



PRESA DI POSIZIONE DELLA CFR SUL SISTEMA D'AMMISSIONE BINARIO DELLA POLITICA SVIZZERA IN MATERIA DI STRANIERI

2 maggio 2003

1. Introduzione: l'attenzione della CFR è rivolta alle conseguenze della politica sul piano nazionale

Conformemente al mandato conferitole dal Consiglio federale il 25 agosto 1995, la Commissione federale contro il razzismo (CFR) si occupa «dei problemi di discriminazione razziale, promuove una migliore comprensione tra persone diverse per stirpe, colore di pelle, origine, provenienza nazionale o etnica, religione, si oppone a qualsiasi forma di discriminazione razziale diretta o indiretta e rivolge un'attenzione particolare a misure di prevenzione efficaci».

Essa non valuta la politica in materia di stranieri, d'ammissione e d'asilo in termini politici, bensì nell'ottica di una convivenza pacifica e di un'intesa senza pregiudizi tra persone di provenienza nazionale o etnica, religione o colore di pelle diversi nel nostro Paese.

Nella presente presa di posizione la CFR si occupa del cosiddetto sistema d'ammissione binario, scaturito dalla ratifica degli accordi bilaterali con l'Unione europea (in particolare l'Accordo sulla libera circolazione delle persone) e dalla futura legge sugli stranieri (LStr), che nasce dalla revisione della legge concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) e che si applicherà in futuro per gli stranieri provenienti da Stati extra-comunitari.

Nella presente presa di posizione, la CFR analizza le ripercussioni di questo sistema binario sulla convivenza tra gli svizzeri e gli immigrati. La CFR non intende esaminare il sistema d'ammissione in quanto tale, ritiene però necessario valutare se la politica d'ammissione attuata dallo Stato e le conseguenze che avrà sul piano nazionale non favoriscano la disparità di trattamento, l'isolamento ed eventualmente il razzismo.

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) si basa sui trattati bilaterali conclusi secondo il diritto internazionale e nel rispetto della reciprocità (reciproca garanzia della validità per i rispettivi cittadini). Questi trattati migliorano la posizione dei cittadini europei in Svizzera e degli svizzeri nei Paesi europei. La CFR è favorevole a questi accordi, poiché rappresentano un grande passo avanti verso la parità di trattamento tra i

cittadini svizzeri e gli stranieri provenienti dall'UE nel nostro Paese. La parità di trattamento è il parametro di riferimento per le considerazioni della CFR.

La CFR critica però il fatto che vengano in parallelo due sistemi giuridici completamente differenti: mentre per i cittadini dell'UE valgono le convenzioni dell'ALC che assicurano loro in molti ambiti gli stessi diritti degli svizzeri (eccezion fatta per quelli politici), a tutti gli altri immigrati si applicano le disposizioni della LDDS o della nuova legge sugli stranieri.

L'attenzione della CFR è rivolta in modo particolare al rispetto dei diritti fondamentali e umani, che devono essere garantiti a tutte le persone residenti sul territorio svizzero, indipendentemente dalla loro cittadinanza o provenienza nazionale.

Gli accordi bilaterali e quindi anche l'ALC sono ormai un fatto compiuto. Per cui per la CFR si tratta ora di valutare le conseguenze che questo ha sulle altre normative in materia di politica degli stranieri. La CFR si esprime in merito nelle sue raccomandazioni (capitolo 9).¹

2. Antecedenti: critica della CFR al «modello dei tre cerchi»

Conformemente al suo mandato, che prevede anche il compito di esaminare i provvedimenti delle autorità per accertare che non favoriscano atteggiamenti razzisti, la CFR pubblicò nel 1996 una presa di posizione sull'allora «modello dei tre cerchi» e sul possibile effetto di emarginazione razziale di determinati gruppi. La CFR ritenne pericolose le nozioni utilizzate e le motivazioni addotte nel «modello dei tre cerchi». Nella sua presa di posizione dichiarò che il modello si basava su «nozioni e categorie problematiche, perché prive di un fondamento oggettivo, e imprudentemente discriminanti quali «distanza culturale», «contesto culturale europeo», «persone integrabili» e «persone non integrabili». Queste categorie suddividono gli esseri umani in unità statiche, omogenee e delimitabili e si prestano ad una distinzione razziale. L'espressione «Paesi di reclutamento tradizionali» è impiegata in modo impreciso e manipolando la realtà storica al fine di motivare le limitazioni delle ammissioni».

La CFR affermò inoltre che «l'effetto simbolico di una suddivisione del mondo in Paesi vicini e lontani, in persone integrabili e non integrabili, continuamente ripetuta in pubblico dalle autorità, crea realtà sociali che hanno ripercussioni negative e discriminanti su una parte della popolazione residente in Svizzera. Questo è in contrasto con le intenzioni della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, viola la dignità umana e finisce col mettere in pericolo la pace sociale e pubblica nel nostro Paese».

¹ Si può essere tentati di chiedere alla CFR quale sistema d'ammissione privilegia. La nostra risposta a questa domanda è che la definizione di un tale sistema non è compito della Commissione federale contro il razzismo. Nel dibattito interno, i membri della CFR si erano detti piuttosto favorevoli ad un sistema che fissasse una quota valida per tutti i Paesi. Dopo l'entrata in vigore degli accordi bilaterali con l'UE un tale sistema non entra più in considerazione. Le riflessioni nell'ottica dei principi della CFR sono le seguenti: un sistema basato su una quota avrebbe comportato una limitazione puramente numerica del flusso migratorio, senza che venissero considerati provenienza, formazione, potenziale d'integrazione, sesso o altre caratteristiche individuali delle persone desiderose di immigrare nel nostro Paese.

2.1. Due categorie di stranieri

La CFR giunse allora alla conclusione che rispetto agli stranieri «buoni» dell'UE e degli Stati «occidentali» del «secondo cerchio», quelli del «terzo cerchio» provenienti dal resto del mondo avevano un'immagine negativa e la loro presenza veniva spesso presentata come un problema. Questo fatto aveva a sua volta conseguenze dirette sul grado d'accettazione delle circa 430 000 persone originarie del terzo cerchio residenti in Svizzera. L'emarginazione colpiva in modo particolare le persone dell'ex Jugoslavia e vi era il rischio di un'identificazione dell'islam quale nuovo nemico nell'immaginario collettivo.

La CFR invitò il Consiglio federale a riflettere sulle conseguenze del «modello dei tre cerchi» e ad elaborare un modello di migrazione che non favorisse il razzismo. A quel tempo la CFR era dell'opinione che andasse preferito un «modello dei due cerchi», in cui si distinguesse unicamente tra l'ammissione dei cittadini dell'UE e quella dei cittadini provenienti da Stati extracomunitari.

Nell'ottobre del 1998 il Consiglio federale abbandonò il «modello dei tre cerchi» optando per il passaggio ad un «sistema binario».

2.2. Riserva della Svizzera sulla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

Al momento dell'adesione alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (29 dicembre 1994) la Svizzera espresse una riserva riguardo all'art. 2 par. 1a: «La Svizzera si riserva di mantenere la propria legislazione in materia di ammissione degli stranieri sul mercato svizzero del lavoro.»

Nel 1998, nelle sue raccomandazioni relative al primo rapporto periodico presentato dalla Svizzera, il Comitato internazionale dell'ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) criticò il «modello dei tre cerchi» e invitò il nostro Paese a togliere la riserva formulata sulla Convenzione al riguardo della propria politica in materia di stranieri. Nella primavera del 2002, in occasione della presentazione del secondo e terzo rapporto periodico al CERD, i membri del Comitato si dichiararono soddisfatti che il «modello dei tre cerchi» fosse stato abbandonato, ma manifestarono la loro preoccupazione per gli effetti discriminatori che un «modello a due cerchi» avrebbe potuto avere. Le organizzazioni non governative avevano richiamato l'attenzione su questo pericolo nel loro rapporto parallelo. Sul sistema d'ammissione binario la CFR si era espressa fino a quel momento unicamente dicendo di volersene occupare.

Nel messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri (LStr), il Consiglio federale ritiene opportuno continuare a mantenere la riserva sull'art. 2 par. 1a della Convenzione contro il razzismo.²

² Messaggio del Consiglio federale relativo alla legge federale sugli stranieri dell'8 marzo 2002 (02.024), pag. 3361 e seg.: «Al momento di ratificare tale strumento, la Svizzera ha reputato avanzare una riserva a favore della legislazione in materia d'ammissione degli stranieri sul mercato del lavoro svizzero. L'attuale politica in materia di stranieri della Svizzera per quel che concerne l'ammissione di lavoratori stranieri poggia su un sistema binario che opera una distinzione tra cittadini dell'UE e cittadini di altri Stati. Tale distinzione non contraddice la Convenzione in quanto poggia su un accordo con i Paesi interessati. Siccome l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone risponde a queste esigenze, la

La CFR accoglierebbe con soddisfazione un'impostazione della politica svizzera in materia di stranieri compatibile con la Convenzione contro il razzismo e tale da permettere il ritiro della riserva sulla medesima. La CFR ritiene discutibile la motivazione, addotta nel messaggio dal Consiglio federale³, che bisogna garantire un certo margine di manovra (per cosa? contro chi?). Se un provvedimento è legittimo e giustificato è inutile mettere una riserva sulla Convenzione; se invece è fondato su basi poco solide e viola gli obblighi imposti dalla Convenzione, va adeguato o abrogato.

3. Il nuovo sistema binario ha conseguenze sull'intero disciplinamento dell'autorizzazione di soggiorno per tutti gli immigrati

Come detto, la CFR presta particolare attenzione alle conseguenze di provvedimenti legislativi per la convivenza nel nostro Paese tra la maggioranza della popolazione e gli immigrati.

Il nuovo sistema della politica svizzera in materia di stranieri sorto in seguito alla stipulazione degli accordi bilaterali è denominato sistema d'ammissione binario. Secondo la CFR le nuove normative rappresentano ben più di un semplice sistema d'ammissione e hanno ripercussioni sul piano nazionale. Il sistema binario è costituito dall'ALC, che disciplina la permanenza dei cittadini dell'UE nel nostro Paese, e dalla legislazione in materia di stranieri riveduta, che si applica per tutti gli altri immigrati.

Mentre i cittadini dell'UE beneficiano dal 1° giugno 2002 di un sistema d'ammissione preferenziale, per tutti gli altri immigrati continua a valere la legislazione in materia di stranieri. Finora essa è costituita dalla legge federale del 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS). Nell'autunno del 2001 è stato inviato in consultazione il disegno per una nuova legge sugli stranieri (LStr). Dal 1° giugno 2002 la LDDS attualmente ancora in vigore – e in futuro la LStr – si applica ormai unicamente per i migranti extracomunitari (nel linguaggio burocratico: cittadini di uno Stato terzo).

I cittadini dell'UE beneficeranno progressivamente della libera circolazione, mentre i cittadini di «Stati terzi» saranno ammessi solo in modo limitato: con la LStr l'ammissione sarà ristretta unicamente a dirigenti, specialisti ed altra manodopera qualificata.⁴

Dopo la stipulazione dell'ALC, le modalità di dimora degli stranieri nel nostro Paese sono disciplinate da due sistemi giuridici completamente differenti (ALC per i cittadini dell'UE; LDDS e, in seguito, la nuova LStr per gli altri stranieri). Prima dell'entrata in

Svizzera potrebbe levare la propria riserva. Onde garantire anche in avvenire un certo margine di manovra è tuttavia auspicabile mantenerla.»

³ v. sopra

⁴ Come sottolineato nel capitolo 1, l'attenzione della CFR non si concentra sull'ammissione in quanto tale. Va però fatto notare quanto segue: limitare l'ammissione di persone provenienti da Paesi extraeuropei solo alla manodopera altamente qualificata favorisce la «fuga di cervelli» da Paesi quali l'India, nei quali la Svizzera finanzia contemporaneamente programmi di sviluppo. Le condizioni legate alle qualifiche sono piuttosto sfavorevoli per le donne, che in generale dispongono di qualifiche professionali inferiori agli uomini e sono spesso attive nel settore terziario o in settori considerati meno importanti. È irritante il fatto che per quanto riguarda le donne di Paesi extraeuropei vi è soprattutto una richiesta di ballerine di cabaret, per le quali è prevista la dimora temporanea. Così facendo, si promuove lo sfruttamento sessuale e quindi una duplice discriminazione di queste donne: a causa dell'origine e del sesso.

vigore dell'ALC, in Svizzera tutti gli stranieri erano soggetti alla LDDS. Disposizioni speciali concernevano accordi bilaterali e normative particolari che ne derivavano. Disparità di trattamento a seconda dell'origine (Paesi occidentali – Paesi del Sud) si manifestavano p.es. per quel che riguarda le garanzie per eventuali costi insorti richieste nel diritto di visita ecc.

4. L'applicazione parallela dell'ALC e della LStr sancisce la disparità di trattamento nel nostro Paese

L'ALC è fondato sull'idea della parità di trattamento. In base a questo principio i cittadini dell'UE «non possono più essere discriminati», come si afferma nell'opuscolo «Cittadini e cittadine dell'UE in Svizzera» dell'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE del 2002.⁵ Grazie a questo principio in molti ambiti essenziali le persone provenienti dall'UE sono parificate agli svizzeri e possono far valere gli stessi diritti. La parità è così divenuta realtà, il che si rispecchia anche nelle parole dell'opuscolo sopraccitato e in quelle della presentazione dell'ALC.

Alla pag. 5 dell'opuscolo sta scritto che in Svizzera i cittadini dell'UE avranno il diritto:

- alla mobilità geografica e professionale;
- alle stesse condizioni di lavoro;
- a un sistema di assicurazione sociale coordinato;
- alle stesse agevolazioni sociali e fiscali;
- a esercitare un'attività lavorativa autonoma;
- al riconoscimento dei diplomi;
- al ricongiungimento familiare;
- all'attività lavorativa dei familiari;
- a rimanere nel Paese anche se non esercitano più un'attività lavorativa;
- ad acquistare immobili a determinate condizioni.

A ciò va aggiunto il diritto a condizioni salariali e lavorative conformi al mercato senza controllo da parte dello Stato.

⁵ «Cittadini e cittadine dell'UE in Svizzera. Cosa cambia con l'accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone?», edito da: Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE, Ufficio federale degli stranieri (UFDS), Direzione del lavoro/seco, Berna 2002.

4.1. Disparità di diritti nel nostro Paese sulla base dell'ALC e della LStr

Un elenco⁶ delle principali disparità di trattamento generate dall'ALC e dalla nuova LStr serve a mostrarne le differenze più evidenti.

Cittadini UE (ALC)	Cittadini di altri Stati (nuova LStr)
<p>Ricongiungimento familiare</p> <p>Diritto al ricongiungimento familiare:</p> <p>coniuge; figli di età inferiore ai 21 anni o anche superiore qualora ne venga garantito il mantenimento; parenti di entrambi i coniugi in linea ascendente e discendente di cui si garantisce il mantenimento.</p> <p>Condizione: abitazione adeguata.</p> <p>Agli impiegati non vengono richiesti mezzi finanziari sufficienti (principio della parità di trattamento anche di fronte all'assistenza sociale).</p> <p>Per i familiari di cittadini svizzeri valgono le stesse norme dell'ALC.</p>	<p>Ricongiungimento familiare</p> <p>Ricongiungimento con il coniuge e con figli di età inferiore ai 18 anni di domiciliati e dimoranti (è un diritto) e di dimoranti temporanei (non è un diritto), qualora dispongano di un'abitazione adeguata e di mezzi finanziari sufficienti.</p> <p>È richiesto un periodo d'attesa di 5 anni per far valere il diritto al ricongiungimento familiare.</p>
<p>Domicilio di famiglia</p> <p>Non è necessaria la coabitazione [come nel diritto matrimoniale svizzero].</p>	<p>Domicilio di famiglia</p> <p>La coabitazione è sempre necessaria.</p> <p>Eccezioni in caso di gravi motivi e mantenimento della comunità familiare.</p> <p>Mantenimento del diritto di dimora anche dopo la separazione, se un ritorno in patria non è accettabile.</p>
<p>Esercizio di un'attività lucrativa da parte dei familiari</p> <p>Il coniuge ed i figli hanno il diritto di esercitare un'attività lucrativa (anche se il coniuge non ha la cittadinanza di un Paese dell'UE)</p>	<p>Esercizio di un'attività lucrativa da parte dei familiari</p> <p>Il coniuge ed i figli hanno il diritto di esercitare un'attività lucrativa (eccezione: familiari di dimoranti temporanei)</p>
<p>Tipi di permesso</p> <p>Permesso di dimora temporanea</p> <p>Permesso di dimora</p> <p>Permesso di domicilio</p> <p>Permesso per frontalieri</p>	<p>Tipi di permesso</p> <p>Permesso di dimora temporanea</p> <p>Permesso di dimora</p> <p>Permesso di domicilio (secondo LDDS e accordi)</p> <p>Permesso per frontalieri</p>

⁶ Fonte: Ufficio federale degli stranieri, 8.3.02: «Principali elementi a confronto: legislazione applicata finora (LDDS/OLS), disegno della nuova Legge sugli stranieri (LStr), Accordo sulla libera circolazione delle persone UE/AELS (con termini di transizione)». Elementi supplementari aggiunti dalla CFR (p.es. riconoscimento dei diplomi).

Cittadini UE (ALC)	Cittadini di altri Stati (nuova LStr)
<p>Permesso di dimora</p> <p>Durata del permesso: 5 anni in caso di rapporto di lavoro di più di un anno o di durata illimitata.</p> <p>Diritto al prolungamento se viene dimostrato l'esercizio di un'attività lavorativa o non sussiste disoccupazione volontaria. Le persone senza attività lucrativa devono disporre anche per il futuro di mezzi finanziari sufficienti. Il diritto cessa in caso di grave reato.</p>	<p>Permesso di dimora</p> <p>Durata del permesso: di regola 1 anno</p> <p>Prolungamento: di regola possibile di volta in volta per 1 anno. Dopo 5 anni: diritto al prolungamento se non sussistono motivi di revoca (in particolare: reati o assistenza sociale).</p>
<p>Dimora temporanea</p> <p>Dimoranti temporanei: solo in caso di soggiorno di durata inferiore a 1 anno. Serie ininterrotta di soggiorni temporanei possibile in qualsiasi momento.</p>	<p>Dimora temporanea</p> <p>Dimora temporanea: al massimo per 1 anno, prolungabile al massimo a 2 anni. In seguito: interruzione secondo modalità adeguate.</p>
<p>Permanenza in Svizzera dopo una dimora temporanea</p> <p>Se in precedenza è stato raggiunto un totale di 30 mesi di soggiorno (entro un lasso di tempo non definito), durante i primi 5 anni il permesso di dimora temporanea è mutato in permesso di dimora. In seguito, se si dispone di un contratto di lavoro di più di un anno o di durata illimitata, è possibile convertire in qualsiasi momento il permesso di dimora temporanea in permesso di dimora permanente.</p>	<p>Permanenza in Svizzera dopo una dimora temporanea</p> <p>Dopo al massimo 2 anni si deve lasciare la Svizzera. Il permesso di dimora temporanea non può essere mutato in un permesso di dimora permanente.</p>
<p>Permesso di domicilio</p> <p>Il domicilio non è disciplinato nell'accordo, ma viene concesso poiché garantisce una migliore posizione giuridica rispetto all'ALC. Termine di controllo: 5 anni.</p>	<p>Permesso di domicilio</p> <p>Concessione secondo prassi. Tutti vi hanno diritto dopo 10 anni, se non sussistono motivi di revoca (in particolare: condanne o assistenza sociale).</p> <p>In caso di buona integrazione il permesso di domicilio può essere concesso in generale dopo 5 anni. Termine di controllo: 5 anni.</p>
<p>Ammissione sul mercato del lavoro</p> <p>Diritto di ammissione secondo i termini di transizione.</p> <p>Dopo cinque anni: libera circolazione, vale a dire diritto all'ammissione incondizionata sul mercato del lavoro, se è possibile dimostrare di avere un'occupazione.</p>	<p>Ammissione sul mercato del lavoro</p> <p>Contingentamento nell'ambito del potere discrezionale delle autorità.</p> <p>Precedenza ai cittadini svizzeri e dell'UE/AELS. Controllo delle condizioni salariali e lavorative (come nella LDDS).</p> <p>Le qualifiche supplementari necessarie vengono definite più precisamente nella LStr (disposizioni di legge che conferiscono un potere discrezionale).</p> <p>Nessuna restrizione settoriale per i dimoranti temporanei.</p>

Cittadini UE (ALC)	Cittadini di altri Stati (nuova LStr)
<p>Ammissione all'attività lucrativa indipendente</p> <p>Diritto all'ammissione secondo i termini di transizione. Dopo 5 anni: è un diritto, se è possibile dimostrare di svolgere un'attività indipendente.</p>	<p>Ammissione all'attività lucrativa indipendente</p> <p>Se essa rientra nell'interesse generale dell'economia è possibile, nell'ambito del potere discrezionale delle autorità, per i dimoranti ed i dimoranti temporanei. Contingentamento, abitazione adeguata, mantenimento/creazione di posti di lavoro, investitori.</p>
<p>Ammissione senza attività lucrativa</p> <p>Nessun periodo di transizione. Diritto all'ammissione, se si dispone di mezzi finanziari sufficienti; copertura assicurativa contro le malattie. Vale anche per gli studenti. È un diritto in caso di ricongiungimento familiare.</p>	<p>Ammissione senza attività lucrativa</p> <p>Rientra nell'ambito del potere discrezionale delle autorità. Possibile a determinate condizioni: in caso di ricongiungimento familiare è un diritto, eccetto per i dimoranti temporanei.</p>
<p>Riconoscimento dei diplomi</p> <p>I diplomi sono riconosciuti se rispondono a certi requisiti minimi. La condizione è che sia possibile paragonare le formazioni sul piano formale, temporale e del contenuto. Se il diploma rilasciato in uno Stato dell'UE non corrisponde allo standard svizzero, possono essere poste condizioni supplementari.</p>	<p>Riconoscimento dei diplomi</p> <p>Nella LStr non è menzionato / previsto.</p>
<p>Mobilità professionale e geografica</p> <p>Pieno diritto di mobilità professionale e geografica, compreso l'accesso ad un'attività lucrativa indipendente.</p>	<p>Mobilità professionale e geografica</p> <p>Dimoranti e domiciliati: diritto di cambiare professione e posto di lavoro senza autorizzazione. Diritto di cambiare Cantone, se non sussistono motivi di revoca (reati, assistenza sociale); i dimoranti non devono inoltre essere disoccupati; possibilità di cercare un posto di lavoro in tutta la Svizzera.</p> <p>Per cambiare professione, posto di lavoro e Cantone i dimoranti temporanei necessitano sempre di un'autorizzazione. Essi non vi hanno automaticamente diritto.</p>
<p>Misure di allontanamento e di respingimento</p> <p>Misure di allontanamento e di respingimento sono possibili. Determinante è la prassi adottata finora dalla CEG (Corte europea di giustizia): le persone in questione devono pertanto anche in futuro rappresentare «un vero pericolo per la società».</p>	<p>Misure di allontanamento e di respingimento</p> <p>Di regola come nella LDDS e nell'OLS: stranieri che hanno compromesso o mettono in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblici o minacciano la sicurezza interna ed esterna possono essere allontanati o espulsi dalla Svizzera. Inoltre può essere inflitto loro un divieto d'entrata.</p> <p>Per l'espulsione di stranieri con permesso di domicilio, questi provvedimenti sottostanno a condizioni più severe.</p> <p>Nella LStr le misure di allontanamento e di respingimento possibili sono state definite più chiaramente e ristrutturate.</p>

Come illustrato precedentemente, l'ALC assicura a tutti i cittadini dell'UE la parità di trattamento. Gli immigrati provenienti dall'UE devono essere parificati agli svizzeri. I cittadini svizzeri e gli stranieri provenienti dall'UE sono quindi entrambi soggetti giuridici con diritti legittimi.

La nuova LStr, invece, continua ad essere pervasa da uno spirito restrittivo di difesa e di limitazione. Gli immigrati provenienti da Stati extracomunitari devono dimostrare di soddisfare tutte le condizioni poste dalla LStr e di non abusare del loro statuto. Nel disegno della LStr e nel relativo messaggio del Consiglio federale si parla spesso di presunto abuso e della necessità di combatterlo.⁷

La CFR deplora che in occasione dell'entrata in vigore dell'ALC e della contemporanea revisione della LDDS non siano stati compiuti sforzi per adeguare nella nuova LStr la posizione degli stranieri residenti in Svizzera alle disposizioni dell'ALC in modo tale da eliminare il più possibile le disparità di trattamento tra stranieri di diversa nazionalità nel nostro Paese. Si è invece fatto il contrario: i due gruppi di immigrati sono definiti e considerati in modo differente, cosa che secondo la CFR non può essere giustificata dal punto di vista dei diritti umani e avrà gravi ripercussioni sulla convivenza tra tutte le persone residenti in Svizzera.

5. Nel diritto internazionale è ammesso un trattamento preferenziale sulla base di accordi

Dal 1° giugno 2002 l'ALC, concluso con i Paesi dell'UE/AELS, assicura progressivamente ai cittadini dei Paesi dell'UE l'accesso al mercato del lavoro svizzero.

Questo trattamento preferenziale dei cittadini dell'UE, fondato su accordi di diritto internazionale pubblico con effetto reciproco, è ammesso. Ne risulta un'indiretta disparità di trattamento, sulla base della cittadinanza, che colpisce tutte le persone non provenienti dall'UE. Anche ciò non è di per sé vietato dal diritto internazionale.⁸

L'ALC si fonda sul diritto degli immigrati alla parità di trattamento rispetto agli abitanti del Paese e crea così per la prima volta la base per una parità di diritti reale e ampia tra stranieri e popolazione svizzera. Per la CFR questo è un grande passo avanti, poiché la parità di trattamento deve essere l'obiettivo di qualsiasi provvedimento contro la discriminazione.

La CFR è convinta che il principio della parità di trattamento stabilito dall'ALC avrà ripercussioni positive sul rapporto tra la popolazione svizzera e gli stranieri provenienti dall'UE, che andranno a favore dell'intera società. È risaputo che la politica attuata dalle autorità influenza il clima politico del Paese. In futuro l'ALC potrebbe però avere anche un'altra conseguenza: una maggiore concorrenza tra la popolazione svizzera e gli immi-

⁷ Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, (02.024), p. 3348; pagg.3372-3375 «Matrimoni di compiacenza».

⁸ V. «Secondo e terzo rapporto periodico della Svizzera del maggio 2000 al Comitato dell'ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale», Berna 2000, par. 85; DTF 123 II 472 (1997).

grati provenienti dall'UE. Il sentimento di concorrenza (sia esso reale o solo presunto) non deve però degenerare nel rifiuto, nell'isolamento e nella creazione di stereotipi negativi.

L'obiettivo degli sforzi a favore dei diritti umani è la parità di trattamento di tutte le persone. Riferendosi al sistema di ammissione binario si può parlare di distinzioni motivate al momento dell'ammissione di stranieri in Svizzera. L'obiettivo principale della politica dovrebbe però essere quello di garantire la parità di trattamento a tutte le persone una volta ammesse nel nostro Paese.

Per questo motivo la CFR non condivide le interpretazioni del capitolo 1.3.4.1 («Gli accordi multilaterali a livello europeo») del messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri⁹ per quanto attiene ai diritti umani e contrappone a queste riflessioni la propria posizione: l'obbligo di garantire la parità di trattamento, contenuto nelle Convenzioni e nei Patti ratificati dalla Svizzera, va rispettato nei confronti di tutte le persone residenti sul territorio svizzero.

La Commissione federale degli stranieri si è espressa su questo punto allo stesso modo della CFR, dichiarando che una disparità di trattamento è sì motivata al momento dell'ammissione degli stranieri, ma che sul territorio nazionale va garantita il più possibile la parità di trattamento di tutti gli stranieri che vi risiedono.¹⁰

6. Vanno eliminate le disparità di trattamento in ambiti in cui i diritti umani e fondamentali impongono la parità

L'elenco presentato innanzi mostra che il sistema binario genera disparità di trattamento in diversi ambiti di rilievo dei diritti umani, quali ad esempio il ricongiungimento familiare, il domicilio di famiglia comune, il mantenimento della dimora dopo la cessazione dell'attività lucrativa, l'influenza negativa del ricorso all'assistenza sociale sul permesso di dimora ed il riconoscimento dei diplomi. Nell'ottica dei diritti umani e dei diritti fondamentali questa disparità di trattamento è da criticare, in particolare per il fatto che non è oggettivamente giustificabile. Perciò, se si valutano i pro e i contro, il principio della parità di trattamento deve avere la priorità.

⁹ Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri, pagg. 3354-3364.

¹⁰ Informazione ai media della CFS del 27 maggio 2002, punto 1/5: «le persone provenienti dall'UE e da altri Paesi ammesse in Svizzera vanno trattate allo stesso modo. Per quanto riguarda l'ammissione, con l'accordo sulla libera circolazione delle persone si può motivare un trattamento differente dei cittadini di Stati dell'UE/AELS rispetto alle persone provenienti da Stati terzi. Per motivi di politica sociale e d'integrazione, nel definire la posizione giuridica degli stranieri residenti legalmente e per un periodo prolungato in Svizzera la nuova legge dovrà sancire la parificazione e la parità di trattamento nel modo più completo possibile».

6.1. Inconciliabilità con il principio della parità di trattamento della Costituzione federale

Secondo la CFR queste disparità di trattamento non giustificabili oggettivamente tra persone di Paesi dell'Unione europea e tutti gli altri immigrati violano il

- principio della parità di trattamento di cui all'art. 8 cpv. 1 e 2 Cost.¹¹

Questo principio vale per tutte le persone entro i confini nazionali.

6.2. Inosservanza del divieto di discriminazione sancito da convenzioni sui diritti umani

La CFR è del parere che la disparità di trattamento e le diverse disposizioni in materia di dimora vigenti per i cittadini dell'UE e per quelli di altri Paesi concernenti la famiglia, i figli, la libertà di domicilio, l'accesso al mercato del lavoro, l'allontanamento ecc. violino il divieto di discriminazione sancito nelle seguenti convenzioni sui diritti umani:

- Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 2 e art. 7¹²;
- Patto internazionale (I) relativo ai diritti economici, sociali e culturali, art. 2 par. 2 e art. 6 par. 1 e 2¹³;
- Patto internazionale (II) relativo ai diritti civili e politici, art. 2 par. 1 e art. 26¹⁴;
- Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, art. 2 par. 1¹⁵;
- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, art. 2¹⁶;
- Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 2 par. 1, art. 3 par. 1, art. 4 e art. 10 par. 1 e 2¹⁷;
- Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni (Convenzione dell'OIL C111), art. 1 par. 1 e art. 2¹⁸;
- Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1950), art. 14¹⁹.

¹¹ V. allegato.

¹² V. allegato.

¹³ V. allegato.

¹⁴ V. allegato.

¹⁵ V. allegato.

¹⁶ V. allegato.

¹⁷ V. allegato.

¹⁸ V. allegato.

¹⁹ V. allegato.

6.3. Gli organi delle Nazioni unite competenti per i rapporti periodici raccomandano alla Svizzera di verificare se nella sua politica degli stranieri siano garantiti i diritti sanciti dalle convenzioni

Nelle loro prese di posizione sui rapporti periodici dei diversi Paesi e nelle loro raccomandazioni, gli organi preposti delle Nazioni Unite si esprimono sulla situazione nel Paese in questione.

Al paragrafo 15 delle sue osservazioni finali del 12 novembre 2001 sul secondo rapporto periodico della Svizzera, il Comitato per i diritti umani dell'ONU consiglia alla Svizzera di prestare maggiore attenzione a possibili violazioni del Patto ONU (II) relativo ai diritti civili e politici.²⁰

Per la CFR un'ulteriore importante disparità di trattamento deriva dal fatto che i diritti dei cittadini dell'UE valgono ovunque e sempre, cosicché l'uguaglianza giuridica, negli ambiti previsti dall'ALC, è sancita su tutto il territorio svizzero.

Questo non è il caso nella LStr. Nella sua applicazione le autorità hanno un margine di manovra più ampio che viene loro concesso dal frequente ricorso alla formula «può/possono» nelle disposizioni d'esecuzione (v. anche precedente elenco: «nell'ambito del potere discrezionale delle autorità»²¹). Nell'ottica dei diritti umani questa disparità di trattamento legata al federalismo va rifiutata. Le persone che la subiscono non riescono a comprenderne il motivo e la percepiscono come un arbitrio da parte dello Stato.

Per finire vi è ancora una disparità di trattamento degna di nota causata dai diritti speciali concessi a persone provenienti dal di fuori dell'UE coniugate con cittadini dell'UE. Queste persone godono in parte di privilegi che sono negati ai coniugi stranieri soggetti alla LStr di cittadini svizzeri. Pertanto la posizione degli svizzeri residenti in Svizzera e coniugati con una persona straniera può essere peggiore di quella dei cittadini dell'UE/AELS trasferitisi in Svizzera.²²

²⁰ Il Comitato si dice preoccupato per le conseguenze delle distinzioni fatte in diversi testi legislativi tra cittadini e non cittadini, dal momento che questi ultimi rappresentano una parte considerevole degli effettivi della manodopera. Gli stranieri senza permesso di lavoro corrono in particolare il rischio di essere vittime di sfruttamento e abusi. Un'altra categoria di persone vulnerabili è quella dei coniugi stranieri di stranieri titolari di un permesso di soggiorno, che rischiano l'espulsione se interrompono la coabitazione di fatto, il che può costringerli a non lasciare un coniuge che li maltratta.

Lo Stato contraente dovrebbe esaminare la sua politica per quel che concerne le distinzioni tra cittadini locali e stranieri e tra differenti categorie di stranieri, in particolare quelli privi di documenti e i coniugi di stranieri titolari di un permesso di soggiorno, affinché ne vengano garantiti e rispettati i diritti stabiliti dal Patto (art. 2, 3, 9, 12, 17 e 23).

²¹ V. elenco nel cap. 4.1.

²² Circolare UFDS dell'8 luglio 2002 indirizzata ai Cantoni concernente l'applicazione dell'ALC, 124.5-1, par. 9.1.: «A titolo di esempio, è possibile farsi raggiungere in Svizzera anche dai nonni stranieri o dai figli stranieri maggiori di 21 anni del coniuge svizzero o del coniuge straniero, purché questi parenti siano a carico della persona che raggiungono nel nostro Paese. Fino all'entrata in vigore della nuova LStr è così garantita la *possibilità* [corsivo nell'originale] della parità di trattamento dei cittadini svizzeri rispetto ai cittadini della CE/AELS per quel che concerne il ricongiungimento familiare. In questi casi le autorità cantonali decidono liberamente del rilascio di un permesso di dimora.» Esso non è quindi un diritto.

7. Al diritto alla parificazione dei cittadini dell'UE si contrappone il «potenziale d'integrazione» delle persone provenienti dal resto del mondo

Come detto, il legislatore e l'opinione pubblica svizzera per principio vedono i due gruppi di immigranti in modo diverso, anche sul piano legale, il che influenza la percezione e l'accettazione dei medesimi da parte della popolazione del nostro Paese.

Il sistema binario ha conseguenze sul modello d'integrazione degli stranieri in Svizzera. Il riconoscimento dei diritti dei cittadini dell'UE sancito dall'ALC fa sì che questo gruppo di persone, privilegiate giuridicamente, non possa più far capo a provvedimenti d'integrazione. Un cittadino dell'UE ha diritto alla parità di trattamento. Non ha invece più importanza il fatto che sia integrato o meno dal punto di vista politico, sociale e linguistico. Può così accadere che un immigrato proveniente dall'UE viva in Svizzera senza imparare la lingua locale, ad es. in un ambiente lavorativo quale il mondo degli affari, dominato dall'inglese.

Il punto di vista della LStr riguardo all'integrazione è completamente differente. In essa, dal 2000, viene giustamente affrontato il tema dell'integrazione. La nuova LStr contiene diversi articoli sull'integrazione, una novità che va accolta in modo molto favorevole. L'integrazione viene definita come un processo reciproco.²³ I provvedimenti d'integrazione riguardano tutti i residenti stranieri e, dove necessario, anche la popolazione locale. Questo si traduce soprattutto in vaste misure d'integrazione nelle grandi città, che interessano interi quartieri e non unicamente singoli gruppi di provenienza locale o straniera.

Anche per quanto riguarda l'integrazione è istituito un sistema binario: gli uni (cittadini dell'UE) ottengono una serie di diritti senza aver l'obbligo di integrarsi, gli altri sono soggetti ad un sistema di permessi abbinato a misure d'integrazione. In questo modo la politica getta una volta ancora una luce diversa sui due gruppi. Un padre di famiglia proveniente da uno Stato extraeuropeo, p. es. la Turchia, che risiede da anni in Svizzera, che è integrato professionalmente e linguisticamente e i cui figli sono cresciuti nel nostro Paese, sarà bollato a priori come «non integrato». Una portoghese, invece, anche se ha difficoltà d'integrazione, sarà al riparo da questo rimprovero.

Uno degli argomenti del «modello dei tre cerchi» era che da una presunta «distanza culturale» deriva una minore «capacità d'integrazione». Mentre a suo tempo si parlava di «distanza culturale» che comprometteva la capacità d'integrazione delle persone provenienti dal «terzo cerchio», oggi ciò che è determinante per l'autorizzazione ad entrare in Svizzera è il «potenziale d'integrazione» dei candidati (e ev. delle candidate!). Il «potenziale d'integrazione» dipende da un insieme di caratteristiche quali le qualifiche professionali, la capacità d'adeguamento, le conoscenze linguistiche ecc. Se nel «modello dei tre cerchi» la capacità d'integrazione di persone provenienti dai Paesi non occidentali era messa in dubbio fin dall'inizio, nel nuovo sistema ogni richiedente deve dimostrare di avere le qualità necessarie per riuscire ad integrarsi.²⁴ Questa situazione è aggravata dal

²³ Disegno della LStr, art. 53-56.

²⁴ Disegno della LStr, art. 23.

fatto che solo la manodopera specializzata è benvenuta e ottiene l'autorizzazione a venire in Svizzera.²⁵

Per motivi giuridici fanno parte dei privilegiati dall'ALC anche i cittadini dell'UE provenienti dalle ex colonie, p. es. dai dipartimenti francesi d'oltremare.²⁶ Essi sono cittadini francesi, anche se provengono da un contesto extraeuropeo. Normalmente ciò comporterebbe l'obbligo di adempiere i requisiti della legge sugli stranieri (LStr). La capacità d'integrazione di queste persone è quindi dovuta al semplice fatto che possiedono la cittadinanza francese? Nel caso in questione la sovrapposizione di categorie definite dalle autorità mostra chiaramente come queste siano inadeguate di fronte alle realtà individuali. La capacità d'integrazione è una definizione politica, non un'entità concretamente comprovabile. Proprio la definizione di tipo politico, però, non è esente da arbitrio.

La promozione dell'integrazione linguistica e scolastica è sicuramente un fatto positivo e va quindi per principio approvata. Tuttavia la CFR non è d'accordo che un'integrazione insufficiente venga rimproverata al singolo individuo e che per questo motivo vengano eventualmente ridotte prestazioni statali.

7.1. Conseguenze del sistema binario sull'ottenimento della cittadinanza svizzera

Finora per gli immigrati la lunga procedura di naturalizzazione era l'unico modo per essere parificati ai cittadini svizzeri.

Il diritto ad un'ampia parificazione dei cittadini dell'UE concerne una serie di diritti fondamentali, ma non quelli politici. Questi continuano ad essere vincolati all'ottenimento della cittadinanza svizzera. La novità è che dall'entrata in vigore dell'ALC i cittadini dell'UE possono fare a meno della cittadinanza svizzera, poiché godono anche senza di essa dei diritti loro riconosciuti. Per gli immigrati extraeuropei la situazione cambia: l'unico modo che avranno per ottenere la parità nei diritti fondamentali continuerà ad essere quello di richiedere la naturalizzazione, rimanendo allo stesso tempo legati ad un luogo di dimora.

La CFR ha già fatto notare in più occasioni che il fatto di respingere richieste di naturalizzazione in sede di votazione unicamente a causa della provenienza rappresenta una violazione della convenzione contro il razzismo e del principio della parità di trattamento stabilito dall'art. 8 Cost. Vi è da temere che l'atteggiamento di rifiuto verso i cittadini extraeuropei sarà accresciuto dalla menzionata divisione in due gruppi di stranieri, il che si tradurrà in ulteriori rifiuti di domande di naturalizzazione presentate da persone provenienti dai Balcani, dalla Turchia ecc.

²⁵ Disegno della LStr, art. 17, art. 23.

²⁶ Circolare UFDS dell'8 luglio 2002 indirizzata ai Cantoni concernente l'applicazione dell'ALC, 124.5-1, par. 1.

8. Ripercussioni positive e negative del sistema binario sulla convivenza tra la popolazione svizzera e gli immigrati

La CFR reputa positivi gli accordi con l'UE, poiché mirano ad assicurare ad una parte della popolazione straniera un'ampia parità di diritti, con conseguenti effetti positivi sull'immagine di questi immigrati. Sull'altro fronte, il sistema binario scava un profondo fossato, creando due categorie di immigrati per i quali vigono due legislazioni diverse che riguardano non solo l'ammissione, bensì l'intero disciplinamento della dimora in Svizzera. Questa divisione influenzerà pertanto anche l'opinione della popolazione locale.

Le conseguenze potrebbero essere negative p. es. per il folto gruppo di immigrati provenienti dalla Turchia o dagli Stati dell'ex Jugoslavia. Questi Paesi non appartengono all'Unione europea e quindi i loro cittadini non possono approfittare delle agevolazioni nonostante vivano e lavorino da molti anni in Svizzera. Nel nostro Paese essi sono discriminati rispetto ai cittadini dell'UE e si sentono a ragione svantaggiati.

Le persone di Paesi extraeuropei desiderose di immigrare nel nostro Paese si trovano confrontate a ostacoli molto elevati. Il singolo deve dimostrare di adempiere alle condizioni molto restrittive e dissipare inoltre il sospetto latente di voler abusare del suo statuto.

Uno degli effetti del sistema binario sarà che tutte le persone di Paesi extraeuropei che vogliono immigrare in Svizzera, ma che non adempiono i criteri d'ammissione per la manodopera specializzata, sceglieranno la via della richiesta d'asilo o quella dell'illegalità per entrare nel nostro Paese. Ne conseguiranno «abusi» del diritto d'asilo (vale a dire richieste per ragioni non solo politiche), lavoro in nero e soggiorni in qualità di «sans papiers», senza garanzie sul piano sociale.

Proprio questa situazione, cioè l'aumento delle richieste d'asilo, la dipendenza dei richiedenti l'asilo dall'assistenza sociale ed i costi che ne derivano, l'illegalità, la piccola criminalità, lo spaccio di stupefacenti ecc. provocano nella popolazione un atteggiamento di rifiuto. In questo modo vengono favoriti la xenofobia, il razzismo ed eventuali strumentalizzazioni a scopi demagogici.

La distinzione di un «mondo europeo-occidentale» dal resto del mondo si rispecchia nel sistema binario e viene fissata a livello legislativo. Il pericolo è che in futuro in Svizzera le persone provenienti da Paesi extraeuropei, in particolare da quelli del Sud, vengano considerate dai membri della maggioranza come persone indesiderate, abusive, potenziali criminali ecc. Questa tendenza si è potuta notare di recente nei dibattiti che hanno preceduto l'iniziativa sull'asilo. Un'opinione del genere è facilmente riscontrabile in relazione a caratteristiche ben visibili quali il colore della pelle. Le persone di colore vengono immediatamente associate agli aggettivi «extraeuropeo» o «africano» e quindi considerate persone indesiderate. Associazioni del genere possono però anche colpire cittadini di uno Stato europeo o persone di nazionalità svizzera che vengono classificate in un gruppo «indesiderato» sulla base di caratteristiche visibili.

9. Raccomandazioni della CFR

La Commissione federale contro il razzismo rivolge questa presa di posizione al Consiglio federale ed al Parlamento. Essa ritiene che i dibattiti alle Camere federali in merito alla revisione della legge sugli stranieri siano il momento più adatto per svolgere riflessioni di fondo sulla realizzazione della parificazione degli immigrati nel nostro Paese e per riesaminare i principi del sistema binario.

La CFR non vuole con questo minare l'ALC, bensì desidera un adeguamento della legge sugli stranieri ai principi della parità di trattamento, ora realizzati grazie all'ALC.

È da deplorare che un modello come quello dell'ALC, che persegue la parità di trattamento, comporti un'accresciuta disparità di trattamento per le persone che non rientrano nel suo campo d'applicazione. La CFR è dell'opinione che l'ALC non dovrebbe creare nuove categorie di disparità di trattamento, perché altrimenti perde la sua ragione d'essere. Viste le numerose differenze nei più disparati ambiti del diritto in materia di dimora si può parlare di una disparità di trattamento (o addirittura discriminazione) sistematica sancita dallo Stato. In Svizzera ogni immigrato proveniente da un Paese europeo è destinato a provare un senso di discriminazione generalizzata, sebbene la dignità ed i diritti umani siano indivisibili.

La CFR è indignata soprattutto per il fatto che al momento della revisione della vecchia LDDS non si siano compiuti sforzi per realizzare l'idea di un'ampia parità di trattamento di tutte le persone residenti in Svizzera e per adeguare la nuova LStr alle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con l'UE.

In questo modo l'ottica dei «due cerchi» o dei «tre cerchi» continua ad esistere.

Le raccomandazioni della CFR sono le seguenti:

- 9.1 La CFR accoglie favorevolmente l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, in quanto è fondato sull'idea della parità di diritti (ad eccezione di quelli politici) dei cittadini locali e degli immigrati.**
- 9.2 La CFR raccomanda la parificazione più ampia possibile di tutti gli immigrati che dimorano legalmente in Svizzera, sulla base dei diritti riconosciuti ai cittadini dell'UE dall'ALC.**
- 9.3 Le norme della nuova legge sugli stranieri vanno pertanto adeguate, laddove viene disciplinata la posizione giuridica degli stranieri residenti in Svizzera, al trattamento preferenziale concesso in quest'ambito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone.**
- 9.4 Per quanto riguarda l'applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone l'accento deve essere spostato dal diritto internazionale e posto sulla concretizzazione della parità di trattamento per tutte le persone sul territorio nazionale svizzero.**

- 9.5 La Svizzera dovrebbe dare alla sua politica in materia di stranieri un orientamento compatibile con gli obblighi contratti nelle convenzioni e nei patti internazionali.**
- 9.6 La Svizzera dovrebbe ritirare la riserva formulata riguardo all'art. 2 par. 1a della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale CERD.**

**10) Allegato:
citazioni tratte dalla Costituzione federale, dalla CEDU e dalle
Convenzioni ONU**

Nota 11:

Costituzione federale della Confederazione Svizzera, art. 8 cpv. 1 e 2: Uguaglianza giuridica

- 1) Tutti sono uguali davanti alla legge
- 2) Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.

Nota 12:

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, art. 2 par. 1:

- 1) Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione 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.

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, art. 7:

Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione.

Nota 13:

Patto internazionale (I) relativo ai diritti economici, sociali e culturali, art. 2 par. 2:

- 2) Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

Patto internazionale (I) relativo ai diritti economici, sociali e culturali, art. 6 par. 1 e 2:

- 1) Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato, e prenderanno le misure appropriate per garantire tale diritto.
- 2) Le misure che ciascuno degli Stati parte al presente Patto dovrà prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l'elaborazione di politiche e di tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo, in condizioni che salvaguardino le fondamentali libertà politiche ed economiche degli individui.

Nota 14:

Patto internazionale (II) relativo ai diritti civili e politici, art. 2 par. 1:

- 1) Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

Patto internazionale (II) relativo ai diritti civili e politici, art. 26:

Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

Nota 15:**Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, art. 2 par. 1 lett. a/b/c**

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;

Nota 16:**Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, art. 2 lett. c/d**

Gli Stati parte condannano la discriminazione nei confronti della donna in ogni sua forma, convengono di perseguire con ogni mezzo appropriato e senza indugio, una politica tendente ad eliminare la discriminazione nei confronti della donna e, a questo scopo, si impegnano a:

- d) instaurare una protezione giuridica dei diritti delle donne su un piede di parità con gli uomini al fine di garantire, attraverso i tribunali nazionali competenti ed altre istanze pubbliche, l'effettiva protezione delle donne da ogni atto discriminatorio;
- e) astenersi da qualsiasi atto o pratica discriminatoria nei confronti della donna ed agire in maniera da indurre autorità ed enti pubblici a conformarsi a tale obbligo;

Nota 17:**Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 2 par. 1**

1) Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza.

Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 3 par. 1

1) In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione permanente.

Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 4

Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi ed altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione. Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali essi adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell'ambito della cooperazione internazionale.

Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 10

1) In conformità con l'obbligo che incombe agli Stati parti in virtù del paragrafo 1 dell'articolo 9, ogni domanda presentata da un fanciullo o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo ai fini di un ricongiungimento familiare sarà considerata con uno spirito positivo, con umanità e diligenza. Gli Stati parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti conseguenze pregiudizievoli per gli autori della domanda e per i loro familiari.

2) Un fanciullo i cui genitori risiedono in Stati diversi ha diritto ad intrattenere rapporti personali e contatti diretti regolari con entrambi i suoi genitori, salvo circostanze eccezionali. A tal fine, ed in conformità con l'obbligo incombente agli Stati parti, in virtù del paragrafo 1 dell'articolo 9, gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo e dei suoi genitori di abbandonare ogni Paese, compreso il loro, e di fare ritorno nel proprio Paese. Il diritto di abbandonare ogni Paese può essere regolamentato solo dalle limitazioni stabilite dalla legislazione, necessarie ai fini della protezione della sicurezza interna, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche, o dei diritti e delle libertà altrui, compatibili con gli altri diritti riconosciuti nella presente Convenzione.

Nota 18:

Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni (Convenzione dell'OIL C111), art. 1 par. 1 lett. a

1) Per la presente convenzione il termine «discriminazione» comprende:

- a) ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la nazionalità o il ceto sociale, la quale annulli o comprometta l'uguaglianza delle possibilità o del trattamento nell'impiego o nella professione;

Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni (Convenzione dell'OIL C111), art. 2

Ogni Membro, come sia vincolato dalla presente convenzione, si obbliga a definire e ad applicare una politica nazionale, intesa a incrementare, con metodi conformi alle condizioni e agli usi del Paese, l'uguaglianza nelle possibilità e nel trattamento quanto all'impiego e alla professione, onde, per questo rispetto, s'elimini ogni discriminazione.

Nota 19:

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo – CEDU), art. 14: Divieto di discriminazione

Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente 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.