera, RS 416.2.
- ¹⁴⁷ Legge federale del 24 giugno 1983 sui sussidi ai Cantoni dei Grigioni e del Ticino per il promovimento della loro cultura e della loro lingua, RS 441.3.
- ¹⁴⁸ Concessione SSR del 5 ottobre 1987, art. 2.
- ¹⁴⁹ Concessione SSR del 5 ottobre 1987, art. 4.
- ¹⁵⁰ La Svizzera ha ratificato la Convenzione il 9 ottobre 1991. Nonostante non sia ancora entrata in vigore, la Svizzera l'ha provvisoriamente applicata a decorrere dalla sua sottoscrizione il 5 maggio 1989 (FF 1990 III 782).
- ¹⁵¹ Cfr. la descrizione della procedura al n. 434.
- ¹⁵² Cfr. nota 50.
- ¹⁵³ Cfr. art. 25 CEDU, RS 0.101; Primo protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti sociali e politici.
- ¹⁵⁴ La Svezia, la Danimarca, la Norvegia e l'Italia hanno depositato una dichiarazione in questo senso.
- ¹⁵⁵ Cfr. il nostro messaggio sull'adesione della Svizzera ai due Patti internazionali del 1966 concernenti di diritti dell'uomo, FF 1991 I 940.
- ¹⁵⁶ Sulla portata della proibizione della discriminazione del Patto per la Svizzera, cfr. FF 1991 I 935.
- ¹⁵⁷ Cfr. n. 431.
- ¹⁵⁸ FF 1991 I 941.

Decreto federale concernente la Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 8 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 2 marzo 1992¹⁾,

decreta:

Art. 1

¹ La Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale è approvata con le seguenti riserve:

a. Riserva concernente l'articolo 4:

La Svizzera si riserva il diritto di prendere le necessarie misure legislative per l'attuazione dell'articolo 4, tenendo debitamente conto della libertà d'opinione e della libertà d'associazione, segnatamente iscritte nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

b. Riserva concernente l'articolo 2, capoverso 1 lettera a:

la Svizzera si riserva il diritto di applicare le sue disposizioni giuridiche relative all'ammissione degli stranieri sul mercato del lavoro svizzero.

² Il Consiglio federale è autorizzato a notificare l'adesione della Svizzera alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale formulando le riserve di cui sopra.

³ Il Consiglio federale è autorizzato a ritirare tali riserve qualora divenissero superflue.

⁴ Il Consiglio federale è autorizzato, se del caso, a riconoscere ulteriormente la competenza del Comitato di ricevere e di esaminare comunicazioni individuali.

Art. 2

Il presente decreto non sottostà al referendum facoltativo.

4945

¹⁾ FF 1992 II 217

Codice penale svizzero Codice penale militare

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 2 marzo 1992¹⁾,
decreta:

Art. 1

Il Codice penale svizzero²⁾ è modificato come segue:

Art. 261^{bis} (nuovo)

Discriminazione
razziale

Chiunque incita pubblicamente all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro razza o per la loro appartenenza ad un determinato gruppo etnico o religioso; chiunque propaga pubblicamente un'ideologia intesa a discreditare o calunniare sistematicamente i membri di una razza o di un gruppo etnico o religioso;

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

chiunque offende pubblicamente, mediante parole, immagini, gesti, attività o altrimenti la dignità umana di una persona o di un gruppo di persone per la loro razza o per la loro appartenenza ad un determinato gruppo etnico o religioso, o che, per le medesime ragioni, disonora la memoria di un defunto;

chiunque nell'esercizio della sua attività professionale rifiuta ad una persona o ad un gruppo di persone, per la loro razza o per la loro appartenenza ad un determinato gruppo etnico o religioso, un bene o un servizio offerti pubblicamente;

è punito con la detenzione o con la multa.

¹⁾ FF 1992 II 217

²⁾ RS 311.0

Art. 2

Il Codice penale militare¹⁾ è modificato come segue:

Art. 171c (nuovo)

Discriminazione
razziale

¹ Chiunque incita pubblicamente all'odio o alla discriminazione contro una persona o un gruppo di persone per la loro razza o per la loro appartenenza ad un determinato gruppo etnico o religioso; chiunque propaga pubblicamente un'ideologia intesa a discreditare o calunniare sistematicamente i membri di una razza o di un gruppo etnico o religioso;

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

chiunque offende pubblicamente, mediante parole, immagini, gesti, attività o altrimenti la dignità umana di una persona o di un gruppo di persone per la loro razza o per la loro appartenenza ad un determinato gruppo etnico o religioso, o che, per le medesime ragioni, disonora la memoria di un defunto;

chiunque nell'esercizio della sua attività professionale rifiuta ad una persona o ad un gruppo di persone, per la loro razza o per la loro appartenenza ad un determinato gruppo etnico o religioso, un bene o un servizio offerti pubblicamente;

è punito con la detenzione o con la multa.

² L'infrazione sarà punita disciplinarmente se essa è grave.

Art. 3

¹ Il presente decreto sottostà al referendum.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

dodis.ch/60803
Traduzione¹⁾

Gli Stati Parti della presente Convenzione,

Considerando che lo Statuto delle Nazioni Unite è basato sui principi della dignità e dell'eguaglianza di tutti gli esseri umani, e che tutti gli Stati membri si sono impegnati ad agire, sia congiuntamente sia separatamente in collaborazione con l'Organizzazione, allo scopo di raggiungere uno degli obiettivi delle Nazioni Unite, e precisamente: sviluppare ed incoraggiare il rispetto universale ed effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione,

Considerando che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo proclama che tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali per dignità e diritti e che ciascuno può valersi di tutti i diritti e di tutte le libertà che vi sono enunciate, senza alcuna distinzione di razza, colore od origine nazionale,

Considerando che tutti gli uomini sono uguali davanti alla legge ed hanno diritto ad una uguale protezione legale contro ogni discriminazione ed ogni incitamento alla discriminazione,

Considerando che le Nazioni Unite hanno condannato il colonialismo e tutte le pratiche segregazionistiche e discriminatorie che lo accompagnano, sotto qualunque forma e in qualunque luogo esistano, e che la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi ed ai popoli coloniali, del 14 dicembre 1960 (Risoluzione n. 1514 [XV] dell'Assemblea generale) ha asserito e proclamato solennemente la necessità di porvi rapidamente ed incondizionatamente fine,

Considerando che la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 20 novembre 1963 (Risoluzione n. 1904 [XVIII] dell'Assemblea generale) asserisce solennemente la necessità di eliminare rapidamente tutte le forme e tutte le manifestazioni di discriminazione razziale in ogni parte del mondo, nonché di assicurare la comprensione ed il rispetto della dignità della persona umana,

Convinti che qualsiasi dottrina di superiorità fondata sulla distinzione tra le razze è falsa scientificamente, condannabile moralmente ed ingiusta e pericolosa socialmente, e che nulla potrebbe giustificare la discriminazione razziale, né in teoria né in pratica,

Riaffermando che la discriminazione tra gli esseri umani per motivi fondati sulla razza, il colore o l'origine etnica costituisce un ostacolo alle amichevoli e pa-

¹⁾ Dal testo originale francese.

cifiche relazioni tra le Nazioni ed è suscettibile di turbare la pace e la sicurezza tra i popoli nonché la coesistenza armoniosa degli individui che vivono all'interno di uno stesso Stato,

Convinti che l'esistenza di barriere razziali è incompatibile con gli ideali di ogni società umana,

Allarmati dalle manifestazioni di discriminazione razziale che hanno ancora luogo in certe regioni del mondo e dalle politiche dei governi fondate sulla superiorità o sull'odio razziale, quali le politiche di «apartheid», di segregazione o di separazione,

Risoluti ad adottare tutte le misure necessarie alla rapida eliminazione di ogni forma e di ogni manifestazione di discriminazione razziale nonché a prevenire ed a combattere le dottrine e le pratiche razziali allo scopo di favorire il buon accordo tra le razze ed a costruire una comunità internazionale libera da ogni forma di segregazione e di discriminazione razziale,

Ricordando la Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e di professione adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro nel 1958 e la Convenzione sulla lotta contro la discriminazione in materia di insegnamento adottata nel 1960 dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura,

Desiderosi di dare esecuzione ai principi enunciati nella Dichiarazione delle Nazioni Unite e relativi all'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale nonché di assicurare il più rapidamente possibile l'adozione di misure pratiche a tale scopo,

Hanno convenuto quanto segue:

Parte prima

Articolo 1

1. Nella presente Convenzione, l'espressione «discriminazione razziale» sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica.

2. La presente Convenzione non si applica alle distinzioni, esclusioni, restrizioni o trattamenti preferenziali stabiliti da uno Stato parte della Convenzione a seconda che si tratti dei propri cittadini o dei non-cittadini.

3. Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come contrastante con le disposizioni legislative degli Stati parti della Convenzione e che si riferiscono alla nazionalità, alla cittadinanza o alla naturalizza-

zione, a condizione che tali disposizioni non siano discriminatorie nei confronti di una particolare nazionalità.

4. Le speciali misure adottate al solo scopo di assicurare convenientemente il progresso di alcuni gruppi razziali od etnici o di individui cui occorra la protezione necessaria per permettere loro il godimento e l'esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in condizioni di eguaglianza non sono considerate misure di discriminazione razziale, a condizione tuttavia che tali misure non abbiano come risultato la conservazione di diritti distinti per speciali gruppi razziali e che non vengano tenute in vigore una volta che siano raggiunti gli obiettivi che si erano prefisse.

Articolo 2

1. Gli Stati contraenti condannano la discriminazione razziale e si impegnano a continuare, con tutti i mezzi adeguati e senza indugio, una politica tendente ad eliminare ogni forma di discriminazione razziale ed a favorire l'intesa tra tutte le razze, e, a tale scopo:

- a) ogni Stato contraente si impegna a non porre in opera atti o pratiche di discriminazione razziale verso individui, gruppi di individui od istituzioni ed a fare in modo che tutte le pubbliche attività e le pubbliche istituzioni, nazionali e locali, si uniformino a tale obbligo;
- b) ogni Stato contraente si impegna a non incoraggiare, difendere ed appoggiare la discriminazione razziale praticata da qualsiasi individuo od organizzazione;
- c) ogni Stato contraente deve adottare delle efficaci misure per rivedere le politiche governative nazionali e locali e per modificare, abrogare o annullare ogni legge ed ogni disposizione regolamentare che abbia il risultato di creare la discriminazione o perpetuarla ove esista;
- d) ogni Stato contraente deve, se le circostanze lo richiedono, vietare e por fine con tutti i mezzi più opportuni, provvedimenti legislativi compresi, alla discriminazione razziale praticata da singoli individui, gruppi od organizzazioni;
- e) ogni Stato contraente s'impegna, ove occorra, a favorire le organizzazioni ed i movimenti integrazionisti multirazziali e gli altri mezzi ad eliminare le barriere che esistono tra le razze, nonché a scoraggiare quanto tende a rafforzare la separazione razziale.

2. Gli Stati contraenti, se le circostanze lo richiederanno, adotteranno delle speciali e concrete misure in campo sociale, economico, culturale o altro, allo scopo di assicurare nel modo dovuto, lo sviluppo o la protezione di alcuni gruppi razziali o di individui appartenenti a tali gruppi per garantire loro, in condizioni di parità, il pieno esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tali misure non potranno avere, in alcun caso, il risultato di mantenere i diritti disuguali o distinti per speciali gruppi razziali, una volta che siano stati raggiunti gli obiettivi che si erano prefissi.

Articolo 3

Gli Stati contraenti condannano in particolar modo la segregazione razziale e l'«apartheid» e si impegnano a prevenire, vietare ed eliminare sui territori sottoposti alla loro giurisdizione, tutte le pratiche di tale natura.

Articolo 4

Gli Stati contraenti condannano ogni propaganda ed ogni organizzazione che s'ispiri a concetti ed a teorie basate sulla superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore o di una certa origine etnica, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e di discriminazione razziale, e si impegnano ad adottare immediatamente misure efficaci per eliminare ogni incitamento ad una tale discriminazione od ogni atto discriminatorio, tenendo conto, a tale scopo, dei principi formulati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dei diritti chiaramente enunciati nell'articolo 5 della presente Convenzione, ed in particolare:

- a) a dichiarare crimini punibili dalla legge, ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza, od incitamento a tali atti diretti contro ogni razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica, come ogni aiuto apportato ad attività razzistiche, compreso il loro finanziamento;
- b) a dichiarare illegali ed a vietare le organizzazioni e le attività di propaganda organizzate ed ogni altro tipo di attività di propaganda che incitino alla discriminazione razziale e che l'incoraggino, nonché a dichiarare reato punibile dalla legge la partecipazione a tali organizzazioni od a tali attività;
- c) a non permettere né alle pubbliche autorità, né alle pubbliche istituzioni, nazionali o locali, l'incitamento o l'incoraggiamento alla discriminazione razziale.

Articolo 5

In base agli obblighi fondamentali di cui all'articolo 2 della presente Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'egualianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento dei seguenti diritti:

- a) diritto ad un'eguale trattamento avanti i tribunali ed a ogni altro organo che amministri la giustizia;
- b) diritto alla sicurezza personale ed alla protezione dello Stato contro le violenze o le sevizie da parte sia di funzionari governativi, sia di ogni individuo, gruppo od istituzione;
- c) diritti politici, ed in particolare il diritto di partecipare alle elezioni, di votare e di presentarsi candidato in base al sistema del suffragio universale

ed eguale per tutti, il diritto di partecipare al governo ed alla direzione degli affari pubblici, a tutti i livelli, nonché il diritto di accedere, a condizioni di parità, alle cariche pubbliche;

d) altri diritti civili quali:

- i) il diritto di circolare liberamente e di scegliere la propria residenza all'interno dello Stato,
- ii) il diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, e di tornare nel proprio Paese,
- iii) il diritto alla nazionalità,
- iv) il diritto a contrarre matrimonio ed alla scelta del proprio coniuge,
- v) il diritto alla proprietà di qualsiasi individuo, sia in quanto singolo sia in società con altri,
- vi) il diritto all'eredità,
- vii) il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione,
- viii) il diritto alla libertà di opinione e di espressione,
- ix) il diritto alla libertà di riunione e di pacifica associazione;

e) i diritti economici, sociali e culturali, ed in particolare:

- i) i diritti al lavoro, alla libera scelta del proprio lavoro, a condizioni di lavoro eque e soddisfacenti, alla protezione dalla disoccupazione, ad un salario uguale a parità di lavoro uguale, ad una remunerazione equa e soddisfacente,
 - ii) il diritto di fondare dei sindacati e di iscriversi a sindacati,
 - iii) il diritto all'alloggio,
 - iv) il diritto alla sanità, alle cure mediche, alla previdenza sociale ed ai servizi sociali,
 - v) il diritto all'educazione ed alla formazione professionale,
 - vi) il diritto di partecipare in condizioni di parità alle attività culturali;
- f) il diritto di accesso a tutti i luoghi e servizi destinati ad uso pubblico, quali i mezzi di trasporto, gli alberghi, i ristoranti, i caffè, gli spettacoli ed i parchi.

Articolo 6

Gli Stati contraenti garantiranno ad ogni individuo sottoposto alla propria giurisdizione una protezione ed un mezzo di gravame effettivi davanti ai tribunali nazionali ed agli altri organismi dello Stato competenti, per tutti gli atti di discriminazione razziale che, contrariamente alla presente Convenzione, ne violerebbero i diritti individuali e le libertà fondamentali nonché il diritto di chiedere a tali tribunali soddisfazione o una giusta ed adeguata riparazione per qualsiasi danno di cui potrebbe essere stata vittima a seguito di una tale discriminazione.

Articolo 7

Gli Stati contraenti si impegnano ad adottare immediate ed efficaci misure, in particolare nei campi dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e del-

l'informazione, per lottare contro i pregiudizi che portano alla discriminazione razziale e a favorire la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra le Nazioni ed i gruppi razziali ed etnici, nonché a promuovere gli scopi ed i principi dello Statuto delle Nazioni Unite, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e della presente Convenzione.

Parte seconda

Articolo 8

1. Viene istituito un Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (qui appresso indicato «il Comitato») composto di diciotto esperti noti per il loro alto senso morale e la loro imparzialità, che vengono eletti dagli Stati contraenti fra i loro cittadini e che vi partecipano a titolo personale, tenuto conto di un'equa ripartizione geografica e della rappresentanza delle varie forme di civiltà nonché dei più importanti sistemi giuridici.

2. I membri del Comitato sono eletti a scrutinio segreto dalla lista di candidati designati dagli Stati contraenti. Ogni Stato contraente può designare un candidato scelto tra i propri cittadini.

3. La prima elezione avrà luogo sei mesi dopo la data di entrata in vigore della presente Convenzione. Almeno tre mesi prima della data di ogni elezione, il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite invia agli Stati contraenti una lettera per invitarli a presentare le proprie candidature entro un termine di due mesi. Il Segretario generale compila una lista per ordine alfabetico di tutti i candidati così designati, con l'indicazione degli Stati contraenti che li hanno designati, e la comunica agli Stati contraenti.

4. I membri del Comitato sono eletti nel corso di una riunione degli Stati contraenti, indetta dal Segretario generale presso la Sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. In tale riunione, ove il *quorum* è formato dai due terzi degli Stati contraenti, vengono eletti membri del Comitato i candidati che ottengono il maggior numero di voti e la maggioranza assoluta dei voti dei rappresentanti degli Stati contraenti presenti e votanti.

5. a) I membri del Comitato restano in carica quattro anni. Tuttavia, il mandato di nove tra i membri eletti nel corso della prima elezione avrà termine dopo due anni; subito dopo la prima elezione, il nome di questi nove membri sarà sorteggiato dal Presidente del Comitato.

b) Per colmare le casuali vacanze, lo Stato contraente il cui esperto abbia cessato di esercitare le proprie funzioni di Membro del Comitato nominerà un altro esperto tra i propri concittadini, con riserva dell'approvazione del Comitato.

6. Le spese dei membri del Comitato, per il periodo in cui assolvono le loro funzioni in seno al Comitato sono a carico degli Stati contraenti.

Articolo 9

1. Gli Stati contraenti s'impegnano a presentare al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, perché venga esaminato dal Comitato, un rapporto sulle misure di carattere legislativo, giudiziario, amministrativo o di altro genere che sono state prese per dare esecuzione alle disposizioni della presente Convenzione:

- a) entro il termine di un anno a partire dall'entrata in vigore della Convenzione, per ogni Stato interessato per ciò che lo riguarda e
- b) in seguito, ogni due anni ed inoltre ogni volta che il Comitato ne farà richiesta. Il Comitato può chiedere agli Stati contraenti delle informazioni supplementari.

2. Il Comitato sottopone ogni anno all'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, per il tramite del Segretario generale, un rapporto sulle proprie attività e può dare suggerimenti e fare raccomandazioni di carattere generale, in base ai rapporti ed alle informazioni che ha ricevuto dagli Stati contraenti. Tali suggerimenti e raccomandazioni di carattere generale unitamente, ove occorra, alle osservazioni degli Stati contraenti, vengono portate a conoscenza dell'Assemblea generale.

Articolo 10

1. Il Comitato stabilisce il proprio regolamento interno.
2. Il Comitato nomina il proprio ufficio per un periodo di due anni.
3. Il servizio di segreteria del Comitato è fornito dal Segretario generale delle Nazioni Unite.
4. Il Comitato tiene normalmente le proprie riunioni presso la Sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Articolo 11

1. Qualora uno Stato contraente ritenga che un altro Stato contraente non applichi le disposizioni della presente Convenzione, può richiamare l'attenzione del Comitato sulla questione. Il Comitato trasmette allora la comunicazione allo Stato contraente interessato. Entro un termine di tre mesi, lo Stato che ha ricevuto la comunicazione manda al Comitato le giustificazioni o delle dichiarazioni scritte che chiariscano il problema ed indichino, ove occorra, le eventuali misure adottate da detto Stato per porre rimedio alla situazione.

2. Ove, entro un termine di sei mesi a partire dalla data del ricevimento della comunicazione iniziale da parte dello Stato destinatario, il problema non sia stato risolto con soddisfazione di entrambi gli Stati, sia mediante negoziati bilaterali che mediante qualsiasi altra procedura di cui potranno disporre, sia l'uno che l'altro avranno il diritto di sottoporre nuovamente il problema al Comitato inviandone notifica al Comitato stesso nonché all'altro Stato interessato.

3. Il Comitato non può occuparsi di una questione che gli è sottoposta in conformità del paragrafo 2 del presente articolo che dopo essersi accertato che tutti i ricorsi interni a disposizione sono stati utilizzati o esperiti conformemente ai principi generalmente riconosciuti del diritto internazionale. Tale regola non viene applicata quando le procedure di ricorso superano dei termini ragionevoli.
4. Il Comitato può rivolgersi direttamente agli Stati contraenti per chiedere loro tutte le informazioni supplementari relative alla questione che gli viene sottoposta.
5. Allorché, in applicazione del presente articolo, il Comitato esamina una questione, gli Stati contraenti interessati hanno diritto di nominare un rappresentante che parteciperà, senza diritto di voto, ai lavori del Comitato per tutta la durata delle discussioni.

Articolo 12

1. a) Dopo che il Comitato ha ricevuto e vagliato tutte le informazioni che sono ritenute necessarie, il Presidente nomina una Commissione conciliativa *ad hoc* (qui appresso indicata «la Commissione») composta di cinque persone che possono essere o meno membri del Comitato. I membri sono nominati con il pieno ed unanime consenso delle Parti in controversia e la Commissione pone i propri buoni uffici a disposizione degli Stati interessati, allo scopo di giungere ad una amichevole soluzione del problema, basata sul rispetto della presente Convenzione.
b) Se gli Stati parti nella controversia non giungono ad un'intesa sulla totale o parziale composizione della Commissione entro un termine di tre mesi, i membri della Commissione che non hanno ottenuto il consenso degli Stati parti nella controversia vengono scelti a scrutinio segreto tra i membri del Comitato ed eletti a maggioranza di due terzi dei membri del Comitato stesso.
2. I membri della Commissione partecipano a titolo personale. Essi non devono essere cittadini di uno degli Stati parti nella controversia, né cittadini di uno Stato che non sia parte della presente Convenzione.
3. La Commissione elegge il proprio Presidente ed adotta il proprio regolamento interno.
4. La Commissione tiene normalmente le proprie riunioni presso la Sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o in ogni altro luogo conveniente che verrà stabilito dalla Commissione stessa.
5. Il Segretariato di cui al paragrafo 3 dell'articolo 10 della presente Convenzione pone egualmente i propri servizi a disposizione della Commissione ogni volta che una controversia tra gli Stati parti comporti la costituzione della Commissione stessa.
6. Tutte le spese sostenute dai membri della Commissione vengono ripartite in ugual misura tra gli Stati parti nella controversia, sulla base di valutazioni eseguite dal Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

7. Il Segretario generale sarà autorizzato, ove occorra, a rimborsare ai Membri della Commissione le spese sostenute, prima ancora che il rimborso sia stato effettuato dagli Stati parti nella controversia in conformità del paragrafo 6 del presente articolo.

8. Le informazioni ricevute ed esaminate dal Comitato sono poste a disposizione della Commissione, e la Commissione può chiedere agli Stati interessati di fornirle ogni informazione supplementare al riguardo.

Articolo 13

1. Dopo aver studiato il problema in tutti i suoi aspetti, la Commissione prepara e sottopone al Presidente del Comitato un rapporto con le sue conclusioni su tutte le questioni di fatto relative alla vertenza tra le parti e con le raccomandazioni che ritiene più opportune per giungere ad un'amichevole risoluzione della controversia.

2. Il Presidente del Comitato trasmette il rapporto della Commissione a ciascuno degli Stati parti nella controversia. I detti Stati fanno conoscere al Presidente del Comitato, entro il termine di tre mesi, se accettano o meno le raccomandazioni contenute nel rapporto della Commissione.

3. Allo spirare del termine di cui al paragrafo 2 del presente articolo, il Presidente del Comitato comunica il rapporto della Commissione nonché le dichiarazioni degli Stati parti interessati agli altri Stati parti della Convenzione.

Articolo 14

1. Ogni Stato contraente può dichiarare in ogni momento di riconoscere al Comitato la competenza di ricevere ed esaminare comunicazioni provenienti da persone o da gruppi di persone sotto la propria giurisdizione che si lamentino di essere vittime di una violazione, da parte del detto Stato contraente, di uno qualunque dei diritti sanciti dalla presente Convenzione. Il Comitato non può ricevere le comunicazioni relative ad uno Stato contraente che non abbia fatto una tale dichiarazione.

2. Ogni Stato contraente che faccia una dichiarazione in base al paragrafo 1 del presente articolo può istituire o designare, nel quadro del proprio ordinamento giuridico nazionale, un organismo che avrà la competenza di esaminare le petizioni provenienti da individui o da gruppi di individui sotto la giurisdizione di detto Stato che si lamentino di essere vittime di una violazione di uno qualunque dei diritti enunciati nella presente Convenzione che abbiano esaurito gli altri ricorsi locali a loro disposizione.

3. La dichiarazione fatta in conformità del paragrafo 1 del presente articolo, nonché il nome di ogni organismo istituito o designato ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo sono depositati dallo Stato contraente interessato presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che ne invia copia agli altri Stati contraenti. La dichiarazione può essere ritirata in qualsiasi

momento mediante notifica indirizzata al Segretario generale, ma tale ritiro non influisce in alcun modo sulle comunicazioni delle quali il Comitato è già investito.

4. L'Organismo istituito o designato conformemente al paragrafo 2 del presente articolo dovrà tenere un registro delle petizioni e copie del registro certificate conformi saranno depositate ogni anno presso il Segretario generale per il tramite dei competenti canali, restando inteso che il contenuto delle dette copie non verrà reso pubblico.

5. Chi abbia rivolto una petizione e non riesca ad avere soddisfazione dell'Organismo istituito o designato conformemente al paragrafo 2 del presente articolo, ha il diritto di inviare in merito, entro sei mesi, una comunicazione al Comitato.

6. a) Il Comitato, sottopone a titolo confidenziale qualsiasi comunicazione che gli venga inviata all'attenzione dello Stato contraente che si suppone abbia violato una qualsiasi delle disposizioni della Convenzione, ma l'identità dell'individuo o dei gruppi di individui interessati non dovrà essere rivelata senza il consenso esplicito di detto individuo o del detto gruppo di individui. Il Comitato non riceve comunicazioni anonime.

b) Entro i tre mesi seguenti lo Stato in questione comunica per iscritto al Comitato le proprie giustificazioni o dichiarazioni a chiarimento del problema con indicate, ove occorra, le misure eventualmente adottate per porre rimedio alla situazione.

7. a) Il Comitato esamina le comunicazioni tenendo conto di tutte le informazioni che ha ricevuto dallo Stato contraente interessato e dall'autore della petizione. Il Comitato esaminerà le comunicazioni provenienti dall'autore di una petizione soltanto dopo essersi accertato che quest'ultimo ha già esaurito tutti i ricorsi interni disponibili. Tuttavia, tale norma non viene applicata allorché le procedure di ricorso superano un termine ragionevole.

b) Il Comitato invia i propri suggerimenti e le eventuali raccomandazioni allo Stato contraente interessato ed all'autore della petizione.

8. Il Comitato include nel proprio rapporto annuale un riassunto di tali comunicazioni e, ove occorra, un riassunto delle giustificazioni e delle dichiarazioni degli Stati contraenti interessati unitamente ai propri suggerimenti ed alle proprie raccomandazioni.

9. Il Comitato ha la competenza di adempiere le funzioni di cui al presente articolo soltanto se almeno dieci Stati parti della Convenzione sono legati da dichiarazioni fatte in conformità del paragrafo 1 del presente articolo.

Articolo 15

1. In attesa che vengano realizzati gli obiettivi della Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi ed ai popoli coloniali, contenuta nella Risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, in data 14 dicembre 1960, le disposizioni della presente Convenzione

non limitano per nulla il diritto di petizione accordato a tali popoli da altri strumenti internazionali o dall'Organizzazione delle Nazioni Unite o dalle sue istituzioni specializzate.

2. a) Il Comitato istituito conformemente al paragrafo 1 dell'articolo 8 della presente Convenzione riceve copia delle petizioni provenienti dagli organi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che si occupano di questioni che abbiano rapporto diretto con i principi e gli obiettivi della presente Convenzione, ed esprime il proprio parere e fa le proprie raccomandazioni circa le petizioni ricevute al momento dell'esame delle petizioni provenienti dagli abitanti di territori sotto amministrazione fiduciaria o non autonomi o di ogni altro territorio al quale si applichi la Risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea generale, e che riguardino questioni previste dalla presente Convenzione, delle quali i summenzionati organi sono investiti.
 - b) Il Comitato riceve dagli organi competenti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, copie dei rapporti concernenti le misure di ordine legislativo, giudiziario, amministrativo o altro riguardanti direttamente i principi e gli obiettivi della presente Convenzione che le potenze amministranti hanno applicato nei territori citati al comma a) del presente paragrafo ed esprime dei pareri e fa delle raccomandazioni a tali organi.
3. Il Comitato include nei suoi rapporti all'Assemblea generale un riassunto delle petizioni e dei rapporti ricevuti dagli organi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, nonché i pareri e le raccomandazioni che gli sono stati richiesti dai summenzionati rapporti e petizioni.
 4. Il Comitato prega il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di fornirgli tutte le informazioni riguardanti gli obiettivi della presente Convenzione, di cui esso disponga e relative ai territori citati al comma a) del paragrafo 2 del presente articolo.

Articolo 16

Le disposizioni della presente Convenzione concernenti le misure da adottare per definire una controversia o per tacitare una lagnanza vengono applicate indipendentemente dalle altre procedure di definizione di vertenze o tacitazioni di lagnanze in materia di discriminazioni previste dagli strumenti costitutivi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni specializzate o nelle Convenzioni adottate da tali organizzazioni, né vietano agli Stati contraenti di ricorrere ad altre procedure per la definizione di una controversia, in base agli accordi internazionali generali o particolari che li legano.

Parte terza

Articolo 17

1. La presente Convenzione è aperta alla firma di ogni Stato membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o membro di una qualsiasi delle sue istituzioni

specializzate, di ogni Stato parte dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, nonché di ogni altro Stato invitato dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a divenire parte della presente Convenzione.

2. La presente Convenzione è sottoposta a ratifica e gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Articolo 18

1. La presente Convenzione resterà aperta all'adesione di ogni Stato citato al paragrafo 1 dell'articolo 17 della Convenzione.

2. L'adesione avverrà mediante il deposito di uno strumento di adesione presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Articolo 19

1. La presente Convenzione entrerà in vigore trenta giorni dopo la data del deposito, presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, del ventisettesimo strumento di ratifica o di adesione.

2. Per ogni Stato che ratificherà la presente Convenzione o che vi aderirà dopo il deposito del ventisettesimo strumento di ratifica o di adesione, la presente Convenzione entrerà in vigore trenta giorni dopo la data del deposito, da parte dello Stato in questione, del proprio strumento di ratifica o di adesione.

Articolo 20

1. Il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite riceverà e comunicherà a tutti gli Stati che sono o possono divenire parti della presente Convenzione, il testo delle riserve che saranno state formulate all'atto della ratifica o dell'adesione. Ogni Stato che sollevi delle obiezioni contro la riserva ne informerà il Segretario generale entro il termine di 90 giorni a partire dalla data di tale comunicazione, che esso non accetta la riserva in questione.

2. Non sarà autorizzata alcuna riserva che sia incompatibile con l'oggetto e lo scopo della presente Convenzione, del pari di ogni altra riserva che abbia per effetto la paralizzazzione del funzionario di uno qualsiasi degli organi creati dalla Convenzione. Una riserva verrà considerata come rientrante nella categoria di cui sopra, quando i due terzi almeno degli Stati parti alla Convenzione sollevino delle obiezioni.

3. Le riserve possono in ogni momento essere ritirate mediante notifica indirizzata al Segretario generale. La notifica avrà effetto alla data del suo ricevimento.

Articolo 21

Ogni Stato contraente può denunciare la presente Convenzione mediante notifica inviata al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La denuncia avrà effetto un anno dopo la data in cui il Segretario generale ne avrà ricevuto notifica.

Articolo 22

Ogni controversia tra due o più Stati contraenti in merito all'interpretazione o all'applicazione della presente Convenzione, che non sia stata definita mediante negoziati o a mezzo di procedure espressamente previste dalla detta Convenzione, sarà portata, a richiesta di una qualsiasi delle parti in controversia, dinanzi alla Corte internazionale di giustizia perché essa decida in merito, a meno che le parti in controversia non convengano di definire la questione altrimenti.

Articolo 23

1. Ogni Stato contraente può formulare in ogni momento una domanda di revisione della presente Convenzione mediante notifica scritta indirizzata al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.
2. L'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite deciderà sulle eventuali misure da adottare al riguardo di tale richiesta.

Articolo 24

Il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite informerà tutti gli Stati citati al paragrafo 1 dell'articolo 17 della presente Convenzione:

- a) delle firme apposte alla presente Convenzione e degli strumenti di ratifica e di adesione depositati conformemente agli articoli 17 e 18;
- b) della data alla quale la presente Convenzione entrerà in vigore in base all'articolo 19;
- c) delle comunicazioni e delle dichiarazioni ricevute in base agli articoli 14, 20 e 23;
- d) delle denunce notificate in base all'articolo 21.

Articolo 25

1. La presente Convenzione, i cui testi inglese, cinese, spagnolo, francese e russo fanno egualmente fede, sarà depositata negli archivi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

2. Il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite farà avere una copia della presente Convenzione certificata conforme a tutti gli Stati appartenenti ad una qualsiasi delle categorie citate al paragrafo 1 dell'articolo 17 della Convenzione.

Eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

In fede di che i sottoscritti, debitamente autorizzati dai rispettivi Governi, hanno firmato la presente Convenzione, che è stata aperta alla firma a New York, il 7 marzo 1966.

Fatto a New York, il ventun dicembre millenovecentosessantacinque.

Seguono le firme

4949