

RAPPORTO DELL'ECRI SU SAN MARINO

(quarto ciclo di monitoraggio)

Adottato il 21 marzo 2013

Pubblicato il 9 luglio 2013



Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

**RAPPORTO DELL'ECRI SU
SAN MARINO
(quarto ciclo di monitoraggio)**

Adottato il 21 marzo 2013

Pubblicato il 9 luglio 2013

*Il presente documento è una traduzione. In caso di dubbi, riferirsi alle versioni originali
in lingua inglese e francese*

SOMMARIO

INTRODUZIONE	7
SINTESI.....	9
CONSTATAZIONI E RACCOMANDAZIONI.....	11
I. ESISTENZA E APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI GIURIDICHE	11
STRUMENTI GIURIDICI INTERNAZIONALI	11
DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI E ALTRE DISPOSIZIONI FONDAMENTALI	13
LEGISLAZIONE RELATIVA ALLA CITTADINANZA	14
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO PENALE	16
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO CIVILE E AMMINISTRATIVO	17
ORGANI DI LOTTA CONTRO LA DISCRIMINAZIONE	17
II. DISCRIMINAZIONE IN VARI SETTORI.....	19
OCCUPAZIONE	19
ISTRUZIONE	21
SANITA	23
III. VIOLENZA RAZZISTA	24
IV. CLIMA D'OPINIONE E MEDIA.....	24
V. GRUPPI VULNERABILI.....	25
CITTADINI SAMMARINESI PROVENIENTI DALL'ARGENTINA.....	25
SOGGETTI NON CITTADINI SAMMARINESI	26
LAVORATRICI IMMIGRATE PROVENIENTI DALL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE	28
RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO.....	29
VI. MONITORAGGIO DEL RAZZISMO E DELLA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE	29
VII. EDUCAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE	30
RACCOMANDAZIONI OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO	33
BIBLIOGRAFIA.....	35

INTRODUZIONE

La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) è un organo indipendente di monitoraggio istituito dal Consiglio d'Europa per la tutela dei diritti umani specializzato nelle questioni legate al razzismo e all'intolleranza. È composta da membri indipendenti e imparziali, designati per la loro autorità morale e la loro riconosciuta competenza nel campo della lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

Nell'ambito delle sue attività statutarie, l'ECRI svolge un'attività di monitoraggio "paese per paese", al fine di analizzare la situazione in ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di razzismo e di intolleranza e formulare suggerimenti e proposte su come affrontare i problemi individuati.

Tale monitoraggio "paese per paese" permette di esaminare allo stesso modo e su un piede di parità tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. L'attività, ripartita in cicli di 5 anni, consente di analizzare ogni anno la situazione di 9-10 paesi. I rapporti relativi al primo ciclo sono stati completati alla fine del 1998, quelli riguardanti il secondo ciclo alla fine del 2002 e quelli del terzo ciclo alla fine del 2007. La fase relativa al quarto ciclo è iniziata nel gennaio 2008.

I metodi di lavoro per la stesura dei rapporti comprendono (delle) l'analisi di fonti documentarie, una visita nel paese oggetto dell'esame e un dialogo confidenziale con le autorità nazionali.

I rapporti dell'ECRI non sono frutto di indagini o di fatti documentati da testimonianze. Si tratta di analisi basate su una vasta serie di informazioni provenienti da varie fonti. Gli studi documentari si basano su numerose fonti scritte nazionali e internazionali. La visita nel paese fornisce l'occasione di incontrare direttamente gli ambienti interessati (governativi e non governativi), al fine di raccogliere informazioni dettagliate. Il dialogo confidenziale con le autorità nazionali consente alle stesse, se lo ritengono necessario, di formulare dei commenti sulla bozza di rapporto, al fine di correggere ogni eventuale errore fattuale nel testo. A conclusione del dialogo, le autorità nazionali possono richiedere, se del caso, che le loro opinioni siano allegate al rapporto finale dell'ECRI.

I rapporti "paese per paese" del quarto ciclo si concentrano sull'applicazione e la valutazione. Passano in rassegna il modo in cui è stato dato un seguito alle principali raccomandazioni dell'ECRI contenute nei rapporti precedenti e contengono una valutazione delle politiche e dei provvedimenti adottati. Presentano inoltre un'analisi delle evoluzioni intervenute nel paese esaminato.

Per un certo numero di raccomandazioni specifiche selezionate tra quelle che figurano nel nuovo rapporto del quarto ciclo di monitoraggio è richiesta una messa in atto prioritaria. Al più tardi entro due anni dalla pubblicazione del presente rapporto, l'ECRI realizzerà un processo di monitoraggio intermedio relativo a tali raccomandazioni specifiche.

Il presente rapporto è stato elaborato dall'ECRI sotto la sua piena e completa responsabilità. Salvo se diversamente ed espressamente indicato, rispecchia la situazione fino al 5 dicembre 2012. Qualsiasi eventuale evoluzione intervenuta dopo tale data non è trattata nell'analisi contenuta nel presente rapporto, né viene presa in considerazione nelle conclusioni e nelle proposte ivi formulate dall'ECRI.

SINTESI

Dalla pubblicazione del terzo rapporto dell'ECRI su San Marino, il 29 aprile 2008, sono stati compiuti progressi in un certo numero di settori in cui era stata individuata la necessità di ulteriori miglioramenti.

San Marino ha adottato una nuova legge sulla naturalizzazione, che semplifica l'acquisizione della cittadinanza rispetto al passato.

È stata inoltre promulgata una legge di riforma del Codice di procedura penale, contenente nuove disposizioni contro la discriminazione fondata sulla razza, l'origine etnica, la religione e l'orientamento sessuale.

Sono state altresì stabilite nuove norme che hanno introdotto delle quote, fissando un tetto per il ricorso ai contratti di "collaborazione a progetto". Inoltre, la riforma della previdenza sociale impone ormai l'obbligo al datore di lavoro di versare i contributi previdenziali anche per i lavoratori dipendenti con "contratto di collaborazione a progetto".

Le modalità di concessione della residenza e del "permesso di soggiorno" sono state modificate: la durata massima dei "permessi di soggiorno" concessi ai lavoratori stranieri è stata portata da 10 a 11 mesi all'anno; la concessione di un "permesso di soggiorno" straordinario per ragioni umanitarie di protezione sociale è espressamente prevista e sono state definite norme chiare e precise per quanto concerne i beni immobili situati nel territorio di San Marino ereditati da stranieri.

Una serie di misure legislative e normative sono state adottate per migliorare la situazione delle immigrate provenienti dall'Europa centrale e orientale che vanno a lavorare a San Marino come "badanti".

L'ECRI si compiace di tali sviluppi positivi intervenuti nella Repubblica di San Marino. Ciò nonostante, malgrado i progressi compiuti, alcune questioni continuano a destare preoccupazione.

Non è stato compiuto nessun notevole progresso per quanto riguarda la firma e la ratifica di un certo numero di strumenti internazionali in materia di diritti umani.

A San Marino, la cittadinanza continua a essere concessa unicamente con leggi straordinarie, che ogni volta possono imporre esigenze, procedure e tempi diversi. L'ECRI deplora soprattutto l'incertezza giuridica provocata da tale approccio.

San Marino continua a non disporre di una legislazione organica in materia di diritto civile e amministrativo per combattere la discriminazione fondata sull'origine etnica, la nazionalità, il colore, la religione e la lingua (discriminazione razziale), né di un organo indipendente specializzato nella lotta a livello nazionale contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

I lavoratori frontalieri incontrano difficoltà per i problemi di doppia imposizione e, malgrado il clima di dialogo e di tolleranza mantenuto dalla società sammarinese, sentono crescere un sentimento di latente ostilità.

L'interruzione di un mese all'anno del contratto di lavoro del personale che fornisce assistenza domiciliare e cure presso le famiglie (le cosiddette badanti) penalizza particolarmente questa categoria di lavoratori stranieri, che si trovano in una situazione più precaria rispetto ad altre categorie di lavoratori stranieri.

Nonostante la crescente complessità della società sammarinese, per la maggior parte della popolazione le nozioni di razzismo e di discriminazione razziale sono ancora intese unicamente come le forme più flagranti e più visibili di tali fenomeni. In tal modo,

passano inosservati altri atteggiamenti e manifestazioni più comuni di intolleranza quotidiana.

Nel presente rapporto l'ECRI chiede alle autorità sammarinesi di adottare ulteriori misure in un certo numero di settori; rivolge (in tale contesto) una serie di raccomandazioni, e segnatamente quelle qui di seguito elencate.

Il processo di firma e di ratifica di un certo numero di strumenti internazionali in materia di diritti umani dovrebbe essere portato a termine quanto prima, per favorire riforme legislative nei settori chiave, al fine di combattere il razzismo e la discriminazione razziale.

L'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione dovrebbe essere disciplinata da una legge ordinaria. Occorrerebbe inoltre ridurre la durata del periodo di residenza necessario per potere richiedere la naturalizzazione, conformemente alle norme della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cittadinanza.

Sarebbe necessario adottare una legislazione civile e amministrativa completa per combattere la discriminazione razziale. Inoltre, la Commissione per le Pari Opportunità dovrebbe avere il mandato esplicito di combattere il razzismo e la discriminazione razziale, dovrebbe essere resa più indipendente dal governo e disporre di mezzi sufficienti per svolgere la propria missione in modo efficace*.

Dovrebbe essere condotta un'indagine sull'esistenza, la portata e le manifestazioni di un'eventuale discriminazione sul mercato del lavoro, se del caso nell'ambito di un'indagine più vasta relativa alla percezione di tali fenomeni da parte delle vittime potenziali.

Sarebbe altresì opportuno modificare la legislazione sul soggiorno e sul permesso di lavoro degli stranieri che si recano a lavorare a San Marino per fornire cure e assistenza nel settore privato, in qualità di badanti, al fine di consentire loro di lavorare 12 mesi consecutivi all'anno, riducendo in tal modo la precarietà del loro posto di lavoro*.

Le autorità dovrebbero predisporre un piano d'azione volto a promuovere presso il grande pubblico una migliore comprensione della discriminazione (per esempio, quella basata sulla nazionalità) e dell'intolleranza, e a sensibilizzare l'opinione pubblica su come tali fenomeni si producono e incidono sulla vita della società.

* Le raccomandazioni formulate in questo paragrafo saranno oggetto di un processo di monitoraggio intermedio da parte dell'ECRI entro due anni dalla pubblicazione del presente rapporto.

CONSTATAZIONI E RACCOMANDAZIONI

I. Esistenza e applicazione delle disposizioni giuridiche

Strumenti giuridici internazionali

1. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato a San Marino di ratificare la Carta sociale europea (Riveduta) e nota con soddisfazione che le autorità sammarinesi prendono seriamente in considerazione la possibilità della suddetta ratifica. Un gruppo di lavoro interministeriale è stato costituito per studiare le modifiche necessarie da apportare al diritto interno vigente. Le autorità hanno dichiarato all'ECRI di essere fermamente decise a concludere tale esame al più presto.
2. L'ECRI raccomanda alle autorità sammarinesi di portare a compimento quanto prima il processo di firma e di ratifica della Carta sociale europea (Riveduta).
3. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva inoltre raccomandato alle autorità sammarinesi di firmare e ratificare la Convenzione dell'UNESCO contro la discriminazione nel campo dell'insegnamento, la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, la Convenzione europea sulla cittadinanza e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.
4. Per quanto riguarda i suddetti strumenti giuridici, l'ECRI constata con rammarico l'assenza di un reale progresso in vista della loro firma e ratifica. Nel corso del loro dialogo con l'ECRI, le autorità del paese hanno sottolineato che, malgrado la grande importanza accordata da San Marino agli strumenti internazionali per la tutela dei diritti umani, non prevedono nel futuro immediato di firmare e ratificare i trattati qui sopra menzionati. Hanno spiegato che alcuni di tali trattati non sono stati ratificati perché le autorità ritengono di non disporre delle risorse umane adeguate per studiarne ed esaminarne sistematicamente la compatibilità con la legislazione interna del paese, oppure, come ad esempio nel caso della Convenzione dell'UNESCO, per elaborare i rapporti che i paesi si impegnano a presentare ratificando tale trattato.
5. Le autorità hanno indicato che la ratifica della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati¹ richiederebbe un accurato esame della legislazione interna, in particolare alla luce della recente Legge n°118 del 28 giugno 2010 relativa all'ingresso e alla permanenza degli stranieri, il che non è possibile per il momento, in considerazione della carenza di personale nei servizi governativi competenti.
6. Per quanto riguarda la Convenzione europea sulla cittadinanza, le autorità hanno spiegato che non è compatibile con la legislazione sammarinese sulla cittadinanza, in particolare per quanto riguarda il numero di anni di residenza continuativa richiesti per acquisire la cittadinanza sammarinese.
7. Per la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, le autorità hanno indicato che le sue disposizioni sarebbero di difficile applicazione a San Marino, viste le specificità

¹ Il Parlamento di San Marino (Consiglio Grande e Generale) ha ratificato la Convenzione sullo status dei rifugiati, ma lo strumento di ratifica non è mai stato depositato. Il decreto n° 24 del 4 giugno 1970 firmato dai Capitani Reggenti e approvato dal Parlamento prevede che la Convenzione sarà applicata « in conformità con la legislazione in materia di ingresso e di residenza a San Marino ». Secondo le informazioni fornite all'ECRI, sembrerebbe che tale riserva abbia motivato la decisione delle autorità di non depositare lo strumento di ratifica, per timore di incontrare difficoltà nell'applicazione pratica del trattato.

del paese e del suo ordinamento giuridico. L'obbligo di permettere il ricongiungimento familiare ai lavoratori immigrati e altre norme ivi connesse sembrano in particolare porre dei problemi.

8. L'ECRI ritiene che, in considerazione della notevole importanza che l'ordinamento giuridico sammarinese accorda ai trattati in materia di diritti umani, che assumono valore costituzionale una volta che sono stati ratificati, la firma e la ratifica delle convenzioni di cui sopra non dovrebbe essere vista semplicemente come un onere supplementare. La loro ratifica dovrebbe invece favorire riforme legislative in un certo numero di settori chiave per combattere il razzismo e la discriminazione razziale² (in particolare nel mondo del lavoro e per coloro che non hanno la cittadinanza sammarinese). È dunque essenziale che l'esame della legislazione interna sia condotto con la massima cura, ma anche con tempestività.
9. L'ECRI raccomanda alle autorità di portare a termine il processo di ratifica della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati. L'ECRI ribadisce nuovamente l'invito alle autorità di firmare e ratificare la Convenzione dell'UNESCO contro la discriminazione nel campo dell'insegnamento, la Convenzione europea sulla cittadinanza e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.
10. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva inoltre raccomandato alle autorità sammarinesi di ratificare quanto prima la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale e la Convenzione sulla criminalità informatica e il suo Protocollo addizionale, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi mediante sistemi informatici.
11. Per quanto concerne la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, le autorità hanno indicato che il diritto interno non è compatibile con alcune disposizioni essenziali del trattato, riguardanti la creazione di organismi consultivi rappresentativi dei residenti stranieri a livello locale e il diritto di voto dei residenti stranieri alle elezioni amministrative. Il diritto degli stranieri che risiedono da lungo tempo a San Marino di partecipare alle elezioni locali è stato esaminato in occasione del nuovo progetto di legge destinato a modificare la legislazione relativa alle giunte di castello. L'ECRI rinvia al proprio commento sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica contenuto nei paragrafi 102-103. Ritiene pertanto che il principio garantito nella Convenzione potrebbe utilmente consolidare i rapporti tra le autorità e la popolazione straniera residente a San Marino, che rappresenta il 18% della popolazione totale.
12. In materia di Convenzione sulla criminalità informatica, l'ECRI ha appreso che San Marino ha iniziato a studiare il trattato, in vista di una possibile ratifica. L'ECRI è stata informata che le nuove disposizioni legislative sulla criminalità informatica e finanziaria hanno avvicinato il diritto interno alle esigenze della Convenzione sulla criminalità informatica. La ratifica di tale strumento pare tuttavia richiedere ancora altre importanti modifiche della legislazione interna in questo campo.

² Si intende con il termine razzismo il convincimento che un motivo quale la «razza», il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica possa giustificare il disprezzo nei confronti di una persona o di un gruppo di persone o l'idea della superiorità di una persona o di un gruppo di persone; con il termine discriminazione razziale si intende qualsiasi differenza di trattamento fondata su un motivo quale la «razza», il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica, che non ha alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole. Commi 1 a) e b) della Raccomandazione di politica generale n° 7 sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale.

13. L'ECRI raccomanda a San Marino di firmare e ratificare la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale. L'ECRI incoraggia altresì vivamente San Marino a firmare e ratificare la Convenzione sulla criminalità informatica e il suo protocollo addizionale.
14. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva inoltre raccomandato a San Marino di firmare e ratificare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Le autorità hanno indicato di non ritenere che tale convenzione possa applicarsi a San Marino, poiché sul suo territorio non è parlata nessuna lingua minoritaria o regionale. L'ECRI prende atto del parere espresso dalle autorità, tenendo conto delle attuali caratteristiche della popolazione sammarinese.
15. San Marino riconosce da febbraio 2008, conformemente all'articolo 14 della Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, la competenza del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) a ricevere ed esaminare i ricorsi o comunicazioni presentati da una persona o da un gruppo di persone sotto la sua giurisdizione che lamentino una violazione da parte della Repubblica di San Marino di uno qualsiasi dei diritti enunciati nella Convenzione. Per il momento, il CERD non ha ricevuto, né ha dovuto esaminare alcuna comunicazione presentata da persone o gruppi di persone che lamentino di essere vittime di una violazione da parte di San Marino.

Disposizioni costituzionali e altre disposizioni fondamentali

16. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità di San Marino di modificare l'articolo 4 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese³ per farvi figurare un riferimento esplicito a motivi quali la "razza", il colore della pelle, la lingua, la nazionalità e l'origine nazionale o etnica.
17. Nessuna modifica è stata apportata alla suddetta Dichiarazione dopo tale raccomandazione. Le autorità hanno sottolineato che i motivi succitati rientrano nell'ambito dell'applicazione del principio di uguaglianza davanti alla legge senza distinzioni di "condizioni personali"⁴, (quale) sancito all'articolo 4 della Dichiarazione e che le disposizioni del diritto internazionale, quali il divieto di discriminazione, enunciato nell'articolo 14 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e nel suo Protocollo n° 12, sono state direttamente applicate a più riprese nella giurisprudenza interna⁵; questi due strumenti giuridici hanno valore costituzionale e prevalgono sulle disposizioni del diritto interno. Secondo quanto affermato dalle autorità, il legislatore sammarinese non ha voluto fornire un elenco esauriente dei diritti fondamentali, preferendo una costituzione aperta, flessibile ed evolutiva, la cui portata possa adattarsi all'evoluzione del diritto internazionale pertinente sancito dalle convenzioni; in altri termini, l'assenza di un divieto esplicito di ogni forma di discriminazione non avrebbe nessuna incidenza

³ La Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese è una legge che funge da testo costituzionale, poiché San Marino non ha una vera e propria Costituzione; le fonti del diritto comprendono il diritto consuetudinario (antiche consuetudini), la raccolta delle *Leges Statutae Republicae Sancti Marini* del 1600, e la legislazione posteriore che le ha modificate (*Reformationes*), tra cui la succitata Dichiarazione che ha valore costituzionale.

⁴ L'Articolo 4 della Dichiarazione dispone: "1. Tutti sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di condizioni personali, economiche, sociali, politiche e religiose. 2. Tutti i cittadini hanno diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, secondo le modalità stabilite dalla legge. 3. La Repubblica assicura pari dignità sociale e uguale tutela dei diritti e delle libertà. Promuove le condizioni per l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita economica e sociale del Paese."

⁵ Si vedano le sentenze n° 21/07 del 7 giugno 2009 sulla discriminazione sul luogo del lavoro, n° 153/06 del 2 luglio 2008, n° 197/01 del 20 luglio 2008 e n° 187/06 dell'11 dicembre 2010 in materia di nazionalità; n° 141/10 e n° 318/09 del 15 luglio 2010 sulla trascrizione dei matrimoni religiosi sui registri di stato civile; n° 378/07 del 1° aprile 2008 sulle formalità delle pubblicazioni prima del matrimonio (pubblicazioni di matrimonio) e una sentenza del 30 settembre 2008 sui diritti sindacali dei lavoratori frontalieri.

negativa a San Marino per quanto concerne la tutela delle persone contro il razzismo e l'intolleranza.

18. L'ECRI resta del parere che una menzione esplicita di tutti i motivi di discriminazione enunciati nella propria Raccomandazione di politica generale n°7 potrebbe ulteriormente migliorare la protezione contro la discriminazione nei settori di sua competenza. Alla luce di quanto precede, e secondo il principio della certezza del diritto, l'ECRI ritiene necessaria una revisione dell'articolo 4 della Dichiarazione.
19. L'ECRI ribadisce la raccomandazione alle autorità sammarinesi di considerare di modificare l'articolo 4 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese alla luce della propria Raccomandazione di politica generale n° 7 sulla legislazione nazionale per lottare contro il razzismo e la discriminazione razziale.

Legislazione relativa alla cittadinanza

20. Nel suo precedente rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità sammarinesi di rivedere le disposizioni in materia di acquisizione della cittadinanza sammarinese per naturalizzazione. In particolare, aveva raccomandato di ridurre la durata del periodo di residenza necessario per presentare una domanda di naturalizzazione e di adottare un approccio più flessibile circa il mantenimento della doppia nazionalità al momento dell'acquisizione della cittadinanza sammarinese. L'ECRI aveva inoltre vivamente raccomandato alle autorità di San Marino di consentire la presentazione di una domanda di naturalizzazione in qualsiasi momento, una volta raggiunti i requisiti necessari e di garantire la possibilità di un ricorso contro le decisioni prese al riguardo.
21. Il 21 marzo 2012, l'organo legislativo della Repubblica di San Marino, il *Consiglio Grande e Generale*, ha approvato la legge relativa alle disposizioni straordinarie sulla naturalizzazione⁶. L'ECRI nota con soddisfazione che alcune delle sue raccomandazioni sono state prese in considerazione dal legislatore, e che l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione risulta leggermente meno difficile rispetto alle leggi straordinarie precedenti.
22. In sintesi, la nuova legge ha ridotto da 30 a 25 anni il requisito di dimora continuativa nel territorio necessario per ottenere la cittadinanza, lo ha fissato a 18 anni per le persone residenti nel territorio dalla nascita e a 10 anni per gli apolidi. La durata del periodo di residenza necessario resta di 15 anni per i coniugi di cittadini sammarinesi, come in precedenza, ma il comma 3 dell'articolo 2 colma una lacuna, citando anche il coniuge deceduto.
23. Un altro elemento molto importante da sottolineare è che l'articolo 4 della legge prevede che l'effetto della naturalizzazione si estenda ora automaticamente ai figli minorenni che convivono con i genitori al momento della domanda, anche se è naturalizzato solo un genitore. Diversamente dalla precedente legislazione, i minori di cui solo un genitore è naturalizzato sono ormai trattati come quelli che hanno entrambi i genitori naturalizzati, conformemente alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cittadinanza⁷.
24. Il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede la possibilità per un minore di acquisire la cittadinanza qualora i genitori siano deceduti prima di avere

⁶ Legge n° 35 del 30 marzo 2012.

⁷ L'articolo 4 della Convenzione cita i "figli di cui un genitore acquisisca o abbia acquisito la cittadinanza" tra le persone di cui uno Stato Parte "deve facilitare nel proprio diritto interno l'acquisto della cittadinanza".

presentato la domanda di naturalizzazione per se stessi e per i figli minori (nei casi in cui i genitori deceduti fossero in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge).

25. L'ECRI constata che la legge continua sfortunatamente a esigere la rinuncia a qualsiasi altra cittadinanza posseduta nell'anno successivo al giorno della cerimonia di giuramento per l'acquisto della cittadinanza sammarinese. È stata tuttavia introdotta un'eccezione per i casi in cui non sia ammessa la possibilità di rinunciare a una cittadinanza, o sia praticamente impossibile compiere le procedure amministrative richieste.
26. Sebbene la legge relativa alle disposizioni straordinarie sulla naturalizzazione non preveda espressamente che le decisioni in materia possano essere oggetto di un ricorso, l'ECRI nota che un ricorso è sempre possibile in virtù del diritto comune.
27. L'ECRI ricorda che la cittadinanza continua a essere concessa a San Marino unicamente con leggi straordinarie, che possono ogni volta imporre requisiti, procedure e tempi diversi. Si rammarica soprattutto dell'incertezza giuridica provocata da tale approccio. Le persone la cui condizione soddisferà tutti i requisiti richiesti per la naturalizzazione unicamente dopo il termine fissato nella presente legge (31 gennaio 2013) dovranno attendere una futura legge straordinaria sulla naturalizzazione⁸, che potrebbe oltretutto imporre requisiti diversi, prima di avere la possibilità di presentare una domanda.
28. L'ECRI è stata informata dalle autorità che l'adozione dell'ultima legge sull'acquisizione della cittadinanza è stata preceduta da un intenso dibattito all'interno della classe politica e della società sulla necessità di promulgare una legge ordinaria o straordinaria in materia. Nel corso dell'elaborazione del progetto di legge, sarebbero state esaminate le due opzioni e alla fine avrebbe prevalso la decisione di promulgare una legge straordinaria, poiché consente alle autorità di decidere di volta in volta i requisiti, le procedure e i tempi per la concessione della cittadinanza.
29. Secondo l'ECRI, tale dibattito mostra l'esistenza di un certo sostegno politico a favore di una legge ordinaria sulle disposizioni per l'acquisto della cittadinanza. Lo snellimento delle condizioni richieste per la naturalizzazione faciliterebbe notevolmente l'integrazione delle persone che da lungo tempo risiedono nel territorio del paese e all'interno della società sammarinese, ma garantirebbe soprattutto che i diritti politici non siano unicamente appannaggio di una parte dell'attuale popolazione di San Marino. L'ECRI ricorda che la maggior parte dei paesi europei richiedono una durata di residenza tra i cinque e i dieci anni per l'ottenimento della naturalizzazione, come previsto nella Convenzione europea sulla cittadinanza.
30. L'ECRI ribadisce la raccomandazione alle autorità sammarinesi di rivedere le disposizioni relative all'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione e di prevedere, in particolare, che l'acquisto della cittadinanza sia disciplinato da una legge ordinaria, che preveda la possibilità di presentare una domanda di naturalizzazione in qualsiasi momento. Raccomanda inoltre di fare corrispondere la durata del periodo di residenza necessario per la presentazione della domanda di naturalizzazione alle norme della Convenzione europea sulla cittadinanza.

⁸ San Marino ha promulgato ad oggi sei leggi straordinarie sulla naturalizzazione: nel 1907, 1914, 1945, 1984, 2000 e 2012.

Disposizioni in materia di diritto penale

31. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità sammarinesi di adottare delle disposizioni di diritto penale destinate a combattere le manifestazioni e le organizzazioni razziste. Raccomandava inoltre di introdurre delle disposizioni che consentano espressamente di riconoscere la motivazione razziale come circostanza aggravante al momento di determinare la pena per un altro reato.
32. L'ECRI si compiace del fatto che San Marino abbia adottato il 28 aprile 2008 una nuova legge⁹ di modifica del Codice penale, contenente nuove disposizioni contro la discriminazione per motivi razziali, di origine etnica, religiosi o legati all'orientamento sessuale. Le autorità sammarinesi hanno dichiarato che la legge è conforme alla Raccomandazione di politica generale n°7 dell'ECRI e dimostra la volontà del governo di applicare il principio di non discriminazione, che figura nel Protocollo n°12 della CEDU e nella Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, entrambi ratificati da San Marino.
33. La Legge inserisce nel Codice penale l'articolo 179^{bis} che introduce il reato di discriminazione razziale. L'articolo mira a punire, in particolare, la diffusione in qualsiasi modo di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o di origine etnica, e l'incitamento a commettere atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, religiosi o legati all'orientamento sessuale o la commissione di tali atti¹⁰.
34. La Legge sopraccitata modifica inoltre l'articolo 90, comma 1, primo capoverso del Codice penale, stabilendo come circostanza aggravante nella determinazione della pena di un reato la finalità di discriminazione razziale, etnica, nazionale, religiosa o legata all'orientamento sessuale. La legge prevede che per tali reati si debba procedere d'ufficio.
35. L'ECRI rende omaggio agli sforzi compiuti dalle autorità di San Marino per conformarsi alle sue raccomandazioni in questo campo. Osserva tuttavia che i due articoli sopraccitati della Legge non indicano tra i motivi di discriminazione il colore della pelle, né la lingua, come lo richiede la sua Raccomandazione di politica generale n°7.
36. L'ECRI raccomanda alle autorità di rafforzare la legislazione penale esistente in materia di razzismo e di intolleranza e di introdurre nel Codice penale le disposizioni indicate nel precedente paragrafo, tra cui una disposizione relativa al divieto di discriminazione fondata sul colore della pelle e sulla lingua.
37. È stato fatto presente all'ECRI che nel corso di questi ultimi quattro anni non è stato avviato nessun procedimento penale per reato commesso a norma dell'articolo 179^{bis} del Codice penale introdotto con legge n° 66/2008. La circostanza aggravante della motivazione razzista introdotta con la modifica dell'articolo 90 del Codice penale ai sensi della suddetta legge non è d'altra parte mai stata applicata ai fini della determinazione della pena per un reato.
38. L'ECRI ritiene impossibile escludere completamente il rischio di reati motivati dall'odio a San Marino. A suo avviso, sarebbe pertanto necessario provvedere a formare il personale giudiziario sull'importanza di applicare, ogni qualvolta sia opportuno, le nuove disposizioni del Codice penale (ulteriore rispetto alla

⁹ Legge n° 66 del 28 aprile 2008.

¹⁰ Il testo della legge è consultabile sul sito: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/--protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_128030.pdf.

formazione già assicurata sui principi generali in materia di protezione dei diritti umani).

39. L'ECRI ritiene per le stesse ragioni che si dovrebbe condurre una campagna di informazione sulle disposizioni esistenti, al fine di prevenire e reprimere il razzismo e la discriminazione razziale. La campagna dovrebbe essere rivolta alle vittime potenziali, per incitarle a sporgere denuncia.
40. L'ECRI raccomanda alle autorità di garantire ai giudici e agli avvocati una formazione sulla vigente legislazione penale in materia di razzismo e di discriminazione razziale. Invita altresì le autorità a sensibilizzare la popolazione, e in particolar modo le vittime potenziali di questi tipi di reato, sulle nuove disposizioni del diritto penale in materia di razzismo e di discriminazione razziale. Tali sforzi dovrebbero rientrare nell'ambito di un piano d'azione nazionale generale destinato a combattere il razzismo, come raccomandato qui appresso¹¹.

Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo

41. Nel suo rapporto precedente, l'ECRI aveva vivamente raccomandato alle autorità sammarinesi di adottare delle disposizioni di diritto civile e amministrativo antidiscriminazione, destinate a vietare la discriminazione razziale in tutti gli ambiti della vita e a fornire alle vittime mezzi efficaci per ottenere riparazione. Aveva raccomandato di prendere in considerazione, al momento dell'esame delle varie possibilità (disponibili), l'esigenza di garantire il massimo livello di protezione alle vittime di discriminazione razziale. Aveva al riguardo raccomandato alle autorità sammarinesi di ispirarsi alla sua Raccomandazione di politica generale n° 7 sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale.
42. L'ECRI rileva che non ci sono stati cambiamenti nella legislazione in materia di diritto civile e amministrativo e rimanda ai propri commenti relativi ai problemi di discriminazione sul posto di lavoro (vedi paragrafo 50 e seguenti).
43. L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità sammarinesi di adottare un quadro legislativo organico in materia di diritto civile e amministrativo contro la discriminazione razziale, ispirandosi alla sua Raccomandazione di politica generale n° 7.

Organi di lotta contro la discriminazione

44. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva vivamente raccomandato alle autorità sammarinesi di garantire che la Commissione per le Pari Opportunità, nel quadro delle proprie attività di tutela dell'uguaglianza davanti alla legge e delle pari opportunità, affronti le questioni che rientrano nei settori di competenza dell'ECRI. Le aveva inoltre incoraggiate ad accertarsi che i membri della Commissione disponessero delle competenze necessarie al riguardo. Le aveva d'altro canto invitate a proseguire il progetto di creazione dell'istituto dell'Ombudsman, dotandolo di una competenza specifica in materia di lotta al razzismo e alla discriminazione razziale. Aveva altresì raccomandato vivamente alle autorità di prendere in considerazione, al momento dell'esame delle opzioni qui sopra indicate, le sue Raccomandazioni di politica generale n° 2, sugli enti specializzati a livello nazionale nella lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza e n°7, sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale.
45. Si constata che la situazione non è mutata. San Marino non dispone ancora dell'istituto dell'Ombudsman e le autorità non ne prevedono la creazione. La

¹¹ Si veda Educazione e sensibilizzazione

Commissione per le Pari Opportunità non è intervenuta in questioni rientranti nell'ambito di competenza dell'ECRI. D'altra parte, la sopraccitata Legge 66/2008, che contiene delle disposizioni per combattere la discriminazione per motivi razziali, etnici, religiosi o legati all'orientamento sessuale non prevede la creazione di un organo specializzato indipendente incaricato della lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale a livello nazionale.

46. Le autorità hanno nondimeno indicato che la Commissione per le Pari Opportunità sarebbe composta da specialisti nei settori che rientrano nelle competenze dell'ECRI, e che sarebbe pronta a intervenire in materia, ove necessario. In ogni modo, le autorità preferirebbero giungere a una soluzione compatibile con le raccomandazioni dell'ECRI senza istituire un nuovo organo, che non ritengono necessario a San Marino, allo stato attuale delle cose.
47. L'ECRI è perfettamente consapevole dei problemi che possono essere sollevati dalla creazione di nuovi organi di lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale, in considerazione della carenza di competenze, di personale e di disponibilità finanziarie. Nota pertanto con soddisfazione che le autorità avrebbero ipotizzato di estendere le competenze della Commissione per le Pari Opportunità alle questioni che rientrano nell'ambito del suo mandato¹².
48. L'ECRI attira tuttavia l'attenzione delle autorità sul fatto che la suddetta Commissione non è totalmente conforme alle linee guida contenute nella sua Raccomandazione di politica generale n° 2 sugli enti specializzati a livello nazionale nella lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza. In particolare, non è indipendente rispetto al governo e gode di visibilità e di accessibilità limitate, il che fa sorgere dubbi sulla sua capacità di assumere il ruolo di organo di lotta contro la discriminazione razziale. Sarebbe unicamente possibile porre rimedio a tale situazione modificando la legge istitutiva della Commissione, in modo che la sua indipendenza sia sancita dal diritto, e siano previsti i crediti e il personale necessari per garantirne l'indipendenza di fatto.
49. L'ECRI ribadisce la raccomandazione alle autorità sammarinesi di garantire che la Commissione per le Pari Opportunità sia in grado di trattare le questioni che rientrano nell'ambito del mandato dell'ECRI. La Commissione dovrebbe avere il mandato esplicito di combattere il razzismo e la discriminazione razziale, essere resa indipendente dal governo e ottenere mezzi sufficienti per svolgere efficacemente la propria missione. L'ECRI esorta inoltre vivamente le autorità affinché, nell'esaminare il funzionamento e la missione della Commissione, prendano in considerazione le sue Raccomandazioni di politica generale n° 2 sugli enti specializzati a livello nazionale nella lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza¹³, e n° 7 sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale¹⁴.

¹² La Legge n° 97 del 2008 relativa alla prevenzione e repressione della violenza contro le donne e di genere ha istituito un'Authority per le Pari Opportunità, che ha assunto le sue funzioni nel gennaio 2009. È composta da tre membri nominati dal Consiglio Grande e Generale e selezionati tra giuristi, esponenti di organizzazioni non governative attive nel settore delle pari opportunità ed esperti di comunicazione e di psicologia. L'Authority non riprende le missioni della Commissione per le Pari Opportunità, tranne per quanto riguarda in modo specifico la lotta contro la violenza di genere; non si occupa di discriminazione fondata su altri motivi.

¹³ Si veda in particolare il principio n° 5.

¹⁴ Si veda in particolare il paragrafo 7.

II. Discriminazione in vari settori

Occupazione

50. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità di migliorare le condizioni lavorative dei lavoratori stagionali e di controllare le procedure per l'assunzione dei dipendenti con contratto di lavoro a progetto e le aveva altresì incoraggiate a proseguire gli sforzi per porre rimedio alla discriminazione nei confronti dei lavoratori frontalieri¹⁵. L'ECRI ritiene che le sue raccomandazioni mantengono tutta la loro pertinenza nel contesto della crisi economica attuale, con il suo corollario di licenziamenti.
51. Le autorità hanno indicato all'ECRI che la Legge n° 73 del 2010 relativa alla riforma degli ammortizzatori sociali e a nuove misure economiche a sostegno dell'occupazione ha profondamente modificato il sistema di sicurezza sociale, che tutela ora tutti i lavoratori (cittadini di San Marino, residenti, titolari di un permesso di soggiorno, o frontalieri) che si trovino in difficoltà a seguito di riduzione, sospensione o perdita del lavoro. Inoltre, il Decreto-legge n° 156 del 5 ottobre 2011 relativo a interventi urgenti per la semplificazione e l'efficienza del mercato del lavoro ha in particolare rilanciato la lotta al lavoro irregolare e sommerso.
52. Per quanto concerne la raccomandazione specifica di controllare le procedure per l'assunzione di dipendenti con contratto a progetto, le autorità hanno sottolineato che il Decreto-legge sopraccitato ha introdotto nuove quote¹⁶ che fissano un tetto per il ricorso a lavoratori con contratto di collaborazione a progetto (sulla base di una percentuale rispetto al totale dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato). Inoltre, la Legge n° 158 del 5 ottobre 2011 sulla riforma del sistema previdenziale obbliga ora il datore di lavoro a versare i contributi anche per il personale con "contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto".
53. Per quanto riguarda i cosiddetti "lavoratori stagionali", le autorità hanno indicato all'ECRI che i "permessi di soggiorno stagionale" per motivi di lavoro possono essere concessi agli stranieri desiderosi di svolgere nel territorio della Repubblica di San Marino mansioni legate ad esigenze di carattere stagionale nel settore turistico, alberghiero, commerciale e agricolo, conformemente alla Legge n° 118 del 2010. Nel suo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità di San Marino di accertarsi che i permessi concessi rispecchino la natura del lavoro svolto. Le autorità hanno garantito all'ECRI di non essere a conoscenza di nessun caso in cui un titolare di permesso di soggiorno stagionale abbia svolto un lavoro completamente diverso, non di carattere stagionale.
54. I lavoratori frontalieri incontrano difficoltà legate a problemi di imposizione. L'articolo 56 della Legge n° 194 del 22 dicembre 2010 che modifica l'articolo 9 della Legge n° 91 del 13 ottobre 1984 prevede ormai che solo i lavoratori residenti a San Marino possano usufruire di una detrazione fiscale (*a titolo di spese inerenti la produzione del reddito*), possibilità fino ad allora offerta a tutti i lavoratori (residenti, titolari di un permesso di soggiorno o non residenti). Questa

¹⁵ Conformemente al comma c dell'articolo 2 della Legge n° 118/2010: "lavoratore transfrontaliero: lavoratore straniero dipendente, occupato in territorio (di San Marino), non in possesso di residenza o di permesso di soggiorno nella Repubblica di San Marino, (ma) residente, domiciliato o (titolare di un permesso di soggiorno) soggiornante nella Repubblica Italiana, ove fa ritorno ogni giorno".

¹⁶ Il numero di persone assunte con contratto di "collaborazione a progetto" non può essere superiore al 20 % (fino a 40 persone) o al 10 % (oltre le 40 persone) dei lavoratori dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Le prestazioni d'opera puramente intellettuali possono essere fornite da lavoratori residenti e frontalieri, previa autorizzazione dell'Ufficio del Lavoro.

nuova imposizione è stata definita dalla stampa una 'tassa etnica': due persone che svolgono le stesse mansioni nella stessa azienda riscuotono salari netti diversi a seconda del loro luogo di residenza (le persone residenti a San Marino guadagnano di più dei lavoratori non residenti). Ventisette deputati hanno presentato il caso davanti alla Corte costituzionale (*Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme*), sostenendo che la disposizione ha un carattere discriminatorio. Il 28 marzo 2011, il *Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme* ha rigettato il ricorso¹⁷, motivando la decisione col fatto che la differenza di trattamento non è basata sulla nazionalità, bensì sulla residenza e che pertanto non è discriminatoria (anche i sammarinesi che non risiedono sul territorio non possono usufruire della detrazione fiscale); la legge non ha quindi istituito un sistema di salari diversi, ma semplicemente nuove regole fiscali¹⁸. L'ECRI ritiene che il *Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme* avrebbe dovuto esaminare la questione (anche tenendo conto dell'aspetto della discriminazione indiretta).

55. L'ECRI rileva inoltre che i frontalieri italiani sono penalizzati per il fatto che l'Italia impone loro di pagare delle imposte su una parte delle remunerazioni per attività svolte a San Marino. In assenza di ratifica della Convenzione per evitare le doppie imposizioni, firmata dall'Italia e da San Marino nel 2002, e contenente una disposizione generale di non discriminazione fiscale e delle disposizioni speciali relative all'imposizione dei frontalieri residenti in Italia, l'Italia decide unilateralmente in merito alla questione. Ogni anno, le autorità italiane adottano un decreto che stabilisce la soglia di reddito imponibile, che non è stata aumentata da tempo e che è stata persino diminuita nel 2012.
56. La firma, intervenuta il 13 giugno 2012 da parte della Repubblica italiana e della Repubblica di San Marino, di un protocollo di modifica alla convenzione del 2002, comprendente delle disposizioni speciali sull'imposizione dei frontalieri, ha aperto la strada verso una risoluzione permanente di questo problema. Lo stesso mese, San Marino ha ratificato la convenzione e il recente protocollo; l'Italia dovrebbe ratificare la convenzione e il protocollo quanto prima. Il comma 6 del protocollo addizionale prevede che l'Italia stabilisca con legge ordinaria la soglia di reddito imponibile.
57. In considerazione di quanto sopra esposto, l'ECRI ritiene che le autorità sammarinesi dovrebbero continuare a sorvegliare con attenzione la situazione dei lavoratori frontalieri. Dovrebbero a tal fine avvalersi del supporto dei sindacati e delle associazioni datoriali. Dovrebbero altresì essere pronte a esaminare i casi di discriminazione nei confronti di questa categoria di lavoratori.
58. L'ECRI è stata informata che i media hanno riportato in questi ultimi anni notizie di alcuni casi di infortunio sul lavoro, in particolar modo nell'edilizia e nel settore dei servizi (imprese di pulizie), dove si osserva una crescente presenza di lavoratori stranieri. Le autorità hanno sottolineato che le norme esistenti di sicurezza e di igiene sul luogo di lavoro si applicano a tutti i lavoratori, senza distinzione, e che la giustizia vigila efficacemente sul loro rispetto. Inoltre, hanno indicato che la normativa nazionale sul lavoro consente ai lavoratori di rifiutare di svolgere una mansione che potrebbe compromettere la loro salute o la loro

¹⁷ Sentenza del *Collegio Garante* n° 5 del 28 marzo 2011.

¹⁸ La corte costituzionale (rectius, Collegio Garante) sammarinese si riferiva all'accordo doganale concluso tra San Marino e l'Unione europea, che vieta la discriminazione dei lavoratori fondata sulla nazionalità, ma non sulla residenza, in materia di condizioni di lavoro e di retribuzione (e non di imposizione fiscale, settore nel quale l'accordo doganale non garantisce l'uguaglianza assoluta, né la reciprocità di trattamento). La Corte aveva d'altronde concluso che non c'era stata violazione dell'articolo 14 della CEDU, poiché tale disposizione deve essere letta in combinato con l'articolo 1 del Protocollo n° 1 della CEDU, quale interpretato dalla Camera Grande nella sua sentenza del 12 luglio 2001 nel caso Ferrazzini c. Italia, che aveva ritenuto che i contenziosi fiscali non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo.

sicurezza, senza correre il rischio di perdere il posto di lavoro. Tuttavia, in considerazione della loro situazione vulnerabile, l'ECRI ritiene che certe categorie di lavoratori stranieri possano essere sottoposte a pressioni eccessive, che impedirebbero loro di denunciare le cattive condizioni di lavoro.

59. L'ECRI raccomanda alle autorità di condurre una campagna di sensibilizzazione, destinata a informare adeguatamente i lavoratori stranieri sui loro diritti e sui meccanismi esistenti per denunciare qualsiasi violazione da parte del datore di lavoro. Inoltre, l'ECRI raccomanda alle autorità di sorvegliare l'applicazione delle norme in questo campo, al fine di tutelare questa categoria di lavoratori contro ogni forma di rappresaglia o di molestia morale¹⁹ mirante a creare un clima intimidatorio oppure ostile se denunciano le cattive condizioni di lavoro. L'ECRI attira l'attenzione delle autorità sammarinesi sulle linee guida contenute al riguardo nella sua Raccomandazione di politica generale n° 14 sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale sul posto di lavoro.

60. Tale raccomandazione deve essere letta nel contesto delle informazioni ricevute dall'ECRI che segnalerebbero un sentimento di latente ostilità nei confronti dei lavoratori frontalieri (si veda paragrafo 78 e segg. sul clima d'opinione).

Istruzione

61. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva incoraggiato le autorità sammarinesi a proseguire gli sforzi per impartire ai bambini non italianofoni l'insegnamento dell'italiano come seconda lingua a ogni livello dell'insegnamento, compresa la scuola materna. Aveva ugualmente raccomandato di intensificare gli sforzi, per accertarsi che fosse rispettato in ogni circostanza il principio di assegnare gli alunni alle classi corrispondenti alla loro età²⁰. Le aveva altresì incoraggiate a prendere in esame l'opportunità di offrire agli alunni non italianofoni un insegnamento nella loro lingua materna.

62. Per quanto riguarda l'insegnamento dell'italiano come seconda lingua, l'ECRI è stata informata che nelle scuole di ogni grado sono previsti corsi supplementari di sostegno linguistico in italiano con un insegnante individuale, visto il numero ridotto di alunni non italianofoni. Tale numero era nettamente superiore nel periodo 2000-2007, visto il ritorno a San Marino di un certo numero di sammarinesi provenienti dall'Argentina che non parlavano l'italiano.

63. I programmi di insegnamento a livello prescolastico e primario prevedono di solito la presenza di più di un insegnante per classe in numerose materie. Secondo i dati disponibili²¹, nel corso dell'anno scolastico 2009-2010 il rapporto era di 7,7 alunni per insegnante nella scuola materna, di 7,9 nella scuola elementare, di 9,4 nel livello secondario e di 8,7 nel secondo ciclo del secondario. Occorre aggiungere che nel corso di quello stesso anno scolastico si contava un totale di 75 assistenti pedagogici. L'ECRI è del parere che questo alto rapporto insegnanti/alunni ha permesso agli insegnanti di svolgere attività pedagogiche

¹⁹ Le molestie psicologiche sono una delle forme più gravi di discriminazione e tra le più difficili da dimostrare. Per molestia razziale si intende un comportamento indesiderato legato alla discriminazione razziale avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo. » Motivazioni, Raccomandazione di politica generale n° 14.

²⁰ La raccomandazione era stata formulata per il fatto che l'ECRI aveva constatato che, nella pratica, non era sempre rispettato il principio secondo il quale tutti gli alunni dovevano essere assegnati a una classe corrispondente alla loro età. Le autorità di San Marino hanno sottolineato che era stato deciso di non assegnare certi alunni alla classe corrispondente alla loro età al fine di favorire al massimo la loro integrazione, viste le loro conoscenze molto limitate dell'italiano e le differenze dei programmi scolastici.

²¹ Alunni e insegnanti nella scuola sammarinese: i numeri dell'anno scolastico 2009/10, Centro per il monitoraggio del sistema di istruzione e formazione.

personalizzate per promuovere e completare l'apprendimento dell'italiano per i bambini non italianofoni.

64. Per quanto riguarda la questione dell'insegnamento nella loro lingua materna ai bambini non di madrelingua italiana, le autorità indicano di non avere ricevuto nessuna richiesta al riguardo. In ogni modo, sarebbe difficile adottare misure in questo senso, poiché i bambini non italianofoni non hanno tutti la stessa madrelingua, e per certi gruppi linguistici ci potrebbe perfino essere un solo e unico alunno.
65. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI incoraggiava le autorità sammarinesi a garantire che gli alunni beneficiassero di un insegnamento della religione rispettoso del principio di neutralità necessario in ogni funzione educativa, come enunciato nella sua Raccomandazione di politica generale n° 10 sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nell'insegnamento e attraverso l'educazione scolastica.
66. Le autorità hanno indicato all'ECRI che le scuole statali²² prevedono l'insegnamento della religione cattolica, ma gli alunni possono essere esonerati, su richiesta dei genitori. Nel corso dell'anno scolastico 2011-2012, una ventina di richieste di esonero dall'ora di religione sono state presentate nella scuola elementare e 27 nella scuola secondaria da genitori Testimoni di Geova. Secondo le indicazioni delle autorità, i genitori dei pochi alunni musulmani non hanno chiesto l'esenzione dall'ora di religione per i loro figli. Per gli alunni che sono esonerati dalla frequenza del corso di religione, non sono previste lezioni alternative, ma, con l'accordo dei genitori, possono seguire in un'altra classe parallela un corso ordinario del programma, o, sotto il controllo di un insegnante, svolgere ricerche o studi individuali.
67. Le autorità hanno informato l'ECRI che delle attività interconfessionali extrascolastiche sono state organizzate nel corso dell'anno scolastico 2011-2012, tra cui un incontro con il rabbino della comunità ebraica di Ferrara e un altro con un pastore della Chiesa Evangelica Valdese. L'ECRI ha tuttavia appreso che in certe classi gli alunni sono invitati una volta all'anno ad assistere durante l'orario scolastico a una messa cattolica, e che nessuna attività è prevista per quelli che non intendono assistervi. L'ECRI invita le autorità a prevedere delle attività per tali alunni, al fine di evitare che possano provare un senso di esclusione.
68. L'ECRI ritiene d'altro canto che per evitare una discriminazione nei confronti degli alunni esonerati dalla frequenza dell'ora di religione cattolica occorrerebbe fornire loro la possibilità di migliorare la loro media scolastica seguendo altre lezioni di loro scelta, per compensare l'assenza del voto ottenuto dagli altri alunni che seguono l'insegnamento della religione cattolica.
69. L'ECRI raccomanda alle autorità sammarinesi di fare in modo che siano garantiti dei corsi alternativi all'insegnamento della religione cattolica, in risposta a ogni domanda presentata nel rispetto delle norme in vigore, evitando in tal modo che nessun alunno soffra di discriminazione indiretta, in particolar modo per quanto riguarda i voti.
70. Sempre nel terzo rapporto, l'ECRI aveva esortato le autorità sammarinesi a intensificare gli sforzi per proporre corsi di italiano come seconda lingua agli adulti che non sono di madrelingua italiana e che vivono a San Marino, e di agevolare la loro partecipazione a tali corsi.

²² Non ci sono scuole private a San Marino.

71. Le autorità hanno indicato all'ECRI che continuano ad essere proposti agli adulti stranieri dei corsi serali di italiano, il cui orario consente ai lavoratori di frequentarli. Non è richiesta nessuna tassa di iscrizione alle persone in difficoltà finanziaria, al fine di stimolare la partecipazione. Tuttavia, il tasso di frequenza ai corsi è molto basso (un solo straniero nel 2012) rispetto agli anni precedenti, in cui tali corsi erano soprattutto seguiti dai sammarinesi recentemente arrivati dall'Argentina.
72. L'ECRI nota d'altra parte con soddisfazione che una formazione gratuita, organizzata dal Centro di formazione professionale, è rivolta alle persone che svolgono mansioni di assistenza domiciliare; riguarda essenzialmente gli stranieri che lavorano a San Marino per accudire le persone anziane (si veda paragrafo 107 e segg.). La formazione comprende corsi di italiano e un insegnamento della cultura e delle tradizioni sammarinesi, per promuovere l'integrazione sociale dei partecipanti. Nel 2012, 19 persone hanno seguito tale corso di formazione. Le autorità hanno informato l'ECRI che i partecipanti usufruiscono dei trasporti pubblici gratuiti, il che facilita la partecipazione ai corsi.

Sanità

73. È stato segnalato all'ECRI che la Legge n° 42 del 22 dicembre 1955 ha istituito un sistema obbligatorio di sicurezza sociale a San Marino, con prestazioni erogate gratuitamente. (Occorre) Tuttavia (tenere presente che) la Legge n° 9 del 1976 prevede che i residenti che non hanno la cittadinanza sammarinese e i titolari di un permesso di soggiorno che non esercitano un'attività retribuita comportante l'obbligo di versare i contributi, o che non sono considerati familiari a carico di persone aventi diritto alle suddette prestazioni devono versare una quota mensile di 200 euro (quota capitaria) per finanziare in parte le loro prestazioni sanitarie²³. Il versamento di detta quota dà diritto alla copertura sanitaria della persona interessata e di tutti i familiari a carico. Tale quota aumenta del 50 % se vi è più di un familiare a carico.
74. La Legge n° 64 del 9 maggio 1995 impone il versamento di una quota mensile al sistema sanitario ugualmente per i cittadini sammarinesi che non risiedono nel territorio, ma desiderano usufruire delle prestazioni sanitarie nel paese. La differenza di trattamento esiste quindi unicamente tra i sammarinesi residenti nel paese che non esercitano un'attività retribuita o non sono considerati a carico di un familiare che gode del diritto alle prestazioni sanitarie e gli stranieri residenti nel paese o titolari di un permesso di soggiorno senza attività retribuita o che non sono a carico di un familiare che ha diritto alle prestazioni sanitarie.
75. È stato segnalato all'ECRI che il numero di residenti stranieri interessati dai paragrafi 73-74 è ora intorno alle 100 persone (compresi i familiari). Le autorità hanno indicato all'ECRI che sono consapevoli del problema e stanno cercando delle soluzioni²⁴.
76. L'ECRI raccomanda alle autorità di proseguire gli sforzi per garantire l'uguaglianza di trattamento in materia di assistenza sanitaria tra i cittadini sammarinesi e gli stranieri residenti o titolari di un permesso di soggiorno.

²³ Tale disposizione non si applica alle persone che non hanno la cittadinanza sammarinese, ma risiedono a San Marino e sono coperte dalla Convenzione conclusa tra l'Italia e San Marino in materia di sicurezza sociale.

²⁴ Le autorità hanno indicato che la Legge n° 150/2012 sul bilancio dello Stato per il 2013 (approvata il 21 dicembre 2012) ha modificato le disposizioni relative alla suddetta quota capitaria. L'articolo 50 della legge sospende, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'obbligo del pagamento della quota capitaria per tutti i soggetti non cittadini sammarinesi residenti nel paese o titolari di un "permesso di soggiorno" quali indicati al paragrafo 73. L'articolo 50 prevede inoltre che una legge di modifica alla Legge n° 9/1976 dovrebbe essere adottata entro il 30 giugno 2013.

III. Violenza razzista

77. L'ECRI non è a conoscenza di nessun episodio di violenza razzista a San Marino e ritiene pertanto che la situazione non richieda nessuna osservazione.

IV. Clima d'opinione e media

78. Come già osservato nel suo terzo rapporto, l'ECRI ritiene che la società sammarinese continua a mantenere un clima di dialogo e di tolleranza. Le sono state tuttavia segnalate forme occasionali di un velato pregiudizio contro persone che non hanno la cittadinanza sammarinese.
79. Secondo le statistiche nazionali, circa 6.000 italiani attraversano ogni giorno la frontiera per recarsi a lavorare a San Marino, e rappresentano circa il 38 % dei dipendenti del settore privato. Inoltre, i cittadini italiani costituiscono oltre il 15 % della popolazione locale. In questi ultimi anni, le buone relazioni diplomatiche esistenti da lunga data tra i due paesi hanno subito alcune tensioni che, secondo quanto è stato segnalato all'ECRI, hanno inciso negativamente sui rapporti tra le due popolazioni. La crisi economica internazionale ha inoltre avuto un impatto sulle finanze pubbliche di San Marino: si è assistito alla chiusura di numerose imprese e la disoccupazione è aumentata.
80. In tale contesto, è stato segnalato all'ECRI che è sorto in questi ultimi anni un sentimento di latente ostilità nei confronti degli italiani, e soprattutto dei lavoratori frontalieri. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità di San Marino di effettuare un'indagine sull'esistenza, la gravità e le manifestazioni di discriminazione razziale sul mercato del lavoro. Malgrado la raccomandazione, l'indagine non è ancora stata effettuata.
81. Pur avendo appreso che le relazioni tra i due paesi si sono recentemente migliorate, l'ECRI ritiene ancora necessario condurre tale indagine, per individuare la possibile esistenza di sentimenti xenofobi nei confronti dei lavoratori stranieri e più generalmente degli stranieri, e determinare se tale atteggiamento abbia avuto un'incidenza sull'accesso all'occupazione.
82. L'ECRI ribadisce la raccomandazione alle autorità sammarinesi di effettuare un'indagine sull'esistenza, la gravità e le manifestazioni della discriminazione razziale nei confronti degli stranieri sul mercato del lavoro, eventualmente nell'ambito di un'indagine più ampia sul razzismo e sulla discriminazione razziale quali sono percepiti dalle vittime potenziali di tali fenomeni. Si deve comprendere tale raccomandazione collocandola nel più ampio contesto del miglioramento dei sistemi di sorveglianza delle manifestazioni di intolleranza e di monitoraggio di eventuali casi di discriminazione, a San Marino, per motivi quali il colore della pelle, la lingua, la nazionalità e l'origine nazionale o etnica, come indicato nella parte del rapporto dedicata al monitoraggio del razzismo e della discriminazione razziale.
83. Alcuni media hanno annunciato che *Forza Nuova*, un movimento politico di estrema destra apertamente xenofobo, aveva l'intenzione di aprire una sezione a San Marino. L'informazione non è stata confermata all'ECRI, ma una pagina è stata aperta nel 2011 su Facebook col titolo *Forza Nuova, San Marino*; è stata seguita da alcune centinaia di persone, non necessariamente sammarinesi. All'inizio del 2008 erano apparsi a Borgo Maggiore dei graffiti inneggianti alla gloria della nazione, che incitavano all'odio razziale contro i neri e gli stranieri. È molto probabile che si sia trattato di un incidente isolato, ispirato all'ondata di intolleranza razzista e xenofoba che aveva invaso all'epoca l'Italia.

84. Malgrado l'assenza di una comunità rom permanente a San Marino, l'attenzione dell'ECRI è stata attirata su alcuni commenti pubblicati nella stampa locale in occasione di episodi che hanno visto coinvolti dei Rom e che davano implicitamente un'immagine stereotipata (e negativa) dei membri di questa comunità, dipinti come un popolo incline ai furti. L'origine rom delle persone sospettate di certi reati è spesso posta in risalto e l'aggettivo *nomadi* spesso spicca a grandi lettere nei titoli dei giornali, talvolta senza citare il nome o la nazionalità del presunto autore del reato.
85. Le autorità hanno indicato che l'ordine costituzionale di San Marino garantisce il rispetto dei membri dei gruppi di cui si occupa l'ECRI, e che ogni vittima di discriminazione può avviare un procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria competente. Le autorità sammarinesi non hanno inoltre voluto imporre ai media una severa regolamentazione, che avrebbe potuto essere interpretata come un'ingerenza ingiustificata o come un'indebita pressione.
86. L'ECRI rende omaggio al rispetto dimostrato da San Marino per la libertà di espressione e di indipendenza dei media. Ritiene tuttavia importante che il pubblico abbia accesso a meccanismi non giudiziari di denuncia contro possibili violazioni delle regole dell'etica giornalistica.
87. L'ECRI raccomanda alle autorità sammarinesi di fare comprendere ai media che devono prestare attenzione a non pubblicare informazioni che possano contribuire a diffondere un'immagine negativa dei Rom e di invitarli a non indicare l'origine etnica di una persona citata in un articolo, allorché tale precisazione non è indispensabile alla comprensione dei fatti– senza che ciò possa essere considerato una violazione della loro indipendenza editoriale.
88. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità di incoraggiare i media a creare un meccanismo non giudiziario per l'esame dei reclami presentati contro i media, in particolare nei casi di discriminazione, nel pieno rispetto del principio di indipendenza dei media.

V. Gruppi vulnerabili

Cittadini sammarinesi provenienti dall'Argentina

89. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità sammarinesi di prestare un'attenzione particolare alla situazione dei cittadini sammarinesi ritornati dall'Argentina; di promuovere una migliore accoglienza di queste persone nella società sammarinese grazie a misure di sensibilizzazione del grande pubblico e di risolvere più attivamente le difficoltà che incontrano questi cittadini, in particolare per l'apprendimento dell'italiano, l'occupazione e il riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali. Aveva anche incoraggiato le autorità a sostenere maggiormente i cittadini sammarinesi provenienti dall'Argentina che si insediavano nel paese, aiutandoli nel disbrigo delle pratiche amministrative della vita quotidiana.
90. L'ECRI aveva formulato tali raccomandazioni poiché nel 2007 aveva ritenuto che questa parte della popolazione sammarinese ritornata dall'Argentina agli inizi del 2000 per motivi economici continuava a incontrare notevoli ostacoli linguistici e culturali. Tale gruppo di cittadini aveva bisogni specifici diversi da quelli degli altri cittadini, che non sempre davano l'impressione di considerarli come veri compatrioti.
91. Dalla pubblicazione del suo rapporto precedente, è stato segnalato all'ECRI che un certo numero di tali cittadini hanno fatto ritorno in Argentina, vista la crisi economica divampante a San Marino e il miglioramento della situazione in Argentina. Nel mese di febbraio 2012, l'Ufficio di stato civile della Repubblica di

San Marino indicava ormai soltanto la presenza di 232 cittadini sammarinesi rimpatriati dall'Argentina e residenti a San Marino. Lo stato civile registrava inoltre 71 cittadini stranieri che erano emigrati dall'Argentina e risiedevano a San Marino (le madri di nove di tali persone erano cittadine sammarinesi).

92. Le autorità hanno indicato che oggi nulla impedisce più la completa integrazione di questo gruppo di persone nella società sammarinese. Secondo le informazioni ricevute dall'ECRI, questa parte della popolazione sammarinese è riuscita a superare gli ostacoli linguistici e culturali precedentemente esposti.

Soggetti non cittadini sammarinesi

93. Le raccomandazioni formulate dall'ECRI nel suo terzo rapporto sull'accoglienza e lo status delle persone che non hanno la cittadinanza sammarinese sono già state esposte a proposito dell'occupazione (paragrafo 50 e segg.) e dell'istruzione (paragrafo 61 e segg.). L'ECRI aveva inoltre raccomandato alle autorità sammarinesi di concedere agli stranieri residenti il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali.
94. Alla data del 1° marzo 2012, la popolazione sammarinese era costituita per oltre il 18 % da stranieri titolari di un permesso di residenza o di soggiorno. Al momento della redazione del presente rapporto, l'80 % della popolazione straniera era di origine italiana; il resto era composto da cittadini ucraini (332), rumeni (227), argentini (83), moldavi (62), russi (52), albanesi (51), polacchi (42), brasiliani (39), croati (36), e di un piccolo numero di cittadini di altri paesi o di persone di cui non si conosceva la cittadinanza. Tale statistica rivela la crescente diversità culturale della società sammarinese, con una popolazione straniera di oltre 6.000 persone originarie di circa 70 paesi.
95. La Legge n° 118 del 28 giugno 2010 e le successive modifiche hanno portato a una riforma del sistema di residenza e dei permessi di soggiorno, mantenendo i grandi principi del regime precedente e i diritti accordati in virtù di tale legislazione. Prevede che nessuno straniero possa risiedere sul territorio di San Marino oltre 20 giorni senza un permesso di soggiorno o di residenza.
96. Il permesso di soggiorno continua a essere accordato per un periodo limitato, nella maggior parte dei casi per 11 mesi continuativi all'anno. Ne esistono cinque tipologie: turistico (durata limitata a 90 giorni); per certe categorie speciali di stranieri, quali studenti, atleti professionisti e ministri del culto, o certi motivi speciali, quali le cure o l'assistenza medica (durata massima di un anno); per motivi di lavoro (per una durata massima di 11 mesi continuativi all'anno); ordinario (per ricongiungimento familiare) e straordinario (per motivi umanitari). Inoltre, le autorità rilasciano dei "permessi di soggiorno" per i minori e dei permessi parentali, oltre che dei permessi per convivenza²⁵ con un cittadino sammarinese o con un residente straniero.
97. Il permesso di residenza è concesso a certe categorie di stranieri per una durata indeterminata, per esempio ai coniugi e ai figli di cittadini residenti, o può essere concesso per un periodo limitato a certe categorie professionali (persone che svolgono incarichi dirigenziali, medici, ecc.) o ai giudici di prima istanza durante il periodo di esercizio delle loro funzioni, con possibilità di prolungamento, oppure anche a certe categorie di investitori stranieri.
98. Ai sensi degli articoli 16 e 39 della Legge n° 118/2010 e delle successive modifiche, esiste un legame tra il permesso di soggiorno ordinario e la residenza, dal momento che quest'ultima può essere concessa dopo un periodo di

²⁵ Si veda qui sotto paragrafo 99 e segg.

soggiorno ininterrotto di cinque anni, a decorrere dal rilascio del permesso di soggiorno ordinario.

99. La possibilità del rilascio del *permesso per convivenza* in virtù dell'articolo 15 della Legge di cui sopra è una novità significativa. Il permesso può essere chiesto da un cittadino di San Marino o da un residente straniero per una persona di nazionalità straniera con la quale intende vivere maritalmente (*more uxorio*) a San Marino.
100. L'ECRI ha appreso che una petizione popolare (*Istanza d'Arengo*) firmata nel mese di aprile 2012 da un certo numero di cittadini ha richiesto l'eliminazione della menzione *more uxorio* all'articolo 15, per il motivo che sarebbe discriminatoria sulla base dell'orientamento sessuale e della nazionalità e nell'intento di estendere, con l'eliminazione di tale menzione, la possibilità del rilascio del *permesso per convivenza* al partner straniero di una coppia dello stesso sesso desiderosa di vivere a San Marino. Il Parlamento (Consiglio Grande e Generale) ha dichiarato ricevibile tale petizione nel giugno 2012. Le autorità governative devono ora adottare le misure necessarie.
101. L'ECRI osserva che una disposizione generale dell'articolo 3 della Legge n° 118 vieta la discriminazione nei confronti degli ("stranieri *comunque presenti* nel territorio della Repubblica di San Marino"): essi ("godono dei "diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti", ed ("è loro "riconosciuta parità di trattamento con il cittadino sammarinese relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi".
102. È stato segnalato all'ECRI un altro problema riguardante i cittadini non sammarinesi che concerne la limitazione del loro diritto ad acquistare un bene immobiliare. La legge (*rubrica XXXIV libro III delle Leges Statutae Republicae Sancti Marini*) prevede che uno straniero non possa acquistare un immobile senza il permesso del *Consiglio dei XII* (organo composto da 12 membri eletti dal Parlamento tra i suoi membri). Il *Consiglio dei XII* dal 2010 si dimostra meno rigido in materia di concessione dell'autorizzazione di acquistare beni immobiliari a tutti i residenti, a prescindere dalla durata della loro residenza, mentre in precedenza richiedeva ai futuri acquirenti di avere risieduto per dieci anni nel territorio del paese. L'ECRI si compiace di tale maggiore flessibilità, ma esprime rammarico per il fatto che la legge non definisca chiaramente i criteri per la concessione del permesso di acquistare un immobile, il che conferisce a tale organo un eccessivo potere discrezionale.
103. L'articolo 25 della sopraccitata Legge n° 118 del 2010 definisce viceversa delle norme chiare per quanto riguarda i beni immobili siti in territorio sammarinese ereditati per successione da stranieri. La legge prevede che uno straniero possa ereditare un bene immobile sito in territorio sammarinese senza la previa autorizzazione del *Consiglio dei XII* se è discendente in linea (di)retta o coniuge di cittadino sammarinese defunto o di straniero defunto avente lo status di residente a San Marino.
104. L'ECRI esprime soddisfazione per tale apprezzabile evoluzione verso modalità più eque per gli stranieri residenti a San Marino, poiché consolida i loro rapporti con i cittadini sammarinesi. Si rammarica tuttavia del fatto che il legislatore non abbia tenuto conto, nella Legge n° 36 del 23 marzo 2009 che modifica la legislazione del 1994 sulle giunte di castello, della sua raccomandazione che domandava di promuovere la partecipazione degli stranieri alla vita politica locale, concedendo loro il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni locali.

105. L'ECRI ha tuttavia appreso che la promulgazione della suddetta Legge è stata seguita da un ampio dibattito all'interno dei partiti politici, riguardante in particolare il numero di anni di residenza da richiedere ai cittadini non sammarinesi prima di concedere loro il diritto di voto. Si spera che tale dibattito porterà alla modifica della Legge del 2009, e che gli stranieri residenti nel paese potranno ottenere il diritto di voto attivo e di eleggibilità alle elezioni locali.
106. L'ECRI ribadisce la raccomandazione alle autorità sammarinesi di concedere agli stranieri residenti il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali, conformemente ai principi sanciti nella Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale.

Lavoratrici immigrate provenienti dall'Europa centrale e orientale

107. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità sammarinesi di prestare maggiore attenzione alla situazione delle donne provenienti dall'Europa centrorientale che vanno a lavorare a San Marino nel settore privato per fornire assistenza domiciliare e cure alle persone. Aveva invitato in particolare le autorità a rivedere la legislazione relativa ai permessi di soggiorno e di lavoro, al fine di ridurre la precarietà dell'occupazione di tali persone e di garantire il rispetto della loro vita privata e familiare.
108. Le autorità hanno informato l'ECRI che sono state prese una serie di misure legislative e regolamentari per migliorare la situazione di queste persone. Sono in particolare state adottate delle procedure più chiare in questi ultimi anni per regolarizzare la situazione delle cosiddette badanti che lavorano presso le famiglie, ed è stato migliorato il coordinamento tra i servizi interessati.
109. Per quanto concerne il personale che fornisce assistenza domiciliare e cure nel settore privato, la sopraccitata Legge n° 118/2010 contiene una novità nel senso che la durata massima dei permessi di soggiorno è stata portata da 10 a 11 mesi all'anno. La legge consente inoltre a un lavoratore di questa categoria che abbia perso il lavoro prima dello scadere del contratto di soggiornare ancora a San Marino 90 giorni dopo la cessazione del rapporto lavorativo, al fine di ricercare una nuova occupazione.
110. Le autorità hanno inoltre indicato che le circolari e i documenti di informazione sono stati tradotti nelle lingue più correntemente utilizzate nei paesi di origine di tali lavoratrici. Come già indicato al paragrafo 72, il Centro di formazione professionale ha organizzato a favore di tale personale, tra dicembre 2011 e aprile 2012, dei corsi di formazione sulla lingua italiana, sulla storia sammarinese, sul sistema giuridico e sulla cucina locale, allo scopo di facilitare l'integrazione di queste lavoratrici.
111. È stato ugualmente segnalato all'ECRI che in certi luoghi di culto le badanti possono attualmente partecipare a riti religiosi diversi da quelli della Chiesa cattolica romana. Dei sindacati e delle ONG da lungo tempo forniscono in collaborazione con lo Stato un servizio per trasmettere a queste lavoratrici e ai loro datori di lavoro delle informazioni sul lavoro, sulle pensioni, sui contributi per la sicurezza sociale e sui permessi di soggiorno.
112. L'ECRI si compiace di tali misure positive. Nota tuttavia, per quanto riguarda il prolungamento del "permesso di soggiorno" a 11 mesi, che nulla indica che tali badanti debbano necessariamente sempre rientrare nel loro paese allo scadere degli 11 mesi; il che significa che tale interruzione di un mese penalizza particolarmente la maggior parte di tali lavoratrici e le mette in una situazione più precaria rispetto ad altre categorie di lavoratori stranieri.

113. L'ECRI raccomanda alle autorità sammarinesi di modificare la legislazione relativa al soggiorno e ai permessi di lavoro per gli stranieri che si recano a San Marino per lavorare come badanti presso le famiglie, e in particolare di consentire loro di lavorare per 12 mesi consecutivi all'anno, al fine di ridurre la precarietà del loro posto di lavoro.

Rifugiati e richiedenti asilo

114. Nei due rapporti precedenti, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità sammarinesi di istituire una procedura per la presentazione e per l'esame delle domande di asilo. Si rammarica che San Marino non abbia preso in considerazione tale raccomandazione. Inoltre, come già precedentemente indicato, San Marino non ha portato a termine il processo di ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e del suo Protocollo del 1967.

115. Le autorità sammarinesi hanno ancora ribadito che l'istituzione di una procedura per determinare lo status di rifugiato sarebbe difficile, vista l'assenza di controlli alla frontiera tra l'Italia e San Marino. Hanno tuttavia precisato che la Legge n° 118 (articolo 14) e il Decreto n° 186 del 2010 (articolo 15) prevedono oggi espressamente il rilascio di un permesso di soggiorno straordinario per esigenze umanitarie di protezione sociale. Tale permesso, rilasciato dal *Congresso di Stato*, può essere concesso in caso di esigenze umanitarie speciali e permette al titolare di beneficiare di prestazioni sanitarie ed economiche temporanee erogate dall'Istituto per la sicurezza sociale²⁶.

116. Pur riconoscendo che la possibilità ora espressamente offerta dalla legge di concedere, dopo esame dei singoli casi, un permesso di soggiorno straordinario per ragioni umanitarie rappresenta un progresso, l'ECRI continua ad essere convinta che sia necessario istituire un quadro giuridico adeguato per istruire le domande di asilo.

117. L'ECRI raccomanda nuovamente alle autorità di fissare una procedura per la presentazione e l'esame delle domande di asilo.

VI. Monitoraggio del razzismo e della discriminazione razziale

118. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità sammarinesi di migliorare il sistema di monitoraggio delle manifestazioni di razzismo, per consentire di mettere in luce le forme di discriminazione razziale che possono verificarsi a San Marino; aveva inoltre raccomandato di prendere in esame la possibilità di raccogliere le informazioni appropriate, suddivise per categorie, quali l'origine etnica o nazionale, la religione, la nazionalità e la lingua, nonché di elaborare dei dati sulle manifestazioni di razzismo e di discriminazione razziale quali sono percepite dalle vittime potenziali. L'ECRI aveva incoraggiato le autorità sammarinesi a proseguire gli sforzi compiuti per sorvegliare gli incidenti e i reati razzisti segnalati alle forze dell'ordine.

119. L'ECRI osserva che è stato effettuato nel novembre del 2010 un censimento della popolazione di San Marino, i cui risultati definitivi non sono stati ancora pubblicati. L'esame del questionario utilizzato per il censimento indicherebbe che non è stato raccolto alcun dato statistico che permetta una suddivisione per categorie, a parte la nazionalità.

²⁶ La statistica 2012 dell'HCR (Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati) rileva la presenza a San Marino di una persona alla quale è stata concessa una forma complementare di protezione temporanea.

120. Per quanto concerne le misure adottate per raccogliere i dati sulla popolazione sammarinese, le autorità hanno indicato all'ECRI che l'articolo 7 della Legge n° 70 del 23 maggio 1995 vieta espressamente la raccolta, il trattamento e l'analisi di dati relativi alla vita privata. Per tale ragione tali dati non sono raccolti dall'Ufficio statistiche della Repubblica di San Marino.
121. Come è stato sottolineato dall'ECRI in un certo numero di rapporti nazionali, la raccolta di dati relativi all'uguaglianza permette di ottenere preziose informazioni sulla situazione dei gruppi vulnerabili, che potranno poi essere utilizzate dalle autorità per adottare le misure appropriate, (se del caso). Tale raccolta dovrebbe in ogni caso essere effettuata nel rispetto assoluto dei principi della riservatezza, del consenso informato e dell'auto identificazione in quanto membro di un determinato gruppo.
122. D'altra parte, l'ECRI osserva che dei dati suddivisi in funzione della nazionalità, del sesso, dello status di residenza e dell'occupazione le sono già stati forniti dalle autorità in relazione a certi gruppi vulnerabili, quali le badanti straniere del settore privato. L'ECRI è al corrente che l'Ufficio statistic(he)a pubblica regolarmente delle indagini su certe questioni, come ad esempio l'istruzione, i consumi familiari, il livello di fiducia della popolazione nell'economia, lo stile di vita delle famiglie, la criminalità, ecc.
123. L'ECRI ritiene che la crescente complessità della società sammarinese richiede non solo politiche e legislazione adeguate, ma anche un costante monitoraggio dell'evoluzione sociale, per rendere possibile il controllo degli effetti delle politiche e del rispetto delle leggi. L'ECRI incoraggia pertanto le autorità a condurre un'indagine presso membri dei vari gruppi esposti al rischio di xenofobia e di intolleranza, interrogandoli sulla loro esperienza in materia di discriminazione e sul modo in cui percepiscono diversi aspetti della società in cui vivono.
124. L'ECRI ribadisce il suo invito alle autorità sammarinesi affinché migliorino i sistemi che consentono di garantire un monitoraggio delle manifestazioni di xenofobia e di intolleranza a San Marino. Raccomanda alle autorità di produrre dati basati sul punto di vista delle potenziali vittime, come lo prevede la sua Raccomandazione di politica generale n° 4, che fornisce indicazioni dettagliate sul modo di realizzare le suddette indagini.
125. L'ECRI è stata informata che la Gendarmeria ha creato un sistema informatizzato di registrazione di tutte le segnalazioni fatte pervenire alle forze dell'ordine (riguardanti o meno un reato). Prende nota di tale novità e l'apprezza, poiché permetterebbe di seguire, ove necessario, eventuali incidenti a sfondo razzista.

VII. Educazione e sensibilizzazione

126. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità di impartire agli insegnanti una formazione pratica, destinata a prepararli a gestire le manifestazioni di razzismo e di discriminazione razziale in ambito scolastico. aveva d'altro canto incoraggiato a inserire i diritti umani tra le materie di insegnamento obbligatorio a livello delle scuole primarie e secondarie e ad offrire ai funzionari una formazione specifica sulle questioni relative al rispetto della differenza e alla non discriminazione.
127. L'ECRI è al corrente di un certo numero di attività di sensibilizzazione organizzate dalle autorità, dopo la pubblicazione del suo terzo rapporto, a favore degli insegnanti e degli alunni per promuovere una migliore comprensione degli effetti del razzismo e della discriminazione razziale. Le autorità hanno altresì indicato che il terzo ciclo di studi in giurisprudenza a San Marino prevede una formazione specifica sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la sua

giurisprudenza e la protezione internazionale dei diritti umani in generale. Lo stesso avviene per le formazioni professionali che preparano gli avvocati, i notai e i commercialisti per l'esame di stato, e che richiedono la conoscenza della Convenzione europea e della sua giurisprudenza.

128. L'ECRI nota con soddisfazione tali azioni di educazione ai diritti dell'uomo. Continua tuttavia a ritenere che le autorità dovrebbero esaminare i mezzi possibili per inserire i diritti umani tra le materie obbligatorie dell'insegnamento primario e secondario. L'analisi della crescente complessità dei fenomeni sociali che caratterizzano la società sammarinese conferma d'altronde che mantiene tutta la sua pertinenza la raccomandazione formulata dall'ECRI nel suo terzo rapporto, nel quale era stato indicato che gli insegnanti dovrebbero essere preparati a gestire le differenze che possono condurre gli alunni ad essere vittime o a sentirsi minacciati di discriminazione o di pregiudizi.
129. L'ECRI raccomanda alle autorità di organizzare delle formazioni iniziali e continue obbligatorie sui diritti umani e sui problemi legati al razzismo e all'intolleranza, destinate agli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado.
130. Nel suo rapporto precedente, l'ECRI aveva esortato le autorità sammarinesi a favorire una migliore comprensione del razzismo e della discriminazione razziale e di sensibilizzare l'insieme della popolazione sul modo in cui tali fenomeni sono presenti nella società. Aveva raccomandato in particolare di predisporre un piano d'azione nazionale contro il razzismo, nel quale siano poste in risalto tali questioni. Aveva inoltre raccomandato di coinvolgere strettamente nell'elaborazione di tale piano tutti gli interessati, in particolare le persone e i gruppi di persone che possono essere vulnerabili alla discriminazione, per motivi fondati sulla "razza", il colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale o etnica.
131. Si sottolinea che l'ECRI aveva formulato tali raccomandazioni perché aveva osservato che per la maggior parte della popolazione di San Marino le nozioni di razzismo e di discriminazione razziale si riferivano unicamente alle forme più flagranti e più visibili di tali fenomeni, che sono rare nel paese. Per tale ragione l'ECRI aveva constatato che altre manifestazioni più comuni di intolleranza nella vita quotidiana passavano inosservate e non erano affrontate con la dovuta priorità.
132. Dopo la pubblicazione del rapporto precedente, l'ECRI ha rilevato che degli enti pubblici e delle associazioni private hanno proseguito gli sforzi per sensibilizzare maggiormente i cittadini sulle questioni di discriminazione, intolleranza e antisemitismo. Si tratta tuttavia di azioni isolate: seminari, riunioni con personalità politiche o religiose, ricompense assegnate in occasioni particolari (giornata in commemorazione della Shoah, giornata dei diritti umani, ecc.). L'ECRI constata che tali attività non hanno cambiato sensibilmente il modo in cui la maggior parte della popolazione percepisce l'intolleranza e ritiene che sia un fenomeno inesistente a San Marino. L'analisi presentata dall'ECRI nel suo terzo rapporto resta pertanto pienamente pertinente.
133. L'ECRI è del parere che sia necessario dare la priorità, generalizzare e coordinare all'interno di un piano d'azione generale delle azioni di sensibilizzazione del vasto pubblico sui problemi di discriminazione basata in particolare sulla nazionalità e sull'intolleranza. Le autorità dovrebbero coinvolgere pienamente nella preparazione e nell'attuazione di tale piano d'azione la società civile, le comunità dei residenti a San Marino che non hanno la nazionalità sammarinese e gli altri gruppi vulnerabili.

134. L'ECRI raccomanda alle autorità sammarinesi di predisporre un piano d'azione mirante a promuovere presso il grande pubblico una migliore comprensione della discriminazione (per esempio, sulla base del criterio della nazionalità) e dell'intolleranza e di sensibilizzare l'opinione pubblica su come tali fenomeni sorgono e si manifestano all'interno della società. L'ECRI raccomanda alle autorità di coinvolgere strettamente tutti i soggetti interessati, e in particolare i gruppi vulnerabili, nella preparazione, l'attuazione e la valutazione di tale piano d'azione, che dovrebbe essere accompagnato da obiettivi precisi e da chiari indicatori.

RACCOMANDAZIONI OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO

Le due raccomandazioni specifiche per le quali l'ECRI richiede alle autorità sammarinesi un'applicazione prioritaria sono le seguenti :

- L'ECRI ribadisce la raccomandazione alle autorità sammarinesi di garantire che la Commissione per le Pari Opportunità sia in grado di trattare le questioni che rientrano nell'ambito del mandato dell'ECRI. La Commissione dovrebbe ricevere un mandato esplicito di lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale, dovrebbe essere resa indipendente dal governo e ricevere mezzi sufficienti per svolgere efficacemente la propria missione. L'ECRI esorta inoltre vivamente le autorità affinché, nell'esaminare il funzionamento e la missione della Commissione, prendano in considerazione le sue Raccomandazioni di politica generale n° 2 sugli enti specializzati a livello nazionale nella lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza e n° 7 sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale.
- L'ECRI raccomanda alle autorità sammarinesi di modificare la legislazione relativa al soggiorno e ai permessi di lavoro per gli stranieri che si recano a San Marino per lavorare come badanti presso le famiglie, e in particolare di consentire loro di lavorare per 12 mesi consecutivi all'anno, al fine di ridurre la precarietà del loro posto di lavoro.

La procedura di monitoraggio intermedio per queste due raccomandazioni sarà condotta dall'ECRI non oltre due anni dopo la pubblicazione del presente rapporto.

BIBLIOGRAFIA

Questa bibliografia fornisce l'elenco delle principali fonti di informazione pubblicate che sono state utilizzate durante l'esame della situazione a San Marino: non la si deve considerare un elenco esaustivo di tutte le fonti di informazione di cui disponeva l'ECRI durante la preparazione del rapporto.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur Saint-Marin, 29 avril 2008, CRI(2008)22
2. Second rapport sur Saint-Marin, 4 novembre 2003, CRI(2003)42
3. Rapport sur Saint-Marin, mars 1998, CRI(98)25
4. Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, 2001, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, février 2003, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, juin 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, septembre 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, mars 2007, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, octobre 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, mars 2009, CRI(2009)5
16. Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, septembre 2011, CRI(2011) 37
17. Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, 25 septembre 2012, CRI(2012)48

Autres sources

18. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme M. Thomas Hammarberg, de sa visite en République de Saint-Marin, 23-25 janvier 2008, 30 avril 2008, CommDH(2008)12
19. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third report submitted by San Marino pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 22 April 2009, ACFC/SRIII(2009)004
20. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Troisième Avis sur Saint-Marin, 13 décembre 2009, ACFC/OP/III(2009)002
21. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Rapport national présenté conformément paragraphe 15 a) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, Saint-Marin, 30 novembre 2009, A/HRC/WG.6/7/SMR/1

22. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Résumé établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15 c) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, Saint-Marin, 30 novembre 2009, A/HRC/WG.6/7/SMR/3
23. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15 b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, Saint-Marin, 30 novembre 2009, A/HRC/WG.6/7/SMR/2
24. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Examen périodique universel, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Saint-Marin, 15 mars 2010, A/HRC/14/9
25. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Examen périodique universel, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Saint-Marin, Additif – Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements exprimés ou réponses de l'État examiné, 1 juin 2010, A/HRC/14/9/Add.1
26. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2010 Human Rights Report – San Marino, 11 March 2010
27. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2009 Human Rights Report – San Marino, 8 April 2011
28. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2010 – San Marino, 17 November 2010
29. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2009 – San Marino, 26 October 2009
30. Bollettino di statistica, IV trimestre 2011 e supplemento al Bollettino di statistica, anno 2011 – Ufficio programmazione economica e centro elaborazione dati e statistica, Repubblica di San Marino

