

MODELLO DI LEGGE NAZIONALE CORNICE
PER LA PROMOZIONE DELLA TOLLERANZA IN EUROPA
proposta all'adozione dei Parlamenti degli Stati europei

Considerato che il rispetto della dignità umana si basa sul riconoscimento della diversità delle persone e sul diritto alla diversità spettante ad ogni persona;

Considerato che la tolleranza postula apertura mentale di tutti a idee e modi di vivere non usuali;

Considerato che il concetto di tolleranza è all'opposto di ogni forma di illegale discriminazione;

Considerato che la tolleranza ha una funzione vitale per rendere possibile la felice coesistenza di gruppi diversi in ogni società nazionale;

Considerato che questa coesistenza arricchisce e rafforza il tessuto della società nazionale senza intaccarne l'identità fondamentale, i suoi valori comuni, la sua storia, le sue aspirazioni e finalità;

Considerato che l'integrazione in una determinata società nazionale non implica assimilazione;

Considerato che la coesistenza e la cooperazione in una società democratica richiedono che individui e gruppi diversi si facciano concessioni reciproche;

Considerato che il rispetto dei caratteri distintivi dei diversi gruppi non devono indebolire i comuni doveri di cittadinanza responsabile nell'ambito di una società democratica e aperta nella sua globalità;

Tutto ciò considerato, si statuisce quanto segue:

Sezione 1. Definizioni

Per gli effetti di questa legge:

(a) “Gruppo” indica una pluralità di persone unite da comuni radici razziali o culturali, origine o discendenza etnica, affiliazione religiosa o legami linguistici, identità di genere o orientamento sessuale, o qualsiasi altra caratteristica di natura analoga;

(b) “Ingiuria al gruppo” indica un commento diffamatorio reso in pubblico e rivolto ad un gruppo quale definito sub (a) – o a membri di questo – con l'intento di incitare alla violenza, di calunniare il gruppo, di esporlo al ridicolo o di sottoporlo a false accuse.

Note esplicative:

(i) La definizione riguarda le “ingiurie al sangue” e gli insulti antisemiti, e parimenti gli addebiti del tipo “gli zingari sono ladri” o “i mussulmani sono terroristi”.

(ii) Si intende che “l'ingiuria al gruppo” può apparire indirizzata ai membri del gruppo anche in riferimento a un diverso tempo (altra epoca storica) o luogo (es. in altro Stato).

(c) “Crimine di odio” indica ogni atto criminoso comunque definito, commesso ai danni di persone o di beni, ove le vittime o gli obiettivi sono scelti in ragione della loro reale o supposta relazione con un gruppo quale definito sub (a), o della appartenenza a tale gruppo o del sostegno ad esso conferito.

(d) “Tolleranza” indica rispetto e accettazione dell'espressione, preservazione e sviluppo della distinta identità di un gruppo quale definito sub (a), senza che ciò pregiudichi il principio di coesistenza di gruppi diversi in una determinata società.

Nota esplicativa

La coesistenza di gruppi diversi in una determinata società richiede, *inter alia*, una certa conoscenza della lingua locale come mezzo di comunicazione con le autorità e con il contesto sociale.

Sezione 2. Scopo

La legge si propone:

- (a) di promuovere la tolleranza nella società senza indebolire i comuni legami che tengono unita la società stessa;
- (b) di incoraggiare la tolleranza fra diverse società;
- (c) di eliminare i crimini di odio quali definiti in Sez.1(c);
- (d) di condannare ogni manifestazione di intolleranza fondata su prevenzione, pregiudizio e fanatismo;
- (e) di operare concretamente per combattere l'intolleranza, con l'obiettivo specifico di concorrere ad eliminare il razzismo, i pregiudizi di colore, la discriminazione etnica, l'intolleranza religiosa, le ideologie totalitarie, la xenofobia, l'antisemitismo, l'antifemminismo e l'omofobia.

Note esplicative

- (i) Questa formulazione non entra nel dettaglio delle distinzioni delle voci elencate. Così l'intolleranza religiosa copre islamofobia, anticristianesimo, ecc.; la discriminazione etnica copre le attività anti-Rom (zingari), ecc.
- (ii) L'antisemitismo è menzionato a parte perché esso interferisce con diversi profili di discriminazione: di fatto esso non si limita alla semplice intolleranza religiosa (la conversione religiosa non valse a salvare gli ebrei dallo sterminio sotto il nazismo).

Sezione 3. Garanzie dei diritti

La tolleranza (quale definita in Sez.1,d) deve essere garantita a ogni gruppo (quale definito in Sez.1,a) con specifico riguardo al godimento dei seguenti diritti umani:

Note esplicative

- (i) L'elenco dei diritti umani di seguito enumerati non è esaustivo.
 - (ii) I diritti in elenco sono da interpretare in senso ampio.
 - (iii) E' importante sottolineare che la tolleranza deve essere praticata non solo dagli enti governativi ma parimenti dagli individui, nella specie dai membri di un gruppo *vis-à-vis* quelli di un altro gruppo.
 - (iv) La garanzia di tolleranza deve essere intesa non solamente come relazione verticale (da governo a individui) ma anche come relazione orizzontale (da gruppo a gruppo e da persona a persona). Spetta al Governo assicurare che l'intolleranza non venga praticata in qualsiasi tipo di relazione, in senso verticale o orizzontale).
- (a) Libertà di espressione, che comprende la libertà di cercare, ricevere e distribuire informazioni e idee – senza limiti di frontiere – sia oralmente che in iscritto o a mezzo stampa e con qualsiasi mezzo di comunicazione di massa incluso Internet;
 - (b) Libertà di religione e di fede, espressa sia individualmente sia in comunità con altri, che comprende:
 - (i) libertà di manifestare la propria religione o fede attraverso forme di devozione, osservanze, culti, rituali, pratiche e insegnamenti, e
 - (ii) libertà di cambiare o di lasciare la propria religione;
 - (c) Libertà di associazione con altri membri del gruppo al fine di promuoverne la cultura specifica, i modi di vita, la religione o la lingua;

- (d) Libertà di riunione pacifica, comprendente cortei e dimostrazioni non violente;
- (e) Libertà di voto e di candidatura alle elezioni, in conformità alle prescrizioni generali relative a cittadinanza, età minima e residenza;
- (f) Libertà di partecipazione alla gestione della cosa pubblica, ivi compreso l'accesso ai pubblici uffici, in conformità alle prescrizioni generali riguardanti la cittadinanza e le qualificazioni richieste;
- (g) Diritto all'acquisto della cittadinanza in base a requisiti di nascita o di protratta residenza;
- (h) Libertà di movimento;
- (i) Diritto alla riservatezza della vita privata;
- (j) Libertà di accesso alle professioni, sussistendo le richieste qualificazioni generali, e alle attività economiche individuali;
- (k) Libertà di educazione nella lingua del gruppo e in accordo con le sue tradizioni culturali e religiose;
- (l) Diritto ad uguale partecipazione alle attività culturali in genere;
- (m) Diritto a disporre di proprietà e a riceverne in eredità;
- (n) Diritto all'abitazione;
- (o) Diritto al lavoro, ivi compresa la libera scelta dell'impiego e la parità di salario a parità di lavoro prestato;
- (p) Diritto all'assistenza sanitaria e alla sicurezza sociale.

Sezione 4. Limitazioni

I diritti garantiti nella Sezione 3 sono soggetti alle seguenti limitazioni, da applicarsi in rapporto alle esigenze di una società democratica:

Note esplicative

- (i) L'elenco delle limitazioni di seguito enumerate ha carattere esaustivo.
- (ii) Le limitazioni elencate devono essere interpretate in senso restrittivo.
- (iii) Le limitazioni sono riferite genericamente. Non tutti i diritti garantiti nella Sezione 3 sono necessariamente soggetti a tutte le limitazioni qui elencate.

- (a) Sicurezza nazionale e internazionale;

Nota esplicativa

La tolleranza non può essere usata come mezzo per assolvere il terrorismo o per coprire attività volte a sovvertire la pace e la sicurezza interna e internazionale.

- (b) Ordine pubblico;

Note esplicative

- (i) Un primo esempio: è da intendersi che le dimostrazioni (come esercizio della libertà di riunione) non sono da tollerare quando rischiano di degenerare in disordini o di ledere i diritti degli altri.
- (ii) Altro esempio: date le esigenze di lotta al crimine, può non essere consentito di tenere il volto coperto in pubblico.
- (iii) Le esigenze di ordine pubblico non riguardano solo la sfera del crimine e della violenza. Così, la pianificazione urbana e la disciplina del territorio possono bloccare il progetto di costruzione di un edificio di culto in un particolare sito.

- (c) Politica amministrativa;

Nota esplicativa

Tolleranza non implica che un gruppo possa estraniarsi dal resto della società rifiutandosi di avere rapporti con altri gruppi.

(d) Moralità pubblica;

Nota esplicativa

Esempi: la tolleranza non sta ad indicare accettazione di pratiche come l'infibulazione femminile, i matrimoni forzati, la poligamia o qualsiasi altra forma di sfruttamento o di sopraffazione della donna.

(e) Salute pubblica;

Nota esplicativa

Esempio: una Corte d'appello inglese ha giudicato legittimo il rifiuto opposto da una fabbrica di cioccolato all'assunzione di un barbuto Sikh in ragione del rischio di contaminazione batterica.

(f) Salvaguardia dei diritti e delle libertà degli altri;

Note esplicative

(i) La tolleranza è una via a doppio senso. I membri di un gruppo che vuole giovare della tolleranza devono dimostrarne a sua volta verso la società nel suo insieme, e altresì verso i membri di altri gruppi e verso i dissidenti e altri membri del loro stesso gruppo.

(ii) Non c'è da essere tolleranti verso gli intolleranti: ciò è importante soprattutto riguardo alla libertà di espressione, che non può essere abusata per diffamare altri gruppi.

Sezione 5. Migranti

(a) La tolleranza (come definita in Sez.1,d) deve essere garantita ad ogni gruppo (come definito in Sez.1,a), storicamente radicato nel territorio o anche di formazione recente a seguito di immigrazione da altri paesi.

(b) Gli stranieri migranti devono da parte loro aderire al principio della coesistenza di gruppi diversi nell'ambito di una singola società.

(c) Se uno straniero migrante, ammesso nel territorio di uno Stato senza peraltro averne acquisito la cittadinanza, dà chiara prova di non voler conformare la sua condotta al principio di coesistenza di gruppi diversi in una singola società nazionale può essere obbligato a lasciare il territorio dello Stato (fatta salva l'applicazione degli standard giuridici internazionali).

Note esplicative

(i) L'articolo 3, Protocollo 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo stabilisce: "Nessuno può essere espulso... dal territorio dello Stato di cui è cittadino". Perciò se l'immigrato abbia acquisito la cittadinanza il paragrafo (c) non è più applicabile.

(ii) Quanto ai non-cittadini, occorre ricordare che per l'articolo 4 dello stesso Protocollo "Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate". La decisione se l'immigrato abbia perso il diritto di rimanere nello Stato va quindi presa su base individuale attraverso una procedura giudiziaria o quasi-giudiziaria.

(iii) Il diritto di espellere lavoratori immigrati che "contravvengono all'ordine pubblico o al buoncostume" è previsto espressamente dall'articolo 19(8) della Carta Sociale Europea.

(iv) Il punto se uno straniero immigrato abbia dato chiara prova di non volersi conformare al principio di coesistenza di gruppi diversi in una singola società nazionale è questione di fatto da rimettere alla decisione di un'autorità giudiziaria o quasi-giudiziaria.

(v) All'atto dell'ammissione nello Stato agli stranieri migranti può chiedersi di firmare una dichiarazione di conoscenza della previsione di cui al punto (c).

Sezione 6. Esecuzione

Per dare esecuzione alla presente legge, il Governo:

(a) è tenuto ad assicurare una protezione speciale ai gruppi vulnerabili e svantaggiati.

Note esplicative

(i) I membri di gruppi vulnerabili e svantaggiati hanno titolo ad una protezione speciale, che si aggiunge alla protezione generale che viene assicurata ad ogni persona nel territorio dello Stato.

(ii) La protezione speciale richiesta per i membri di gruppi vulnerabili e svantaggiati può implicare un trattamento preferenziale. In senso stretto, tale trattamento preferenziale va oltre gli standard di rispetto e di accettazione che sono alla base del principio di tolleranza (v. la definizione di tolleranza in Sez.1,d). Peraltro la presente disposizione si giustifica per il collegamento fra intolleranza storica e vulnerabilità.

(iii) La risposta al quesito se e quali gruppi siano vulnerabili o svantaggiati in una data società varia da paese a paese.

(b) istituirà una speciale unità amministrativa col compito di sovrintendere all'applicazione della presente legge, impregiudicati i già esistenti meccanismi di controllo.

Note esplicative

(i) L'attuazione di questa norma dipende dalla struttura preesistente in ciascuno Stato. Nei paesi in cui è già operante una unità amministrativa con competenza generale di supervisione su leggi analoghe alla presente non occorrono ulteriori iniziative: invece, ove una tale unità non esista essa va costituita.

(ii) La speciale unità amministrativa opererebbe di preferenza presso il Ministero della giustizia (ma il Ministero dell'interno può essere una ragionevole alternativa).

(c) creerà una Commissione nazionale di monitoraggio sulla tolleranza, come organo indipendente composto di eminenti personalità esterne alla pubblica amministrazione, con poteri idonei a promuovere la tolleranza. In particolare la Commissione avrà il potere di:

(i) emettere direttive generali e specifiche raccomandazioni per le cose da fare;

(ii) esprimere valutazioni sul grado di concreta attuazione della presente legge;

(iii) diffondere le sue direttive, raccomandazioni e valutazioni attraverso i *mass media* e in altre forme;

(iv) promuovere la cooperazione internazionale con organi analoghi in altri Stati.

Note esplicative

(i) Il dato saliente dei punti (b) e (c) è la presenza di due organi nazionali competenti in materia di applicazione della presente legge. Il primo (sub b) è un ufficio governativo. Il secondo (sub c) è esterno all'amministrazione e opera in modo indipendente (come uno speciale Ombudsman).

(ii) la Commissione indipendente potrà rendere note le sue valutazioni circa l'applicazione della legge da parte di tutti i soggetti interessati. L'applicazione, in questo contesto, include (ma non si limita a) l'imposizione di sanzioni penali, l'educazione e la copertura mediatica.

(iii) La Commissione indipendente potrà organizzare conferenze nazionali o internazionali, convocare riunioni di gruppi di lavoro, seminari, ecc.

Sezione 7, Sanzioni penali

- (a) I seguenti atti saranno considerati reato e saranno punibili come delitti aggravati:
- (i) i crimini di odio, come definiti in Sez.1 (c);
 - (ii) l'incitamento alla violenza contro un gruppo, come definito in Sez.1(a);
 - (iii) le ingiurie al gruppo, come definite in Sez.1(b);
 - (iv) l'aperta approvazione di un'ideologia totalitaria, antisemita o xenofobica;
 - (v) la pubblica approvazione o negazione dell'Olocausto;
 - (vi) la pubblica approvazione o negazione di ogni altro atto di genocidio la cui esistenza risulti accertata da una corte o tribunale penale internazionale.

Nota esplicativa

Il punto(vi) non concerne il dibattito pubblico (o privato) e le differenze di opinione sulla questione se altri atti che non hanno formato oggetto di decisioni di corti internazionali integrino il crimine di genocidio.

- (b) I minori condannati per aver commesso delitti di cui sub(a) saranno sottoposti ad un programma di riabilitazione volto a formare in loro una cultura di tolleranza;
- (c) I delitti sub(a) non saranno considerati reati politici ai fini dell'estradizione;
- (d) Le vittime dei delitti sub (a) avranno titolo ad agire in giudizio contro i colpevoli e ad essere risarciti.
- (e) Le vittime dei delitti sub (a) avranno assistenza legale gratuita indipendentemente dalla loro condizione economica.

Sezione 8. Educazione

Il governo è tenuto ad assicurare quanto segue:

- (a) Le scuole svolgeranno corsi a tutti i livelli, a partire dalle primarie, per invogliare i giovani ad accettare la diversità e a promuovere un clima di tolleranza per le qualità e le culture degli altri.

Note esplicative

(i) Si tratta di un principio acquisito da tempo (cfr. *Dichiarazione sull'intolleranza - Una minaccia per la democrazia* del Consiglio d'Europa del 14.5.1981).

(ii) E' importante che tali corsi entrino prima possibile nei programmi scolastici, fin dalle elementari, ma devono poi proseguire ai livelli di istruzione superiore fino all'università.

- (b) Corsi analoghi integreranno la preparazione del personale militare e di quello addetto a garantire il rispetto delle leggi.
- (c) Corsi di sensibilizzazione ad una tolleranza consapevole dovranno essere rivolti ai diversi strati sociali, con un'attenzione particolare per le categorie professionali.

Note esplicative

(i) I corsi in oggetto faranno parte dei programmi di formazione permanente degli adulti.

(ii) Sono particolarmente importanti corsi professionali avanzati per giuristi (inclusi i giudici e il personale addetto alla giustizia penale), amministratori, ufficiali di polizia, medici, etc.

- (d) Il Ministero dell'istruzione elaborerà il materiale didattico occorrente per gli anzidetti corsi di sensibilizzazione alla tolleranza.
- (e) Gli insegnanti saranno preparati in modo da qualificarli come formatori in vista dei corsi anzidetti.
- (f) Il Ministero dell'istruzione vigilerà a che il materiale didattico nei corsi ordinari non contenga insinuazioni o ingiurie verso un gruppo definito come in Sez.1(a).

(g) La produzione di libri, spettacoli, inchieste giornalistiche, articoli di stampa, film e programmi televisivi atti a promuovere un clima di tolleranza saranno incoraggiati e, ove necessario, sostenuti finanziariamente dal Governo.

Sezione 9. Mass media

(a) Il Governo si adopererà perché i canali pubblici di comunicazione radio-televisiva riservino una determinata percentuale dei loro programmi alla promozione di un clima di tolleranza, come indicato in Sez.8(g).

(b) Il Governo incoraggerà i *mass media* privati (stampa compresa) a promuovere un clima di tolleranza, come indicato in Sez.8(g).

(c) Il Governo solleciterà tutti i *mass media*, pubblici e privati, ad adottare un codice etico di condotta atto ad evitare il diffondersi dell'intolleranza e soggetto al controllo di una commissione reclami.

Note esplicative

(i) Trattasi di una materia delicata, dovendosi escludere qualsiasi controllo censorio dei *media*. La commissione per i reclami dovrebbe essere formata da persone indipendenti che farebbero riferimento al sistema stesso dei *media* e non al Governo.

(ii) Connessa è la questione dell'abuso di Internet come strumento di diffusione della intolleranza. Sono note le proposte in discussione per una regolamentazione legale del cyberspazio, ma è troppo presto per prevedere come la questione potrà risolversi.