

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2003) 42
Version italienne
Italian version

Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza

SECONDO RAPPORTO SU SAN MARINO

Adottato il 20 marzo 2003

Strasburgo, 4 Novembre 2003



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Per ulteriori informazioni riguardanti il lavoro della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e altre attività del Consiglio d'Europa in questo campo, si prega di rivolgersi a:

Secretariat of ECRI
Directorate General of Human Rights – DG II
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitate il nostro sito internet: www.coe.int/ecri

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
SINTESI GENERALE	6
SEZIONE I: QUADRO DELLA SITUAZIONE	7
A. STRUMENTI GIURIDICI INTERNAZIONALI	7
B. DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI E ALTRE DISPOSIZIONI FONDAMENTALI	8
- Legge sulla cittadinanza.....	8
C. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO PENALE	9
D. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO CIVILE ED AMMINISTRATIVO	10
E. ORGANI SPECIALIZZATI ED ALTRE ISTITUZIONI	11
F. EDUCAZIONE E FORMAZIONE/ SENSIBILIZZAZIONE.....	11
- Scuole.....	11
- Vasto pubblico	12
G. ACCOGLIENZA E SITUAZIONE GIURIDICA DEI NON CITTADINI	12
- Immigrati.....	12
- Rifugiati e richiedenti asilo.....	13
H. ACCESSO AI SERVIZI PUBBLICI.....	14
- Accesso ai servizi sociali, quali l’assistenza sanitaria, la protezione sociale e l’alloggio	14
- Accesso all’istruzione.....	14
I. OCCUPAZIONE	14
J. MONITORAGGIO DELLA SITUAZIONE NEL PAESE	14
SEZIONE II: QUESTIONI PARTICOLARMENTE PREOCCUPANTI	15
K. INTEGRAZIONE DEI NON CITTADINI NELLA SOCIETÀ SAMMARINESE.....	15
BIBLIOGRAFIA	18

Introduzione

La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) è un organo del Consiglio d'Europa, composto da membri indipendenti, cui è stato affidato il compito di combattere il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza a livello paneuropeo e sotto il profilo della tutela dei diritti dell'uomo.

Uno dei cardini del programma di lavoro dell'ECRI è costituito dal suo approccio "paese per paese", mediante il quale effettua un'analisi della situazione relativa al razzismo e all'intolleranza in ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, e formula suggerimenti e proposte su come affrontare i problemi individuati.

Alla fine del 1998, l'ECRI ha concluso la prima serie di rapporti specifici "paese per paese" relativi a tutti gli Stati membri. Il primo rapporto dell'ECRI su San Marino è datato 7 febbraio 1997 (pubblicato nel marzo 1998). La seconda fase del lavoro "paese per paese", iniziata nel gennaio 1999, prevede la stesura di un secondo rapporto su ogni Stato membro, allo scopo di procedere ad un monitoraggio del seguito dato alle proposte contenute nel primo rapporto, di aggiornare le informazioni ivi contenute, e di fornire un'analisi più approfondita su certe problematiche che rivestono un interesse particolare per il paese in questione.

Una tappa importante delle attività "paese per paese" condotte dall'ECRI è rappresentata dal dialogo confidenziale impostato con le autorità del paese prima dell'adozione definitiva del rapporto. Una nuova procedura predisposta per la preparazione di questa seconda serie di rapporti nazionali prevede l'organizzazione di una visita di contatto dei relatori dell'ECRI prima della stesura del secondo rapporto.

La visita di contatto a San Marino si è svolta dal 19 al 20 novembre 2002. In tale occasione, i relatori hanno avuto incontri con i rappresentanti di vari ministeri ed amministrazioni pubbliche responsabili delle questioni di competenza dell'ECRI. Quest'ultima desidera esprimere i suoi più vivi ringraziamenti alle autorità nazionali di San Marino per la loro totale cooperazione nell'organizzazione della visita di contatto e in modo particolare a tutti coloro che hanno incontrato la sua delegazione e hanno fornito valide informazioni nella loro sfera di competenza. L'ECRI coglie inoltre l'occasione per ringraziare il funzionario sammarinese di collegamento, la cui efficacia e collaborazione sono state molto apprezzate dai suoi relatori.

L'ECRI ringrazia inoltre tutti i rappresentanti delle organizzazioni non governative che hanno incontrato i suoi relatori nel corso della visita di contatto per il loro contributo estremamente costruttivo ai suoi lavori.

Il presente rapporto è stato preparato dall'ECRI sotto la propria responsabilità. Copre la situazione fino al 20 marzo 2003; qualsiasi eventuale sviluppo intervenuto dopo tale data non viene trattato nell'analisi contenuta nel presente rapporto, né viene preso in considerazione nelle conclusioni e nelle proposte ivi formulate.

Sintesi generale

San Marino ha adottato in questi ultimi anni un certo numero di provvedimenti riguardanti la lotta al razzismo e all'intolleranza, tra cui la ratifica o la firma di strumenti giuridici internazionali di particolare rilievo miranti a contrastare il razzismo e la discriminazione razziale, l'accentuata importanza accordata alle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali nel suo ordinamento giuridico nazionale e la riforma di certi aspetti della sua legislazione in materia di cittadinanza.

Nondimeno, persistono alcuni problemi, legati in parte alla convinzione generale secondo cui il paese non conosce normalmente difficoltà legate al razzismo, alla discriminazione e all'intolleranza e la società di San Marino è particolarmente tollerante. Sebbene non si segnalino episodi di razzismo ideologico o violento, sembra esistano pregiudizi e stereotipi latenti e in alcuni casi manifesti nei confronti di certi gruppi, in particolare della popolazione non cittadina. E' essenziale combattere gli stereotipi e i pregiudizi in quanto fenomeni latenti che possono rapidamente sfociare in forme più aperte di razzismo e di discriminazione. Per tale ragione, sono ancora necessari ulteriori provvedimenti, miranti in particolare a sensibilizzare maggiormente il pubblico e a combatterne i pregiudizi. Non sono state ancora adottate disposizioni di diritto penale per la lotta al razzismo e all'intolleranza né disposizioni efficaci di diritto civile ed amministrativo nei settori di competenza dell'ECRI. Sono preoccupanti alcuni aspetti della legislazione di San Marino sulla cittadinanza, soprattutto in materia di trasmissione della cittadinanza ai figli, ma ugualmente in materia di naturalizzazione. Resta ancora da definire e da attuare un'impostazione strategica chiara mirante a garantire l'integrazione dei non cittadini nella società sammarinese e la loro completa partecipazione.

Nel presente rapporto l'ECRI raccomanda alle autorità sammarinesi di predisporre degli interventi in un certo numero di settori. Tali raccomandazioni sottolineano, tra l'altro, la necessità di compiere un ulteriore passo avanti nella ratifica degli strumenti giuridici internazionali, di adottare una legislazione nazionale efficace contro il razzismo e la discriminazione, di riesaminare certi aspetti della legislazione di San Marino in materia di cittadinanza, e di sensibilizzare maggiormente la popolazione in tema di razzismo e di discriminazione, sviluppando ed attuando una strategia concreta, volta a migliorare l'integrazione dei non cittadini di San Marino e la loro partecipazione alla vita della società.

SEZIONE I: QUADRO DELLA SITUAZIONE

A. Strumenti giuridici internazionali

1. San Marino è parte contraente di numerose convenzioni internazionali importanti nel campo della lotta al razzismo e all'intolleranza, alcune delle quali sono state ratificate e altre sono state firmate dopo l'elaborazione del primo rapporto dell'ECRI. In modo particolare, l'ECRI apprezza la ratifica da parte di San Marino, nell'aprile 2003, del Protocollo N° 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). L'ECRI si compiace ugualmente della ratifica da parte di San Marino, nel marzo 2002, della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD), come lo aveva raccomandato nel suo primo rapporto. Inoltre, l'ECRI è lieta di apprendere che le autorità di San Marino stanno considerando l'opportunità di fare una dichiarazione ai sensi dell'Articolo 14 dell'ICERD, al fine di riconoscere la competenza del Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale per l'esame dei ricorsi individuali e le incoraggia in tal senso.
2. Nel suo primo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato a San Marino di ratificare la Carta Sociale europea. L'ECRI nota con soddisfazione che nell'ottobre 2001 San Marino ha firmato la Carta sociale riveduta. Tuttavia, si rammarica del fatto che, da allora, siano stati compiuti pochi passi ai fini della ratifica del suddetto strumento. Incoraggia pertanto le autorità sammarinesi ad accelerare i lavori necessari per la ratifica della Carta sociale europea riveduta.
3. L'ECRI ribadisce la raccomandazione già formulata nel suo primo rapporto affinché le autorità di San Marino ratifichino la Convenzione dell'UNESCO contro la discriminazione nel campo dell'insegnamento e la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Incoraggia inoltre le autorità sammarinesi a firmare e a ratificare la Convenzione europea sulla cittadinanza, la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale e la Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti. L'ECRI invita inoltre le autorità di San Marino a ratificare la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, che era stata firmata da San Marino nel 1967.
4. L'ECRI nota con interesse che gli emendamenti introdotti nel febbraio 2002¹ alla "Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese"² chiarificano l'importanza delle norme a livello dell'ordinamento giuridico del paese e vi rafforzano la posizione occupata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e da altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali. Il diritto consuetudinario e il diritto comune costituiscono una fonte supplementare di diritto in assenza di disposizioni statutarie e possono pertanto essere direttamente applicati dai Tribunali del paese. L'Articolo 1 (4) della Dichiarazione sancisce che gli accordi internazionali relativi ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali conclusi e resi applicabili prevalgano in caso di norme nazionali conflittuali.

¹ Legge N° 36 del 26 febbraio 2002

² Si veda *qui appresso*, *Disposizioni costituzionali ed altre disposizioni fondamentali*

B. Disposizioni costituzionali e altre disposizioni fondamentali

5. San Marino non ha una costituzione, ma la Legge N° 59 dell'8 luglio 1974, "Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese", ha valore di legge costituzionale. L'articolo 4 della Dichiarazione sancisce il principio dell'uguaglianza davanti alla legge, garantito senza distinzioni di condizioni personali, economiche, sociali, politiche e religiose. Nel settembre 2000³, l'Articolo 4 è stato modificato al fine di inserirvi esplicitamente il divieto di ogni discriminazione basata sul sesso. Sebbene le autorità di San Marino sostengano che la nozione di condizione personale comprende la razza, il colore della pelle, la lingua, la nazionalità e l'origine nazionale o etnica, l'ECRI fa notare che nessun esplicito riferimento al riguardo è contenuto nell'Articolo 4. Esorta pertanto le autorità sammarinesi a prendere in esame l'opportunità di emendare in tal senso la Dichiarazione.

- Legge sulla cittadinanza

6. Prima della riforma di novembre 2000⁴ della legge sulla cittadinanza, la cittadinanza sammarinese poteva essere acquisita essenzialmente in tre modi: per matrimonio, per trasmissione o per naturalizzazione. Per quanto riguarda l'assunzione della cittadinanza per matrimonio, essa poteva essere trasmessa unicamente dal cittadino sammarinese maschio al proprio coniuge, mentre la cittadina sammarinese coniugata con un non cittadino non poteva trasmettere la cittadinanza sammarinese al marito. La riforma di novembre 2000 ha eliminato la possibilità di acquisire la cittadinanza per matrimonio. Pertanto, un non cittadino che sposi un cittadino o una cittadina sammarinese può generalmente acquisire la cittadinanza solo per naturalizzazione, se è in possesso dei requisiti stabiliti a tale effetto dalla legge (vedi qui appresso).
7. Attualmente, pertanto, la cittadinanza sammarinese può essere essenzialmente acquisita per trasmissione o per naturalizzazione. L'ECRI tratterà dell'acquisizione della cittadinanza per trasmissione nella Sezione II qui appresso.
8. In materia di naturalizzazione, la legge sulla cittadinanza stabilisce che il richiedente debba aver risieduto effettivamente a San Marino per trent'anni consecutivi – oppure per quindici anni, se è coniugato con un cittadino sammarinese – ed non avere riportato condanne sulla propria fedina penale. Per essere naturalizzati cittadini sammarinesi, i richiedenti devono inoltre rinunciare a ogni altra cittadinanza posseduta, a meno di essere cittadini di paesi la cui legislazione non consenta di rinunciare alla propria cittadinanza. Le domande sono esaminate dal tribunale amministrativo, che deve emettere una decisione motivata entro 30 giorni, contro la quale non è possibile presentare ricorso. La naturalizzazione effettiva viene concessa dal Consiglio Grande e Generale (il Parlamento) con legge straordinaria approvata con maggioranza qualificata dei due terzi dei suoi componenti. Ai sensi della legge sulla cittadinanza, il Consiglio Grande e Generale è tenuto a promulgare tali leggi straordinarie almeno una volta ogni dieci anni. Le autorità di San Marino hanno informato l'ECRI che in occasione delle ultime due leggi straordinarie sulla naturalizzazione del 1984 e del 2000, essa è stata accordata praticamente a tutti i richiedenti.

³ Legge N° 95 del 19 settembre 2000

⁴ Legge N° 114 del 30 novembre 2000

9. Pur riconoscendo le specificità di San Marino, dovute alla limitata entità del suo territorio e della sua popolazione, evidenziate dalle autorità del Paese come ragione principale per un approccio prudente delle questioni relative all'acquisizione della cittadinanza, l'ECRI ritiene tuttavia che le disposizioni in materia di naturalizzazione previste nella legge sulla cittadinanza siano molto restrittive. In modo particolare, l'ECRI considera eccessiva l'esigenza di una residenza ininterrotta di trent'anni nel paese ed invita le autorità sammarinesi a prendere in esame la possibilità di ridurre tale periodo, per conformarsi maggiormente alle norme europee, prendendo in considerazione in particolare la Convenzione europea sulla cittadinanza, che richiede in proposito un periodo di residenza non superiore ai dieci anni per la presentazione di una domanda. L'ECRI ritiene inoltre che l'esigenza di rinunciare alla cittadinanza precedente in quasi tutti i casi, con molta probabilità ha un effetto dissuasivo nei confronti di certe persone, che si astengono così dal richiedere la cittadinanza sammarinese. L'ECRI richiama l'attenzione sulla tendenza generale degli Stati europei verso un approccio più flessibile per la concessione della doppia cittadinanza, sottolineando che tale approccio è conforme alla Convenzione europea sulla cittadinanza. L'ECRI è del parere che dovrebbero essere snellite le disposizioni che attualmente impediscono di mantenere la doppia cittadinanza al momento dell'acquisizione della cittadinanza sammarinese. L'ECRI ritiene infine che potrebbero essere emanate leggi straordinarie sulla concessione della cittadinanza per naturalizzazione ad intervalli inferiori a quello attuale di un massimo di dieci anni.

C. Disposizioni in materia di diritto penale

10. Le uniche disposizioni di diritto penale relative ai settori di competenza del mandato dell'ECRI sono contenute negli Articoli 260, 261 e 262 del Codice penale, che considera reato la denigrazione di una religione, la violazione della libertà religiosa e il disturbo di funzioni religiose. Non è stato segnalato nessun caso in cui si siano utilizzate tali disposizioni. Esistono altre disposizioni che sanciscono il principio dell'equo trattamento dei carcerati senza discriminazioni basate, tra l'altro, sulla razza, la nazionalità e le convinzioni religiose⁵. Non sono mai state intentate azioni giudiziarie in base a tali disposizioni.
11. Tuttavia, non esistono disposizioni di diritto penale nei confronti di manifestazioni razzistiche, quali per esempio l'incitamento alla violenza razziale, all'odio o alla discriminazione, la divulgazione di idee basate sulla superiorità razziale o contenenti insulti a connotazione razzistica o minacce, né esistono disposizioni di diritto penale nei confronti di organizzazioni razzistiche. Parimenti, non esistono disposizioni secondo le quali la motivazione razzista di un reato costituisce una circostanza aggravante o che consentano di tener conto in modo specifico della motivazione razzista dell'autore di un reato. Le autorità sammarinesi affermano che, sebbene non si sia mai rivelato necessario, certi tipi di comportamento razzistico potrebbero essere trattati in base alle disposizioni in materia di reati comuni, quali l'ingiuria e la diffamazione. L'ECRI ritiene tuttavia che una legislazione specifica contro il razzismo garantirebbe una migliore tutela, qualora se ne rivelasse la necessità. Fa notare che, a seguito della sua ratifica dell'ICERD⁶, San Marino ha assunto l'obbligo di legiferare in questi settori e incoraggia vivamente le autorità del

⁵ *Articolo 21 della Legge N° 86 dell'11 dicembre 1974 e Articolo 1 della Legge N° 44 del 29 aprile 1997*

⁶ *Si veda paragrafo precedente, Strumenti giuridici internazionali*

paese a provvedere quanto prima. Al riguardo, l'ECRI attira l'attenzione delle autorità sammarinesi sulla sua raccomandazione di politica generale N°7 "relativa alla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale", nella quale vengono descritti gli elementi a suo avviso essenziali per una legislazione organica in materia.

D. Disposizioni in materia di diritto civile ed amministrativo

12. La maggior parte delle disposizioni civili ed amministrative in materia di discriminazione contenute nell'ordinamento giuridico di San Marino riguardano il settore dell'occupazione. Tali disposizioni, che rispecchiano il convincimento secondo cui San Marino non conosce attualmente problemi di discriminazione basata sulla razza, il colore della pelle, la lingua e l'origine nazionale o etnica, trattano essenzialmente, almeno in modo esplicito, della discriminazione in base a credenze religiose, opinioni politiche o altre opinioni e all'appartenenza ad un sindacato o alla partecipazione alle sue attività. Per esempio, l'Articolo 14 della legge sull'occupazione stabilisce che, al momento dell'assunzione, il datore di lavoro non possa fare indagini sulle opinioni religiose o politiche del dipendente, né su fatti che non sono rilevanti per la valutazione delle sue capacità professionali⁷. L'Articolo 7 della legge relativa alle sanzioni disciplinari e ai licenziamenti stabilisce la nullità del licenziamento per motivi di fede o di credenze religiose, di libertà di pensiero o di espressione, di appartenenza ad un sindacato o di partecipazione alle sue attività⁸. L'Articolo 89 della Legge organica sui funzionari stabilisce la nullità di atti che fanno dipendere l'assunzione o il licenziamento da considerazioni legate all'appartenenza a sindacati, oppure da opinioni politiche o religiose o che causano pregiudizio in base alle suddette considerazioni⁹. Le autorità del Paese hanno informato l'ECRI che non è stato segnalato nessun caso in cui siano state applicate tali disposizioni.
13. Per quanto riguarda altri settori, oltre a quello dell'occupazione, esistono delle disposizioni che ribadiscono il principio generale della parità di trattamento senza discriminazioni basate su varie ragioni, ivi comprese, in certi casi, la razza e la nazionalità, in materia di istruzione¹⁰, attività sportive¹¹, accesso alle cure mediche¹² e negli statuti delle professioni mediche¹³. Nessun caso è stato portato dinanzi ai tribunali nel quadro di tali disposizioni
14. In vista dell'istituzione di un quadro giuridico organico ed efficace contro la discriminazione razziale, l'ECRI raccomanda alle autorità di San Marino di introdurre un corpo di leggi civili ed amministrative che coprano settori quali l'occupazione, l'educazione, l'abitazione, la sanità, i beni e i servizi destinati al pubblico e i luoghi pubblici, l'esercizio di attività economiche e i servizi pubblici. Al riguardo, l'ECRI si riferisce nuovamente alla sua raccomandazione di politica generale N° 7 sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale, nella quale vengono descritti gli elementi principali da prendere in considerazione per una legislazione organica in materia.

⁷ Legge N° 95 del 19 settembre 1989

⁸ Legge N° 23 del 4 maggio 1977

⁹ Legge N° 41 del 22 dicembre 1972

¹⁰ Articolo 1 della Legge N° 60 del 30 luglio 1980 e Articolo 1 della Legge N° 21 del 12 febbraio 1998

¹¹ Articolo 7 della legge N° 32 del 3 marzo 1997

¹² Legge N° 43 del 28 aprile 1989

¹³ Decreto N° 101 del 5 ottobre 1999 e Decreto N° 32 del 18 marzo 1996

E. Organi specializzati ed altre istituzioni

15. Al momento, San Marino non ha un Ombudsman o un organo specializzato, quale ad esempio una commissione specializzata che possa fungere, tra l'altro, da punto di riferimento e di assistenza per le vittime del razzismo e della discriminazione, da organo consultivo del Governo su questioni legate al razzismo e alla discriminazione e da punto focale per avviare iniziative di sensibilizzazione del pubblico e altre analoghe iniziative educative nel paese. Le autorità sammarinesi affermano che, a tutt'oggi, l'istituzione di un organo specializzato per combattere il razzismo e la discriminazione razziale non è una priorità, poiché tali fenomeni sono virtualmente inesistenti a San Marino. Nondimeno, l'ECRI è convinta che tale organo potrebbe in realtà svolgere un ruolo importante per esaminare in modo più approfondito la situazione in materia di razzismo e di intolleranza nel paese e costituire un punto di contatto visibile al quale ogni eventuale vittima possa rivolgersi per assistenza. In tale contesto, l'ECRI attira l'attenzione delle autorità di San Marino sulla sua raccomandazione di politica generale N° 2 relativa agli enti specializzati a livello nazionale per combattere il razzismo e l'intolleranza. La raccomandazione stabilisce una serie di linee guida e di principi da osservare al momento dell'istituzione di tale organo, che potrebbe essere un organo a sé stante con un particolare ambito di ricerca dedicato alle problematiche del razzismo e dell'intolleranza, oppure essere una sezione specializzata di un organo con obiettivi più vasti nel settore dei diritti dell'uomo in genere.

F. Educazione e formazione/ sensibilizzazione

- Scuole

16. Il Dipartimento della formazione didattica offre a varie categorie professionali, tra cui gli insegnanti, dei corsi di formazione e delle sessioni di studio su temi che spesso comprendono degli aspetti legati all'educazione multiculturale. Le autorità di San Marino hanno posto in risalto il fatto che molti insegnanti si sono avvalsi di tali possibilità di formazione. Ciononostante, l'ECRI ritiene che la formazione mirante a fornire agli insegnanti le competenze necessarie per operare ed insegnare in un ambiente multiculturale dovrebbe costituire parte integrante della formazione del corpo insegnante a tutti i livelli dell'istruzione, ivi compresa l'istruzione prescolastica.
17. L'educazione alla tolleranza e al rispetto delle differenze non è una materia separata dell'insegnamento primario e secondario, ma costituisce uno dei valori fondamentali che devono rispecchiarsi in tutte le discipline. Le singole scuole a livello primario e secondario spesso predispongono ed attuano dei progetti educativi interdisciplinari volti alla promozione di tali valori. L'ECRI incoraggia le autorità sammarinesi a prendere in esame l'opportunità di rafforzare l'aspetto dei diritti dell'uomo nei programmi scolastici, con particolare attenzione alla non discriminazione e al rispetto delle differenze. E' del parere che, sul lungo periodo, l'insegnamento dei diritti dell'uomo dovrebbe diventare obbligatorio nelle scuole primarie e secondarie. L'ECRI incoraggia inoltre le autorità di San Marino a verificare che l'educazione interculturale sia integrata realmente nella pratica pedagogica quotidiana delle scuole sammarinesi e a fornire, qualora si riveli necessario, delle linee guida formali e un incoraggiamento al riguardo.

- **Vasto pubblico**

18. Viene correntemente asserito a San Marino che il paese non conosce problemi legati al razzismo, alla discriminazione e all'intolleranza e che la società sammarinese è particolarmente tollerante. L'ECRI ha tuttavia rilevato che, sebbene non si segnalino manifestazioni ideologiche o violente di razzismo, esistono tuttavia dei pregiudizi latenti e in certi casi manifesti e degli stereotipi nei confronti di certi gruppi, in special modo della popolazione non sammarinese. Le questioni relative al razzismo, alla discriminazione e all'intolleranza e il riconoscimento che San Marino è un paese in cui continueranno a risiedere in modo permanente persone di varie origini non sono ancora oggetto di molti dibattiti pubblici. L'ECRI pensa che sia essenziale fare sforzi per attirare l'attenzione del pubblico e promuovere dei dibattiti su tali tematiche ed invita le autorità di San Marino a favorire tale processo accordando una priorità politica alle questioni riguardanti l'integrazione dei non cittadini e la lotta al razzismo, alla discriminazione e all'intolleranza¹⁴.

G. Accoglienza e situazione giuridica dei non cittadini

- **Immigrati**

19. La popolazione non sammarinese conta circa 800 persone (pari all'incirca al 16% della popolazione totale). Oltre l'80% dei non cittadini ha ottenuto la residenza, che garantisce la maggior parte dei diritti legati alla cittadinanza, con alcune eccezioni, quali il diritto di voto. Il resto della popolazione dei non cittadini è costituita da persone che dispongono di un permesso di soggiorno. Dopo un periodo di tempo di almeno tre, fino a cinque anni, il detentore di un permesso di soggiorno può presentare domanda per ottenere la residenza. Oltre a coloro che godono della residenza e del permesso di soggiorno, San Marino riceve ogni giorno circa 5 000 italiani che si recano a San Marino per lavoro. Questi lavoratori frontalieri dispongono di un permesso di lavoro e costituiscono quasi la metà della forza lavoro del settore privato di San Marino.
20. I lavoratori frontalieri possono usufruire unicamente di permessi di lavoro temporanei, rinnovati su base annua. Ne consegue che tali lavoratori, un gran numero dei quali ha lavorato a San Marino per molti anni, possono essere unicamente assunti con contratti di lavoro a tempo determinato. Sebbene i contratti vengano rinnovati nella maggior parte dei casi, l'ECRI fa osservare che tale posizione precaria può talvolta sfociare in situazioni che espongono i lavoratori allo sfruttamento o al ricatto da parte dei datori di lavoro. L'ECRI è conscia del fatto che la questione della durata dei permessi di lavoro e dei contratti dei lavoratori frontalieri è stata oggetto di numerosi dibattiti pubblici. Incoraggia vivamente le autorità sammarinesi a proseguire il dialogo con i sindacati, al fine di trovare una soluzione adeguata per tale problema e di garantire che questi lavoratori non subiscano una discriminazione a livello della durata del loro permesso di lavoro e del loro contratto. L'ECRI osserva a tal proposito che il 17 marzo 2003 è stata istituita una Commissione *ad hoc* sui lavoratori transfrontalieri, composta da rappresentanti del Governo, dei sindacati, e delle associazioni datoriali, al fine di prendere in esame le questioni dei lavoratori transfrontalieri e di avanzare proposte di regolamentazioni adeguate.

¹⁴ Si veda qui appresso, *Integrazione dei non cittadini nella società di San Marino*

21. L'ECRI ha inoltre appreso che alcuni datori di lavoro hanno recentemente cominciato ad assumere dipendenti in base a contratti di consulenza, sebbene la collaborazione sia in realtà di natura continuativa. Le condizioni di tali contratti sono meno favorevoli per i dipendenti, in particolar modo per quanto riguarda la retribuzione. E' stato riferito che tale situazione riguarda unicamente i non sammarinesi. L'ECRI invita vivamente le autorità ad esaminare più attentamente la questione e ad adottare gli eventuali provvedimenti correttivi necessari.
22. L'ECRI fa rilevare che in una situazione di boom economico come quello che ha conosciuto San Marino negli ultimi quindici anni e praticamente di piena occupazione, tali differenze di condizioni non hanno probabilmente provocato tensioni sociali particolarmente gravi. Tuttavia, come evidenziato qui appresso¹⁵, l'ECRI è convinta che il deteriorarsi delle condizioni economiche e sociali per l'insieme della popolazione possa determinare un inasprimento di tali tensioni. In tale contesto, l'ECRI è a conoscenza che si sono già verificate alcune manifestazioni pubbliche di intolleranza da parte di certe associazioni di lavoratori nei confronti dei lavoratori transfrontalieri.
23. La gran maggioranza dei non cittadini residenti a San Marino e dei lavoratori transfrontalieri del paese è costituita da italiani. E' tuttavia notevolmente aumentato, negli ultimi anni, il numero di persone provenienti dall'Europa centroorientale, dal Sudamerica e dall'Africa. Hanno trovato lavoro in vari comparti del settore privato, in particolare negli alberghi e ristoranti, nei negozi, nell'industria o nell'edilizia. Più recentemente ancora, si è assistito ad un aumento sensibile del numero di persone, soprattutto donne dei paesi dell'Europa centroorientale, che lavorano a San Marino in qualità di badanti per anziani o malati. Ci sono attualmente circa 230 badanti, pari a circa il 40% dei cittadini di paesi non membri dell'Unione europea impiegati nel settore privato nel paese. Pur vivendo e lavorando a San Marino, le loro condizioni attuali non rispecchiano tale realtà. Infatti, per decisione del Governo, il loro status è assimilato a quello dei lavoratori frontalieri, con le conseguenti limitazioni in termini di durata del contratto di lavoro. L'ECRI esprime preoccupazione poiché teme che tale situazione, unita alle condizioni di isolamento in cui talvolta possono trovarsi tali donne, possa rischiare di esporle allo sfruttamento. Esorta le autorità sammarinesi a prendere in esame la questione e a procedere a delle ricerche su eventuali situazioni analoghe vissute da cittadini extracomunitari occupati in altri settori, come quelli citati precedentemente.

- **Rifugiati e richiedenti asilo**

24. L'asilo può venir concesso dal Consiglio Grande e Generale sulla base della "Dichiarazione dei diritti dei cittadini e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese"¹⁶, il cui Articolo 1 (2) dispone che San Marino "riconferma il diritto di asilo politico". Dagli inizi degli anni '90, San Marino ha concesso 3 permessi di soggiorno per motivi di asilo politico e 12 permessi per motivi umanitari. L'ECRI incoraggia le autorità sammarinesi a ratificare la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, come precedentemente indicato¹⁷, e a stabilire una procedura per la domanda d'asilo e per le decisioni relative alle richieste di asilo.

¹⁵ *Integrazione dei non cittadini nella società di San Marino*

¹⁶ *Si veda qui sopra, Disposizioni costituzionali ed altre disposizioni fondamentali*

¹⁷ *Si veda qui sopra, Strumenti giuridici internazionali*

H. Accesso ai servizi pubblici

- **Accesso ai servizi sociali, quali l'assistenza sanitaria, la protezione sociale e l'alloggio**

25. Si è rilevato che, contrariamente ai cittadini di San Marino, gli stranieri disoccupati con diritto di residenza o permesso di soggiorno devono versare dei contributi mensili alla previdenza sociale per poter usufruire del sistema sanitario pubblico. L'ECRI invita le autorità sammarinesi a garantire che le condizioni di accesso dei disoccupati al sistema sanitario pubblico non provochino una discriminazione tra i cittadini sammarinesi e i non cittadini con diritto di residenza o permesso di soggiorno.

- **Accesso all'istruzione**

26. Seppure in aumento, il numero di bambini la cui madrelingua non è l'italiano è ancora limitato nelle scuole elementari e secondarie di San Marino. Nell'anno scolastico 2001/2002, per esempio, tali bambini hanno costituito all'incirca il 2% del totale degli alunni delle scuole elementari. L'ECRI apprezza il fatto che i bambini che non sono di madrelingua italiana seguano le stesse lezioni dei loro coetanei di lingua italiana e siano aiutati, se necessario, da interpreti. Invita ciononostante le autorità di San Marino a compiere ulteriori sforzi per proporre corsi supplementari di italiano come seconda lingua a questi bambini a tutti i livelli dell'istruzione, ivi compreso a livello prescolastico.

27. Le scuole pubbliche a San Marino prevedono corsi di religione cattolica. I genitori hanno però la facoltà di far esonerare i figli da tali corsi. Le autorità sammarinesi dichiarano che sono disponibili delle attività alternative per i bambini che non seguono i corsi di religione cattolica, sebbene non sia mai stato richiesto l'insegnamento di altre religioni. L'ECRI incoraggia le autorità sammarinesi a garantire che le opzioni alternative offerte al posto dell'educazione religiosa rispecchino per quanto possibile le richieste dei genitori.

I. Occupazione

28. Come indicato in altre sezioni di questo rapporto¹⁸, esistono gruppi di persone in situazione svantaggiata sul mercato del lavoro o che possono essere maggiormente vulnerabili alla discriminazione. L'ECRI ritiene utile condurre un'indagine sull'esistenza, la portata e le manifestazioni di un'eventuale discriminazione sul mercato del lavoro, se del caso nel quadro di una ricerca più ampia relativa al razzismo e alla discriminazione a San Marino¹⁹.

J. Monitoraggio della situazione nel paese

29. Il Centro Raccolta dati e statistiche dell'Ufficio della pianificazione economica raccoglie i dati relativi a tre categorie principali di persone: i cittadini sammarinesi, i cittadini con diritto di residenza e i detentori del permesso di soggiorno. Tali dati vengono suddivisi per sesso, età, nazionalità, livello di istruzione e qualifiche professionali. Per aiutare a individuare la presenza di

¹⁸ Si veda *Accoglienza e situazione giuridica dei non cittadini- immigrati ed integrazione dei non cittadini nella società di San Marino*

¹⁹ Si veda *qui appresso, Monitoraggio della situazione nel paese*

discriminazione diretta e indiretta e di situazioni svantaggiate, l'ECRI incoraggia le autorità di San Marino ad allargare il loro monitoraggio ad altri settori, tra cui l'abitazione, l'istruzione o l'accesso ai servizi sociali, con il dovuto rispetto per i principi di riservatezza e lasciando alle persone la facoltà di indicare la loro appartenenza ad un gruppo particolare. L'ECRI richiama inoltre l'attenzione sulla sua raccomandazione di politica generale N° 4 ("indagini nazionali sull'esperienza e la percezione della discriminazione e del razzismo dal punto di vista delle vittime potenziali"), ed invita vivamente le autorità sammarinesi ad intraprendere tali indagini. L'ECRI ritiene che, oltre ad armonizzare la legislazione pertinente, come raccomandato in altre sezioni del rapporto²⁰, si dovrebbe ugualmente istituire un sistema per accertarsi della frequenza degli atti razzistici e discriminatori, che tenga conto ugualmente degli esposti presentati alle autorità e del seguito loro riservato.

SEZIONE II: QUESTIONI PARTICOLARMENTE PREOCCUPANTI

In questa sezione dei rapporti paese per paese, l'ECRI intende richiamare l'attenzione su un certo numero di questioni che, a suo avviso, meritano un'attenzione particolare ed urgente nel paese in questione. Nel caso di San Marino, l'ECRI vorrebbe evidenziare la questione dell'integrazione dei non cittadini nella società sammarinese.

K. Integrazione dei non cittadini nella società sammarinese

30. La popolazione di San Marino conta circa 30.000 persone, di cui circa l'83,7% è costituito da cittadini sammarinesi. Il resto della popolazione è composto da italiani (14,2%), cittadini di Stati non membri dell'Unione europea (1,9%) e cittadini dell'Unione europea (0,2%). Come precedentemente indicato²¹, oltre l'80% della popolazione dei non cittadini sammarinesi dispone della residenza, e circa il 20% dispone del permesso di soggiorno.
31. La maggior parte della popolazione non sammarinese è quindi composta essenzialmente da italiani e non è di conseguenza caratterizzata da nessuna differenza culturale rilevante rispetto alla popolazione del paese e parla la stessa lingua. L'ECRI nota, tuttavia, che perfino per queste persone, per le quali non esistono differenze linguistiche o culturali che possano costituire una barriera, si può rivelare difficile una piena integrazione nella società. In modo più generale, si afferma che l'atteggiamento della società nei confronti dei non cittadini, ivi compresi gli italiani, è talvolta negativo. Per i non cittadini che non sono di origine italiana, la diversità della lingua e le differenze culturali in confronto più sensibili costituiscono spesso ulteriori elementi suscettibili di complicare la loro integrazione ed effettiva partecipazione alla vita della società sammarinese.
32. L'ECRI nota che, sebbene non risulti in genere che le relazioni tra i non cittadini e la comunità della maggioranza siano particolarmente tese, la situazione potrebbe peggiorare, qualora le condizioni economiche e sociali diventassero meno favorevoli per l'insieme della popolazione. In tal caso, la relativa mancata integrazione dei non cittadini in quanto membri partecipanti pienamente alla vita della società li potrebbe rendere particolarmente vulnerabili, se dovessero insorgere manifestazioni di xenofobia e di intolleranza.

²⁰ Si veda *Disposizioni in materia di diritto penale, disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo*.

²¹ *Accoglienza e situazione giuridica dei non cittadini – Immigrati*

33. L'ECRI è convinta che le autorità di San Marino debbano affrontare la questione di come sviluppare ed attuare una visione strategica globale tesa alla completa integrazione dei non cittadini nella società e nelle strutture del paese. Tale strategia dovrebbe essere definita in stretta consultazione con le comunità dei non cittadini. A tal proposito, l'ECRI fa notare che il numero relativamente limitato di persone coinvolte potrebbe facilitare l'elaborazione di una politica che rispecchi realmente le preoccupazioni di una popolazione eterogenea di non cittadini. Come indicato precedentemente, dei sondaggi di opinioni su come vengono percepite l'intolleranza e la discriminazione potrebbero rivelarsi particolarmente utili per l'elaborazione di tale strategia e per l'individuazione delle sue aree prioritarie²². In ogni modo, l'ECRI è persuasa che nell'ambito della strategia di integrazione si dovrebbero intensificare gli sforzi già compiuti nel campo dell'insegnamento dell'italiano come seconda lingua ai bambini e agli adulti di madrelingua non italiana e della formazione di gruppi professionali chiave, quali gli insegnanti, i funzionari e certe categorie di datori di lavoro su temi riguardanti il rispetto delle differenze e la non discriminazione. Si dovrebbero compiere particolari sforzi per rivolgersi alle persone potenzialmente isolate o più vulnerabili, come per esempio quelle provenienti da paesi dell'Europa centroorientale, il Sudamerica e l'Africa, che lavorano come badanti o nell'industria turistica, in particolare per fare in modo che siano adeguatamente informate sulla loro situazione giuridica, sulle norme in vigore, i loro diritti e su come ottenere maggiore assistenza e consigli. L'ECRI sottolinea che, dal momento che l'integrazione è un processo a doppio senso, una strategia di integrazione riuscita non si può limitare ad adottare provvedimenti indirizzati alla popolazione non cittadina, ma dovrebbe altresì comprendere delle misure rivolte alla popolazione della maggioranza, segnatamente nel campo dell'educazione e della sensibilizzazione. L'ECRI è convinta che l'elaborazione di un piano d'azione nazionale nel quadro del seguito da dare alla Conferenza mondiale di Durban contro il razzismo costituirebbe un'opportunità ideale per affrontare le questioni dell'integrazione dei non cittadini nella società sammarinese.
34. L'ECRI ritiene ugualmente che la possibilità di concedere il diritto di elettorato attivo e passivo a livello locale agli stranieri potrebbe considerarsi un mezzo per migliorarne la partecipazione nelle loro comunità locali di residenza. A tal proposito, l'ECRI attira l'attenzione delle autorità sammarinesi sulla Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, che prevede, tra l'altro, di concedere il diritto di eleggibilità e di voto nelle elezioni locali ai non cittadini che vi risiedono da lungo tempo²³.
35. L'ECRI è parimenti convinta che un elemento ed un incentivo importante per l'integrazione di una persona in un paese potrebbe essere l'acquisizione della cittadinanza. Ritiene pertanto che si potrebbero compiere ulteriori passi per facilitare l'accesso alla naturalizzazione, come sottolineato qui sopra²⁴. Crede inoltre che dovrebbero essere rivedute le disposizioni esistenti in materia di trasmissione della cittadinanza. Come precedentemente indicato²⁵, con l'eliminazione della possibilità di acquisire la cittadinanza per matrimonio, la riforma del novembre 2000 della legge sulla cittadinanza ha abrogato alcune disposizioni che stabilivano un trattamento differenziato tra i cittadini e le

²² *Monitoraggio della situazione nel paese*

²³ *Vedi qui sopra, Strumenti giuridici internazionali*

²⁴ *Disposizioni costituzionali ed altre disposizioni fondamentali- legge sulla cittadinanza*

²⁵ *Ibidem*

cittadine sammarinesi. Tuttavia, sussistono altri esempi di trattamento diverso in base al sesso in materia di trasmissione della cittadinanza sammarinese ai figli. Infatti, soltanto i cittadini maschi di San Marino trasmettono alla nascita la cittadinanza del paese ai figli nati da moglie non sammarinese, mentre le cittadine sammarinesi non possono trasmettere la cittadinanza ai figli alla nascita e pertanto, se il padre non è sammarinese, il figlio non otterrà la cittadinanza alla nascita, ma potrà presentare domanda ed acquisire la cittadinanza al raggiungimento del diciottesimo anno di età.

36. L'ECRI teme che tale trattamento differenziato, che costituisce una discriminazione fondata sul sesso nei confronti dei genitori, sia ugualmente discriminatorio nei confronti dei bambini per ragioni legate alla cittadinanza dei genitori. I bambini la cui madre è cittadina sammarinese, ma non il padre, non possono richiedere la cittadinanza fino ai 18 anni. Fino a poco tempo fa, nell'attesa del raggiungimento del diciottesimo anno di età, veniva loro concesso il permesso di soggiorno, mentre ora l'ECRI ha compreso che godono del diritto di residenza. I diritti legati a tale status comprendono la maggior parte dei diritti derivanti dal possesso della cittadinanza sammarinese. L'ECRI ha tuttavia notato che l'assenza della cittadinanza sammarinese implica che tali ragazzi siano esclusi da certe attività, quali, ad esempio, la partecipazione a manifestazioni sportive in quanto rappresentanti delle squadre nazionali. Oltre all'incidenza negativa sull'esercizio di certi diritti specifici, apparentemente l'assenza della cittadinanza sammarinese può talvolta rivelarsi umiliante nella vita quotidiana di questi ragazzi, visto l'atteggiamento della società nei loro confronti.
37. Le autorità di San Marino asseriscono che stanno riesaminando questo aspetto della legislazione sulla cittadinanza, in vista di una eventuale modifica. L'ECRI le esorta vivamente a riconsiderare le sopraccitate disposizioni della legge sulla cittadinanza, in modo da consentire a tutti i figli di un cittadino o di una cittadina sammarinese, senza distinzione di sesso, di acquisire la cittadinanza alla nascita.

BIBLIOGRAFIA

Questa bibliografia elenca le principali pubblicazioni che sono state consultate durante l'esame della situazione a San Marino: non costituisce un elenco esauriente di tutte le fonti di informazione di cui ha potuto disporre l'ECRI nella preparazione del rapporto.

1. CRI (98) 25: Report on San Marino, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
2. CRI (96) 43: ECRI general policy recommendation n° 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
3. CRI (97) 36: ECRI general policy recommendation n° 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
4. CRI (98) 29: ECRI general policy recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
5. CRI (98) 30: ECRI general policy recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (2000) 21: ECRI general policy recommendation n° 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000
7. CRI (2001) 1: ECRI general policy recommendation n° 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000
8. CRI (98) 80 rev: Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, ECRI, Strasbourg, 2000
9. CDMG (97) 17 rev.: « Recent developments in policies relating to migration and migrants », European Committee on Migration, Council of Europe, January 1998
10. CDMG (99) 7 final: « Recent developments in policies relating to migration and migrants », European Committee on Migration, Council of Europe, 1999
11. Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese
12. « I programmi per la scuola elementare », Dicastero pubblica istruzione e cultura, Repubblica di San Marino
13. « Ipotesi di programmazione educativa didattica organizzativa della scuola elementare », Dipartimento istruzione e cultura, Direzione scuole elementari, Repubblica di San Marino
14. ACFC/SR (99) 1: Report submitted by San Marino pursuant to Article 25, paragraph 1, of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, February 1999
15. ACFC/INF/OP/I(2001)7: "Opinion on San Marino", Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, November 2000
16. Resolution Res CMN (2001)8: On the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by San Marino, Committee of Ministers, Council of Europe, November 2001
17. HRI/CORE/1/Add.119, « Core document forming part of the reports of State Parties – San Marino », United Nations, May 2002

18. Case of Buscarini and others v. San Marino (24645/94), European Court of Human Rights, February 1999
19. «Country Reports on Human Rights Practices for 2001 – San Marino», US Department of State, March 2002
20. « US Department of State Annual Report on International Religious Freedom for 2002 – San Marino», US Department of State, October 2002
21. « Rapporto sull'occupazione nella Repubblica di San Marino», Confederazione Democratica Lavoratori Sammarinesi, September 2002

