

2012

**Sintesi del rapporto
2012 del Servizio
per la lotta al razzismo**

**Quadro della situazione e
ambiti di intervento**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departimento federale dell'interno DFI
Segreteria generale SG-DFI
Servizio per la lotta al razzismo SLR

**Sintesi del rapporto
2012 del Servizio
per la lotta al razzismo**

**Quadro della situazione e
ambiti di intervento**

Impressum

Redazione: Salomé Blum
Traduzione: Servizio linguistico italiano della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno
Layout: Centro dei media elettronici, 3003 Berna
Editore: Servizio per la lotta al razzismo
Dipartimento federale dell'interno
Segreteria generale
3003 Berna
ara@gs-edi.admin.ch
www.edi.admin.ch

Marzo 2013

Indice

| | |
|---|-----------|
| Prefazione | 5 |
| 1 Introduzione | 7 |
| 2 Definizioni | 9 |
| 3 Basi legali | 11 |
| 3.1 Valutazioni riassuntive, sviluppi politici e provvedimenti attuati | 12 |
| 4 Competenze istituzionali | 14 |
| 5 Discriminazione razziale e razzismo in Svizzera: dati disponibili | 17 |
| 5.1 Dati pubblici | 17 |
| 5.1.1 Statistica criminale di polizia SCP | 17 |
| 5.1.2 Raccolta della CFR delle decisioni e sentenze riguardanti la norma penale contro il razzismo sancita nell'articolo 261 ^{bis} CP | 18 |
| 5.1.3 Rapporti annuali del Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet SCOCI | 19 |
| 5.1.4 Episodi di estremismo di destra: rapporti sulla sicurezza nazionale della Svizzera | 20 |
| 5.1.5 Indicatori di integrazione dell'Ufficio federale di statistica UST | 21 |
| 5.1.6 Sondaggio SLR « Convivenza in Svizzera » | 21 |
| 5.2 Media | 22 |
| 5.2.1 Consiglio svizzero della stampa | 22 |
| 5.2.2 Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva AIRR | 23 |
| 5.3 Dati di organizzazioni della società civile | 24 |
| 5.3.1 Rapporto annuale « Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza » basato sul sistema di documentazione e monitoraggio DoSyRa | 24 |
| 5.3.2 Cronologia annuale « Racisme en Suisse » della Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo GRA | 25 |
| 5.3.3 « Antisemitismusbericht » della Federazione svizzera delle comunità israelite FSCL e della Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo GRA | 26 |
| 5.3.4 « Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande » del Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione CICAD | 26 |
| 5.4 Prospettive | 27 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6 | Misure contro la discriminazione razziale in Svizzera | 29 |
| 6.1 | Misure trasversali a livello nazionale | 29 |
| 6.1.1 | Miglioramento dell'accesso alla giustizia | 29 |
| 6.1.2 | Inserimento della protezione dalla discriminazione nella politica di integrazione | 30 |
| 6.2 | Misure specifiche per ambito di vita | 31 |
| 6.2.1 | Economia e lavoro | 31 |
| 6.2.2 | Scuola e formazione | 33 |
| 6.2.3 | Alloggio | 36 |
| 6.2.4 | Salute | 38 |
| 6.2.5 | Settore sociale | 40 |
| 6.2.6 | Tempo libero e sport | 42 |
| 6.2.7 | Polizia | 44 |
| 6.2.8 | Procedura di naturalizzazione | 47 |
| 6.2.9 | Estremismo di destra | 48 |
| 6.3 | Misure a favore di determinati gruppi di destinatari | 50 |
| 6.3.1 | Misure a favore delle comunità ebraica e musulmana | 50 |
| 6.3.2 | Jenisch nomadi e stanziali | 54 |
| 7 | Temi prioritari fino al prossimo rapporto | 57 |

Prefazione

Uno Stato di diritto che si rispetti deve essere in grado di garantire gli stessi diritti umani a tutti i suoi abitanti. Deve cioè non soltanto evitare accuratamente qualsiasi prassi discriminatoria, ma anche proteggere attivamente la popolazione da ogni forma di discriminazione tenendo sotto osservazione i settori a rischio e combattendo il fenomeno dove questo si manifesta.

Nel nostro Paese quasi un terzo della popolazione residente permanente di più di 15 anni ha un retroterra migratorio. E un terzo di queste persone ha la cittadinanza svizzera. Il panorama religioso si fa viepiù composito. La Svizzera deve tenere il passo con questa evoluzione. Escludere gruppi di popolazione dal mercato degli alloggi e del lavoro od ostacolarne la partecipazione alla vita sociale comporta elevati costi sociali ed economici.

La nostra politica dell'integrazione è sulla buona strada e la Svizzera non conosce fratture o segregazioni sociali dovute a fattori etnici o religiosi. Eppure, dobbiamo constatare che anche da noi vi sono persone che subiscono discriminazioni a causa della loro origine, del colore della loro pelle, del loro nome, della loro religione (vera o presunta) o del loro stile di vita. Combattere questi fenomeni è compito dello Stato e della società civile, cioè di tutti noi.

Per riuscire nell'intento bisogna però conoscere bene l'argomento. Un'osservazione negativa sugli stranieri non è necessariamente xenofoba, così come non è espressione di razzismo anti-musulmano una ragionevole riserva formulata nei confronti dell'islamismo militante. I problemi della migrazione devono poter essere discussi in tutte le loro sfaccettature. Nel settore della discriminazione razziale e del razzismo queste distinzioni sono particolarmente importanti. L'anarchia terminologica e le accuse generalizzate annebbiano la visione dei problemi reali e impediscono di intervenire efficacemente.

Le disuguaglianze non sono sempre fondate su disparità di trattamento ingiustificate. Per poter raggiungere tutti gli aventi diritto, gli organi dello Stato devono costantemente verificare che le loro attività siano al passo con le esigenze delle pari opportunità e non discriminino nessuno. Non si possono trattare alla stessa maniera persone in condizioni diverse: esclusione, trascuratezza, emarginazione sociale e povertà vanno combattute attivamente in tutti i settori. Per definire gli interventi necessari e riconoscere per tempo le tendenze dell'evoluzione bisogna registrare gli atteggiamenti e gli episodi di razzismo e discriminazione e documentare e pubblicizzare i provvedimenti dello Stato e della società.

Con il presente rapporto, il Servizio per la lotta al razzismo ha creato le basi per un resoconto periodico che, a scadenza biennale, darà un quadro dell'evoluzione degli ambiti d'intervento, dei provvedimenti e dei loro effetti a tutti i livelli istituzionali. Con il nuovo resoconto si intende rafforzare il dialogo e il coordinamento tra Confederazione, Cantoni, Città, Comuni e organizzazioni della società civile e contribuire a un'efficace attuazione delle misure di protezione dalla discriminazione e degli impegni della Svizzera in materia di diritti umani.

Alain Berset
Consigliere federale

1 Introduzione

La discriminazione razziale si annida in tutti gli ambiti della vita: nella ricerca di un’abitazione, nel mondo del lavoro, all’ospedale, nei rapporti con le autorità, nello sport e nel tempo libero. Alcuni settori sono di competenza della Confederazione, molti altri dei Cantoni e dei Comuni. I dati e le valutazioni disponibili sono numerosi, ma manca a tutt’oggi un quadro generale delle diverse strategie di rilevazione, intervento e prevenzione. Per questo nel 2007 il Consiglio federale ha incaricato il Servizio per la lotta al razzismo SLR di documentare regolarmente la diffusione della discriminazione e degli atteggiamenti razzisti nel nostro Paese e i provvedimenti adottati per combatterli.¹ E di sviluppare, a complemento dei dati disponibili, uno strumento per rilevare gli atteggiamenti xenofobi, razzisti, antisemiti e di estrema destra.²

Su questa base è stato elaborato il « Rapporto 2012 del Servizio per la lotta al razzismo – Quadro della situazione e ambiti d’intervento », che costituisce la base per un resoconto periodico sulla discriminazione e il razzismo previsto a scadenza biennale. Con esso si è creato un quadro di riferimento sulla cui base si potranno identificare lacune e sviluppare linee di valutazione a lungo termine più sistematicamente di quanto avvenuto finora.

La presente sintesi riassume gli elementi essenziali della versione integrale del rapporto (denominato nel seguito « rapporto integrale » per ragioni di leggibilità). La sintesi è destinata a chi desidera avere rapidamente un quadro sintetico dei capitoli del rapporto. Il rapporto integrale (disponibile in tedesco e francese), che tratta gli argomenti in maniera più approfondita e arricchisce le informazioni con rinvii ed esempi, non esiste in forma cartacea ma può essere scaricato dal sito del SLR in versione pdf.

Nella sua prima parte (capitoli 2-5), la presente sintesi definisce i termini in uso, espone la situazione giuridica e istituzionale attuale e dà un quadro delle fonti di dati disponibili. La seconda parte (capitolo 6) è invece dedicata ai provvedimenti contro la discriminazione razziale e il razzismo (aggiornati alla fine del 2012): dopo una presentazione dei provvedimenti generali, sono illustrate la situazione e le misure previste in settori particolarmente sensibili,

1 Cfr. il rapporto Misure d’integrazione e l’allegato Pacchetto di misure nel quadro del mandato del Consiglio federale Misure d’integrazione, misura 3.9., Berna, 30 giugno 2007: www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2007/2007-08-220.html, e gli Obiettivi del Consiglio federale 2008, obiettivo 10 Promuovere la coesione sociale: <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/01284/index.html?lang=it&unterseite=yes>

2 Cfr. il capitolo 5.1.6. L’inchiesta « Convivenza in Svizzera ».

come il lavoro, l'alloggio e il tempo libero. Da ultimo è descritta la situazione specifica di alcuni gruppi di popolazione particolarmente vulnerabili. Nella sintesi non sono riportate le prese di posizione della Commissione federale contro il razzismo CFR e della Commissione federale della migrazione CFM, che il rapporto integrale invece contempla.

2 Definizioni

Per poter combattere efficacemente il razzismo e la discriminazione razziale, sono necessarie definizioni chiare. Qui di seguito definiamo i termini che saranno poi usati nel testo.

Il termine **razzismo** designa un'ideologia che, sulla base di criteri etnici, religiosi o nazionali, presume una suddivisione naturale dell'umanità in categorie (le cosiddette «razze») cui dà un ordine gerarchico. Di conseguenza le persone non sono considerate e trattate come individui, ma come appartenenti a queste pseudo categorie dalle caratteristiche comuni ritenute immutabili. Il costrutto sociale di «razza» non fa riferimento soltanto a caratteristiche esteriori, ma anche a presunte peculiarità dovute a cultura, religione od origine. Ecco perché, per esempio, differenze di status socio-economico sono «dichiarate» biologicamente date con l'appartenenza etnica, culturale o religiosa. Oggi il concetto di «razza» è usato raramente. Si parla piuttosto di culture incompatibili, etnie estranee o «stranieri», presentati come diversi e quindi indesiderabili.

La **discriminazione razziale** comprende l'insieme degli atti finalizzati a privare dei loro diritti le persone, a trattarle in modo ingiusto o intollerante, a denigrarle, offenderle o a metterle in pericolo la vita e l'integrità fisica, semplicemente a causa delle loro caratteristiche fisiognomiche, etniche, culturali (lingua, nome) o religiose. A differenza del razzismo, la discriminazione razziale non ha necessariamente un fondamento ideologico. I meccanismi di esclusione e discriminazione possono toccare sia autoctoni che stranieri, indipendentemente dall'aspetto fisico e dalla religione.

Si è in presenza di **discriminazione diretta** quando una persona per ragioni inammissibili è trattata in maniera meno vantaggiosa di un'altra in una situazione analoga. Rientrano invece nella categoria della **discriminazione indiretta** le basi legali, politiche e prassi che, nonostante l'apparente neutralità, hanno come risultato una disparità di trattamento illecita. Vi sono inoltre persone esposte alla **discriminazione multipla**, cioè oltre alla discriminazione razziale anche alla discriminazione sessuale, sociale o in quanto disabili. È il caso per esempio delle donne appartenenti allo stesso tempo a una minoranza etnica e a una classe sociale svantaggiata.

La **xenofobia** è un atteggiamento fondato su pregiudizi e stereotipi che associa sentimenti negativi a tutto ciò che viene ritenuto straniero. Dal punto di vista sociopsicologico, un'immagine negativa degli «stranieri» produce un senso di superiorità. La costruzione di immagini di presunti «stranieri» o «altri» è di stampo socioculturale e può quindi essere modificata. L'uso

del termine « xenofobia » è rischioso, in quanto spiegare i processi della stigmatizzazione in termini psicologici e biologici suggerisce che violenza ed esclusione siano date per natura. Il concetto di « xenofobia » è tuttavia utile per definire l'atteggiamento confuso e non necessariamente a sfondo ideologico di chi rifiuta per principio l'« inforestieramento » e auspica una politica dell'immigrazione estremamente restrittiva e selettiva. Il termine è per altro usato anche perché molto diffuso nei contratti e nei documenti internazionali.

Il termine **antisemitismo** indica l'ostilità radicata nei confronti degli ebrei, definiti e percepiti come una « razza » unitaria. L'antisemitismo è una forma particolare di razzismo in cui un popolo viene identificato con una religione. In Svizzera l'antisemitismo è ritenuto un caso particolare di razzismo, che presenta però caratteristiche proprie che rendono necessari approcci e provvedimenti specifici sia nel settore della sensibilizzazione e prevenzione che nella ricerca empirica.

Il **razzismo antimusulmano** è l'atteggiamento di ostilità nei confronti delle persone che si definiscono o sono percepite come musulmane. Nel razzismo antimusulmano possono convergere anche elementi di rifiuto nei confronti di persone originarie di determinati Paesi (islamici), di società considerate patriarcali e misogine o della pratica fondamentalistica della fede. Rientrano nella visione di un antimusulmano anche la convinzione che tutti i musulmani vogliano introdurre la sharia, non rispettino i diritti umani e simpatizzino con i terroristi. Il concetto di razzismo antimusulmano viene preferito a quello di islamofobia, in quanto le misure statali contro la discriminazione dei musulmani intendono proteggere singoli individui e gruppi di individui, non una religione.

La caratteristica essenziale dell'**estremismo di destra** sono la convinzione che gli uomini non siano tutti uguali e un'ideologia dell'esclusione che può andare di pari passo a un elevato grado d'accettazione della violenza. Tutte le definizioni dell'estremismo di destra concordano nell'individuare componenti costitutive nel razzismo e nella xenofobia. Gli estremisti di destra ritengono che le disuguaglianze sociali siano dovute a fattori razziali o etnici e chiedono omogeneità etnica. I diritti fondamentali e i diritti dell'uomo non sono considerati principi validi dappertutto per tutti gli uomini. Il pluralismo dei valori della democrazia liberale e il « multiculturalismo » della società globalizzata sono rifiutati e combattuti.

3 Basi legali

Sensibilizzazione, prevenzione, interventi e mediazione sono certo molto importanti per combattere la discriminazione razziale. Affinché gli interessati possano difendersi nei casi concreti, sono però necessari anche strumenti legali. Qui di seguito esponiamo brevemente le basi legali nazionali, cantonali e internazionali. Subito dopo saranno affrontati i principali aspetti critici della legislatura vigente e le prassi adottate a livello federale e cantonale per ovviarvi. Il rapporto integrale tratta dettagliatamente le basi legali di diritto costituzionale, penale e civile.

In Svizzera, la lotta a qualsiasi forma di discriminazione è fondata sul principio di uguaglianza giuridica sancito dalla Costituzione federale (art. 8 cpv. 1 Cost.), sul divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.) e su concetti giuridici generali (p. es. gli obblighi generali del datore di lavoro). Inoltre, l'articolo 35 della Costituzione federale prescrive che i diritti fondamentali devono improntare l'intero ordinamento giuridico: chi svolge un compito statale deve contribuire ad attuarli (art. 35 cpv. 2 Cost.). La autorità provvedono affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, siano realizzati anche nelle relazioni tra privati (influenza indiretta sul diritto privato secondo l'art. 35 cpv. 3 Cost.).

Contro la discriminazione di genere e la discriminazione delle persone con disabilità sono state emanate leggi specifiche applicabili anche alle relazioni tra privati. Finora, il Parlamento si è invece sempre rifiutato di emanare una legge speciale per la prevenzione della discriminazione razziale. Questo significa che è possibile difendersi dalle violazioni del principio di uguaglianza giuridica o del divieto di discriminazione commesse dalle autorità, ma non da quelle commesse da privati. In questi ultimi casi bisogna far riferimento a concetti giuridici generali o a disposizioni di tutela del diritto privato o del diritto amministrativo. L'unica disposizione vigente che prevede il perseguimento penale della discriminazione razziale è la norma antirazzismo introdotta nel 1995 nel Codice penale svizzero (art. 261^{bis}).

A livello internazionale, la Svizzera ha ratificato diverse convenzioni che vietano il razzismo e la discriminazione razziale, in particolare la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (RS 0.104). Il nostro Paese attribuisce grande importanza all'attuazione dei propri impegni internazionali, che sono perlopiù di carattere programmatico e non direttamente riferiti all'applicazione concreta del diritto. Nel quadro della convenzione sulla discriminazione razziale, tuttavia, la Svizzera riconosce il diritto alla procedura di ricorso individuale (articolo 14). Esauriti i rimedi giuridici nazionali, le persone fisiche possono dunque denunciare le violazioni delle disposizioni della convenzione al Comitato della convenzione dell'ONU contro il razzismo CERD.

Sedici Cantoni hanno espressamente accolto nella loro costituzione il divieto di discriminazione.³ Undici prevedono esplicitamente la protezione dalla discriminazione o la lotta al razzismo nella legislazione sull'integrazione.⁴ Gli altri si riferiscono direttamente al diritto federale. Trattandosi di un tema largamente trasversale, la protezione dalla discriminazione può essere però prevista esplicitamente anche in altre leggi, per esempio tra le disposizioni sulle naturalizzazioni (p. es. nelle leggi sulla cittadinanza), o in atti legislativi concernenti altri settori pubblici (p. es. nelle ordinanze sui manifesti).

3.1 Valutazioni riassuntive, sviluppi politici e provvedimenti attuati

Nel complesso, le normative svizzere sulla discriminazione razziale e il razzismo coincidono in molti punti con le regolamentazioni internazionali ratificate dal nostro Paese. Organizzate per settori e nel rispetto del federalismo, sono però molto complesse. Non a caso, organizzazioni internazionali, la CFR e organizzazioni svizzere della società civile criticano soprattutto la mancanza di una base legale unitaria e di un piano di azione nazionale. Vorrebbero o una legislazione contro la discriminazione dettagliata e comprensiva di tutti gli aspetti del problema o una legge speciale sulla discriminazione razziale applicabile anche tra privati. Dal 2007, tuttavia, il Parlamento ha respinto tutte le iniziative e le mozioni che chiedevano una legge sulla parità di trattamento. Anche il Consiglio federale ritiene che le disposizioni vigenti garantiscano una protezione sufficiente contro la discriminazione. Considera tuttavia preoccupante che le vittime vi si appellino troppo poco e ha quindi avviato misure per il miglioramento dell'applicazione del diritto in vigore:

- **Lotta alla discriminazione nel quadro della politica dell'integrazione:** già nel rapporto del 2010 concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione il Consiglio federale aveva deciso che la protezione dalla discriminazione deve essere considerata un elemento importante della promozione specifica dell'integrazione. Poiché la lotta alla discri-

3 Protezione dalla discriminazione a livello di costituzione: Zurigo (art. 11 cpv. 2), Berna (art. 10 cpv. 1, seconda frase), Uri (art. 11 cpv. 2), Nidvaldo (art. 2 cpv. 2), Glarona (art. 4 cpv. 2), Friburgo (art. 9 cpv. 1, seconda frase), Basilea Città (§ 8 cpv. 2), Basilea Campagna (§ 7 cpv. 2), Sciaffusa (art. 11 cpv. 1, seconda frase), Appenzello esterno (art. 5 cpv. 2), Argovia (§ 10 cpv. 2), Ticino (art. 7 cpv. 1), Vaud (art. 10 cpv. 2), Vallese (art. 3 cpv. 2), Neuchâtel (art. 8 cpv. 1, seconda frase), Giura (art. 6 cpv. 2). Anche la nuova costituzione del Cantone di Ginevra approvata dal Popolo il 14.10.2012 prevede un divieto di discriminazione (art. 15. cpv. 2). La nuova costituzione ginevrina entrerà in vigore il 1°giugno 2013.

4 Disposizioni d'integrazione con esplicita protezione dalla discriminazione: Friburgo, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchâtel, Ginevra, Giura.

minazione è in primo luogo competenza di Cantoni, Città e Comuni, è a questi livelli che va definita. Per questa ragione, Confederazione e Cantoni hanno convenuto di integrare la protezione dalla discriminazione nei programmi d'integrazione cantonali PIC (in proposito si veda in particolare il cap. 6.1.2.).

- **Consultori per vittime di discriminazione:** in molti Cantoni e in alcune Città e Comuni, servizi per l'integrazione o organizzazioni private offrono consulenze sulla tutela giuridica dalla discriminazione razziale. Dal 2014 l'allestimento di queste offerte di consulenza dovrà essere parte dei PIC (in proposito si veda in particolare il cap. 6.1.2.).
- **Pubblicazione di una guida giuridica:** la guida giuridica pubblicata dal SLR offre suggerimenti pratici su come e con quali mezzi giuridici difendersi dalla discriminazione razziale in tutti gli ambiti della vita quotidiana. A complemento della guida il SLR offre inoltre corsi di perfezionamento intesi ad agevolare l'applicazione della teoria alla pratica. Dal dicembre 2009, i corsi hanno visto la partecipazione di oltre 700 persone attive nell'amministrazione o nella società civile.
- **Analisi dell'accesso al diritto:** diversi organi federali hanno commissionato al Centro svizzero di competenza per i diritti umani CSDU uno studio sui meccanismi che agevolano o ostacolano l'accesso alla giustizia delle vittime di discriminazione. I primi risultati sono attesi per il 2014–2015.
- **Miglioramento del coordinamento dell'attuazione degli impegni della Svizzera in materia di diritti umani:** per accrescere l'efficienza degli organi federali coinvolti e promuovere la partecipazione di Cantoni, Città e Comuni, bisognerà coordinare maggiormente la rendicontazione e il follow up relativi alle singole convenzioni sui diritti dell'uomo e ai diversi strumenti in materia. Un importante sostegno è fornito dal Centro svizzero di competenza per i diritti umani CSDU, che dal 2011 esegue incarichi dei poteri pubblici, della società civile e degli ambienti economici quale centro di prestazioni. Il suo compito è di promuovere e facilitare a tutti i livelli istituzionali il processo d'attuazione degli impegni internazionali della Svizzera in materia di diritti umani.

4 Competenze istituzionali

A livello federale

Poiché la protezione dalla discriminazione e la lotta alla discriminazione sono un tema diffuso in ogni settore e a tutti i livelli di competenza, sono necessari organi ben definiti che garantiscano che il tema sia trattato in maniera mirata impedendo che sia eluso con dichiarazioni d'intenti non vincolanti. Questi organi sono in gran parte integrati nel Dipartimento federale dell'interno con basi legali e doveri propri.

Servizio per la lotta al razzismo SLR

Il SLR promuove, contestualizza e coordina misure contro il razzismo e la discriminazione razziale e sostiene autorità e istituzioni a livello federale, cantonale e comunale. Di fondamentale importanza nella cooperazione con le istituzioni internazionali (in particolare l'ONU, il Consiglio d'Europa e l'OSCE), si impegna per il dialogo con le organizzazioni non governative e le istituzioni di ricerca. Fondato cinque anni dopo la Commissione federale contro il razzismo quale unità organizzativa della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno al fine di rafforzare le attività interne all'Amministrazione, dalla sua fondazione al dicembre 2012 il SLR ha finanziato in tutto il Paese 993 progetti con un importo complessivo di 19 352 472 franchi. L'unità è dotata di 2,70 posti a tempo pieno e di un credito d'esercizio annuale di circa 190 000 franchi.

Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito

Il Servizio specializzato per l'estremismo in seno all'esercito sostiene il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport DDPS in tutte le questioni legate all'estremismo nell'esercito. Attivo soprattutto nel campo della consulenza, della sensibilizzazione e della prevenzione, il servizio è a disposizione di tutti i membri dell'esercito (persone che prestano servizio, quadri di milizia e militari di professione) e dei loro familiari, delle autorità federali e cantonali e, quale destinatario di segnalazioni, dei media. Inoltre informa sui diversi movimenti estremisti e offre consulenze sugli aspetti giuridici della situazione, sui mezzi legali disponibili, sulle procedure ed eventualmente sui provvedimenti da prendere. Il servizio rispetta la responsabilità e le competenze dei quadri militari e lavora salvaguardando il segreto di servizio e la sfera privata; non è un organo di mediazione. Per ragioni di sinergia ed efficienza, nel 2005 è stato aggregato al SLR nel Dipartimento federale dell'interno DFI. Le sue attività continuano tuttavia ad essere destinate esclusivamente all'esercito e il committente cui risponde è ancora il capo del personale dell'esercito (AFC 1). Può contare su un effettivo di 0,5 posti a tempo pieno.

Commissione federale contro il razzismo CFR

La CFR è una commissione extraparlamentare incaricata di osservare criticamente tutti gli episodi e le attività a sfondo razzista o caratterizzati dalla discriminazione razziale. Conformemente al mandato del Consiglio federale "(...) promuove la comprensione reciproca tra persone di diversa razza, colore della pelle, origine nazionale ed etnica, religione, combatte ogni forma di discriminazione razziale diretta e indiretta e presta particolare attenzione a una prevenzione efficace". La CFR è depositaria di bisogni ed esigenze delle minoranze e può prendere liberamente posizione senza dover seguire una determinata linea politica o statale. La commissione è composta di 15 membri e intende essere una rappresentanza equilibrata dei gruppi d'interesse, dei generi, delle lingue, delle regioni, delle religioni e delle minoranze. Dispone di una segreteria dotata di 2,9 posti a tempo pieno organizzativamente aggregata, come il SLR, alla Segreteria generale del Dipartimento dell'interno. La CFR dispone di un budget annuale di circa 200 000 franchi.

Commissione federale della migrazione CFM

La CFM è una commissione extraparlamentare che esercita una funzione di raccordo tra le autorità e la società civile. Ha il mandato legale di occuparsi delle questioni sociali, economiche, culturali, politiche, demografiche e giuridiche correlate alla presenza di stranieri sul nostro territorio. Consiglia il Consiglio federale e l'Amministrazione in materia di migrazione e sostiene progetti che promuovono l'integrazione, tutelano i diritti umani o prevengono la discriminazione. Aggregata all'Ufficio federale della migrazione nel Dipartimento federale di giustizia e polizia, la commissione è composta di 30 membri, di cui quasi la metà conosce i problemi della migrazione per averli vissuti in prima persona. Dispone di una segreteria con 4,6 posti a tempo pieno e di un credito d'esercizio annuale di 263 000 franchi.

Le commissioni extraparlamentari sono molto importanti per la determinazione delle necessità di intervento e l'armonizzazione dei provvedimenti statali e non statali.

A livello cantonale e comunale

La protezione dalla discriminazione è prevista esplicitamente o implicitamente nelle disposizioni costituzionali o legali sulla politica d'integrazione di tutti i **Cantoni**. Per attuare gli obiettivi dell'integrazione e della protezione dalla discriminazione, sono stati istituiti uffici dell'integrazione o nominati delegati all'integrazione. I delegati all'integrazione hanno dal canto loro dato vita alla Conferenza dei delegati all'integrazione CDI, che collabora allo sviluppo della politica svizzera dell'integrazione e si batte costantemente per il riconoscimento della protezione dalla discriminazione quale pilastro della politica d'integrazione.

Le **Città** e i **Comuni** devono assumere un ruolo centrale nell'attuazione concreta della protezione dalla discriminazione. Come i Cantoni, alcune Città hanno nominato delegati all'integrazione o istituito uffici dell'integrazione, attribuendo così all'argomento una particolare importanza, soprattutto dove la protezione dalla discriminazione è esplicitamente prevista dalla legislazione cantonale.

5 Discriminazione razziale e razzismo in Svizzera: dati disponibili

Una raccolta dati svolta regolarmente e sul lungo periodo permette di individuare in quali casi la disuguaglianza è frutto di una disparità di trattamento e in quali di una discriminazione. Mentre lo Stato può censire unicamente i comportamenti razzisti o discriminatori penalmente rilevanti sfociati in una denuncia, in un processo o in una condanna, le organizzazioni indipendenti e i media possono portare all'attenzione del grande pubblico anche episodi di discriminazione (p.es. il rifiuto di ingresso in un locale) non segnalati alla polizia o alle autorità giudiziarie. Nel lungo periodo, solo raggruppando i dati raccolti da queste diverse fonti, pubbliche e private, è possibile tracciare un quadro completo e realistico della discriminazione razziale e del razzismo in Svizzera.

Il presente capitolo passa in rassegna le fonti di dati impostate sul lungo periodo attualmente disponibili. Per cominciare, si sofferma sulle statistiche pubbliche, poi sui dati riportati dai media e, per finire, sulle statistiche o sulle raccolte dati di organizzazioni private. Per ogni fonte, propone una breve descrizione del metodo di rilevazione. Questo è importante, in quanto la diversità dei metodi applicati esclude un confronto diretto dei dati raccolti.

5.1 Dati pubblici

5.1.1 Statistica criminale di polizia SCP

La Statistica criminale di polizia SCP raccoglie i reati registrati in tutta la Svizzera dalla polizia secondo principi di rilevazione e interpretazione omogenei e indica il tasso di casi risolti. In materia di discriminazione razziale sono particolarmente informative le infrazioni all'articolo 261^{bis} CP (norma penale contro il razzismo) e all'articolo 261 CP (perturbamento della libertà di credenza e di culto). È ben vero che la SCP prevede per tutti i reati censiti la possibilità di indicare un eventuale movente razzista non contemplato dall'articolo 261^{bis} CP (per esempio vie di fatto di matrice razzista non commesse in pubblico). Tuttavia, poiché la compilazione di questa variabile è facoltativa, la significatività dei relativi dati presuppone che i corpi di polizia siano stati debitamente formati. Le tabelle 1 e 2 riportano il numero complessivo di casi di violazione della norma penale contro il razzismo e di perturbamento della libertà di credenza e di culto e specificano quanti di essi sono stati risolti. Nella lettura delle due tabelle occorre tenere presente che lo stesso reato può aver danneggiato più persone e/o essere ascritto a più imputati e che per una parte dei reati irrisolti non è possibile indicare alcun imputato.

Tabella 1: Violazioni della norma penale contro il razzismo

| Anno | Totale reati | Risolti | Irrisolti | Persone danneggiate | | | Persone imputate | |
|------|--------------|---------|-----------|---------------------|-------|--------------------|------------------|-------|
| | | | | Uomini | Donne | Persone giuridiche | Uomini | Donne |
| 2011 | 182 | 128 | 54 | 88 | 57 | 24 | 103 | 25 |
| 2010 | 204 | 156 | 48 | 109 | 71 | 22 | 129 | 33 |
| 2009 | 230 | 159 | 71 | 113 | 83 | 15 | 140 | 48 |

Tabella 2: Reati di perturbamento della libertà di credenza e di culto

| Anno | Totale reati | Risolti | Irrisolti | Persone danneggiate | | | Persone imputate | |
|------|--------------|---------|-----------|---------------------|-------|--------------------|------------------|-------|
| | | | | Uomini | Donne | Persone giuridiche | Uomini | Donne |
| 2011 | 10 | 3 | 7 | 1 | 0 | 8 | 8 | 0 |
| 2010 | 11 | 9 | 2 | 2 | 2 | 6 | 8 | 1 |
| 2009 | 10 | 5 | 5 | 3 | 1 | 6 | 5 | 1 |

5.1.2 Raccolta della CFR delle decisioni e sentenze riguardanti la norma penale contro il razzismo sancita nell'articolo 261^{bis} CP

La commissione extraparlamentare CFR è stata incaricata dal Consiglio federale di analizzare episodi concreti riconducibili al razzismo e le loro conseguenze per l'individuo e la società. Dal 2000, inserisce nella banca dati « Raccolta di casi giuridici » le decisioni e le sentenze emesse dai tribunali e dalle autorità giudiziarie cantonali competenti, che la fedpol le trasmette in forma anonimizzata.⁵ Un'analisi statistica dei casi giuridici censiti fornisce informazioni su:

- Casi giudicati e sentenze passate in giudicato: quante denunce presentate sfociano in un procedimento penale e quante volte le autorità penali decidono di non dare seguito alla denuncia o decretano l'abbandono del procedimento? Quanti procedimenti aperti si sono conclusi con una condanna e quanti con un'assoluzione?
- Gruppi di autori: con quale frequenza gli appartenenti a quali gruppi sociali sono coinvolti in atti di discriminazione razziale e risultano esserne gli autori?

⁵ Dal 1995 al 1999 la documentazione era inviata alla commissione dal Ministero pubblico della Confederazione.

- Gruppi di vittime: con quale frequenza gli appartenenti a quali gruppi sociali (minoranze) subiscono atti di discriminazione razziale?
- Mezzi utilizzati: come vengono compiuti gli atti di discriminazione razziale? Quali sono i mezzi utilizzati più frequentemente?

Tabella 3: Casi giuridici riguardanti l'articolo 261^{bis} CP

| | Decisioni formali (non luogo a procedere o decreto di abbandono) | Sentenze materiali (condanne) | Totale |
|-------------|--|-------------------------------|--------|
| 2011 | 8 | 6 (6) | 14 |
| 2010 | 7 | 25 (25) | 32 |
| 2009 | 6 | 30 (29) | 36 |
| 1995 – 2011 | 244 | 303 (259) | 547 |

(I dati riportati si basano su una raccolta di casi giuridici riguardanti l'art. 261^{bis} CP giudicati da istanze giudiziarie.)

5.1.3 Rapporti annuali del Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet SCOCI

Creato alla fine del 2001 per rispondere alle esigenze della lotta contro la cybercriminalità e garantire la collaborazione e il coordinamento delle forze di polizia in Svizzera e all'estero, il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet SCOCI funge da punto di contatto nazionale per le persone che intendono comunicare la presenza di siti o contenuti sospetti su Internet, effettua attivamente ricerche nel Web volte a individuare siti con contenuti di rilevanza penale ed esegue analisi approfondite sulla cybercriminalità. Al ricevimento di una segnalazione, lo SCOCI la esamina e ne mette in sicurezza i dati, dopodiché la inoltra alle autorità di perseguimento penale competenti in Svizzera o all'estero. Spesso le comunicazioni riguardano contenuti dei social network come Facebook o Twitter. In questi casi, i provider sono obbligati a rimuovere le pagine in questione. Se si tratta di provider esteri, lo SCOCI informa le autorità competenti.

A differenza della pornografia dura e della pedocriminalità, lo SCOCI non svolge alcuna ricerca attiva per le violazioni della norma penale contro la discriminazione razziale, ma si limita a raccogliere segnalazioni. La possibilità di segnalare casi di questo tipo al servizio della Confederazione specializzato in cybercriminalità è però ancora poco conosciuta per cui anche il tasso di segnalazione risulta basso rispetto al numero di potenziali violazioni.

Tabella 4: Violazioni su Internet della norma penale contro la discriminazione razziale

| | Totale comunicazioni di sospetto ricevute | Violazioni della norma penale contro la discriminazione razziale | Casi di estremismo |
|------|---|--|--------------------|
| 2011 | 5330 | 31 (0.59 %) | 43 (0.80 %) |
| 2010 | 6181 | 25 (0.41 %) | 64 (1.04 %) |
| 2009 | 7541 | 45 (0.60 %) | 53 (0.70 %) |

(I dati si basano sulle comunicazioni pervenute allo SCOCI e sulle pagine scoperte dal servizio stesso.)

5.1.4 Episodi di estremismo di destra: rapporti sulla sicurezza nazionale della Svizzera

Nel « Rapporto sicurezza interna della Svizzera » la fedpol ha esaminato ogni anno, dal 1999 al 2008, la situazione dell'estremismo di destra, fenomeno che ha nel razzismo una sua componente fondamentale (vedi definizione di estremismo di destra al capitolo 2). Dall'istituzione, il 1° gennaio 2010, del Servizio delle attività informative della Confederazione SIC, la valutazione globale della situazione di minaccia viene pubblicata in un rapporto annuale intitolato « La sicurezza della Svizzera »⁶. A causa delle disposizioni restrittive in materia di trattamento dei dati, il SIC non è in linea di principio autorizzato a occuparsi di neonazisti, negazionisti dell'Olocausto, razzisti o destinatari di propaganda estremista, a meno che non constati un riferimento concreto alla violenza (incluso l'incitamento alla violenza) o che le persone in questione siano noti esponenti di organizzazioni figuranti sulla lista d'osservazione confidenziale del DDPS⁷. Nel complesso, i dati del SIC indicano un tendenziale calo degli episodi legati all'estremismo di destra (vedi tabella 5).

Tabella 5: Episodi legati all'estremismo di destra

| | Totale episodi di estremismo di destra | Di cui, episodi di violenza |
|------|--|-----------------------------|
| 2011 | 51 | 18 |
| 2010 | 55 | 13 |
| 2009 | 85 | 32 |

(I dati si basano sull'analisi del SIC della situazione dell'estremismo violento di destra.)

6 I rapporti possono essere consultati all'indirizzo http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/publication/snd_publ.html

7 Per informazioni più dettagliate consultare: La sicurezza della Svizzera, Rapporto sulla situazione 2012 del Servizio delle attività informative della Confederazione SIC, pag. 58, http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/publication/snd_publ.parsys.75318.downloadList.9821.DownloadFile.tmp/ndbsicherheitschweiz2012i.pdf

5.1.5 Indicatori di integrazione dell'Ufficio federale di statistica UST

La discriminazione razziale è legata a doppio filo alla questione dell'integrazione. Su questo tema, l'UST elabora costantemente dati sulla base di indicatori di integrazione. Il rilevamento dati è focalizzato sull'interrogativo: quando si può parlare di integrazione riuscita e come misurarla? Secondo il Consiglio federale, l'integrazione può considerarsi riuscita quando negli ambiti di vita fondamentali i valori dei gruppi di popolazione che devono essere integrati sono in linea con i valori medi della popolazione nel suo insieme. In altre parole, quando il tasso di titoli di formazione professionale, le condizioni abitative, i valori relativi allo stato di salute, il numero di reati commessi o il grado di partecipazione e collaborazione dei vari gruppi di popolazione si situano all'incirca nello stesso ordine di grandezza, si può concludere che l'integrazione è andata a buon fine. Al contrario, valori molto diversi indicano una scarsa integrazione, nel qual caso occorre analizzare attentamente in quale misura la situazione sia dovuta a forme di discriminazione che vanno eliminate con provvedimenti ad hoc.

Con la messa a punto di complessivi 67 indicatori di integrazione, l'UST ha creato un sistema di monitoraggio coerente che fornisce regolarmente e sistematicamente informazioni sulle strutture e sui processi dell'integrazione in tutti i settori⁸. I primi risultati sono stati pubblicati nel dicembre 2012 e, globalmente, indicano che tra la popolazione svizzera e quella straniera e tra le persone nate in Svizzera e le persone nate all'estero non sussistono grandi differenze per quanto riguarda il senso di sicurezza, la partecipazione politica e, fino a un certo punto, l'organizzazione della vita familiare. I divari diventano per contro significativi negli ambiti formazione, salute, povertà, condizioni di vita materiali e alloggio. Per conoscere in dettaglio i risultati degli indicatori citati si rimanda alla versione integrale del presente rapporto e segnatamente ai singoli capitoli tematici.

5.1.6 Sondaggio SLR «Convivenza in Svizzera»

Nell'ambito del pacchetto di misure allegato al rapporto sull'integrazione del 2007, il Consiglio federale ha incaricato il Servizio per la lotta al razzismo SLR di creare uno strumento per la rilevazione delle tendenze razziste, antisemite e antimusulmane in Svizzera, allo scopo di ricavare informazioni significative sugli atteggiamenti razzisti o discriminatori della popola-

8 Al riguardo vedi: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/ind43.html>

zione, sulle loro cause e sugli effetti delle misure attuate⁹. Ad oggi, a parte le raccolte di casi summenzionate, non esiste alcuna rilevazione sistematica e continua di dati sugli atteggiamenti della popolazione.

Per mettere a punto e testare l'idoneità dello strumento citato, nel corso di una fase pilota della durata di cinque anni, è previsto lo svolgimento ogni due anni di un sondaggio su un campione rappresentativo di cittadini svizzeri e stranieri residenti in Svizzera. Nel 2014 sarà eseguita una valutazione della fase pilota, sulla cui base verrà elaborata e sottoposta al Consiglio federale una proposta per l'impostazione di uno strumento di monitoraggio a lungo termine.

5.2 Media

Diverse istituzioni del settore dei media hanno emanato codici comportamentali per garantire un'informazione critica e indipendente rispettosa della dignità della persona e del divieto di discriminazione. Una valutazione delle loro prese di posizione e decisioni in relazione a reclami ricevuti mostra con quale frequenza gli utenti dei media ritengono che tali direttive vengano violate. La versione integrale del presente rapporto fornisce una descrizione dettagliata dei casi trattati, dando così un quadro della varietà e del numero dei reclami riguardanti i media svizzeri.

5.2.1 Consiglio svizzero della stampa

Il Consiglio svizzero della stampa è a disposizione del pubblico e dei giornalisti come istanza competente per i reclami sull'etica dei media. Ad esso possono essere presentati anche reclami per presunte violazioni del divieto di discriminazione e della dignità della persona. Nel 2011, i reclami di questo tipo sono stati 22. 10 di essi riguardavano sospette discriminazioni razziali (anche a causa della religione): in 6 casi il Consiglio svizzero della stampa ha respinto il reclamo e in altri 4 non è nemmeno entrato nel merito. In 2 casi ha invece accertato un'offesa alla dignità della persona da parte dei media. Nelle sue prese di posizione sul divieto di discriminazione e sulla dignità della persona il Consiglio svizzero della stampa ha costantemente ribadito che un'asserzione spregiativa nei confronti di un gruppo o di un individuo deve essere di una certa gravità per essere considerata denigratoria o discriminatoria¹⁰. A suo modo di

9 Misura SLR M1: Creazione di un sistema di monitoraggio dei fenomeni di xenofobia, razzismo, antisemitismo, estremismo di destra e violenza, in: Attuazione del pacchetto di misure d'integrazione 2008 del 15 dicembre 2008, pag. 55: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2008-i.pdf>

10 Vedi prese di posizione n. 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 e 21/2008.

vedere, il divieto di generalizzazioni discriminatorie non deve essere interpretato in senso lato per garantire il « politicamente corretto ». Il riferimento all'appartenenza etnica, nazionale o religiosa rappresenta una discriminazione solo se associato a un giudizio di valore fortemente negativo. Inoltre, il divieto di discriminazione non vieta di criticare singoli individui, bensì mira a evitare che si facciano indebite generalizzazioni (presa di posizione n. 13/2006, cpv. II, cifra. 2).

Tabella 6: Prese di posizione del Consiglio svizzero della stampa

| | Totale reclami ricevuti | Reclami riguardanti il divieto di discriminazione e la dignità della persona |
|------|-------------------------|--|
| 2011 | 72 | 22 (di cui 2 accolti) |
| 2010 | 65 | 8 (di cui 2 accolti) |
| 2009 | 72 | 15 (di cui nessuno accolto) |

(I dati si basano su reclami riguardanti il divieto di discriminazione e la dignità della persona, presentati dal pubblico al Consiglio svizzero della stampa.)

5.2.2 Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva AIRR

Come organo paragiudiziario, l'istanza indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva AIRR decide sui ricorsi riguardanti trasmissioni diffuse da emittenti svizzere, limitandosi a trattare i casi giudicati fondati dall'istanza inferiore, ossia dall'organo di mediazione della SRG SSR, che i ricorrenti decidono poi di portare dinanzi all'AIRR. Entrambe le istanze svolgono il rispettivo mandato sulla base della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40). In materia di razzismo e discriminazione razziale, a essere rilevanti sono soprattutto le decisioni dell'AIRR sull'obbligo di pluralità (art. 4 cpv. 4 LRTV) nonché sul rispetto della dignità umana e sul divieto di discriminazione (art. 4 cpv. 1 LRTV). Nel suo rapporto annuale del 2010, l'AIRR sottolinea come, nella valutazione di osservazioni di per sé razziste, occorra tenere presente anche il contesto e il messaggio trasmesso al pubblico¹¹.

11 Rapporto annuale 2010 dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva, pag. 13, http://www.ubi.admin.ch/it_dokumente/b2010.pdf

Tabella 7: Decisioni dell'AIRR sull'obbligo di pluralità e sul rispetto della dignità umana

| | Totale ricorsi ricevuti | Obbligo di pluralità (art. 4 cpv. 4 LRTV) | Rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana (art. 4 cpv. 1 LRTV) |
|------|-------------------------|--|--|
| 2011 | 16 | 0 | 0 |
| 2010 | 21 | 2 (tutti respinti) | 5 (tutti respinti) |
| 2009 | 13 | 0 | 5 (2 accolti) |

(I dati si basano sulle decisioni dell'AIRR su ricorsi del pubblico riguardanti l'obbligo di pluralità e il rispetto della dignità umana.)

5.3 Dati di organizzazioni della società civile

5.3.1 Rapporto annuale « Episodi di razzismo trattati nell'attività di consulenza » basato sul sistema di documentazione e monitoraggio DoSyRa

Dal 2008, i consulenti che partecipano al progetto « Rete di consulenza per le vittime del razzismo » (nel 2011 erano 11) registrano nel sistema di documentazione e monitoraggio DoSyRa i dati anonimizzati relativi a episodi di discriminazione razziale trattati nella loro attività di consulenza¹². Al momento della registrazione dei dati, i racconti di come si sono svolti i fatti, fondati sulle percezioni, sulle esperienze e sulle opinioni delle persone coinvolte e dei consulenti, vengono classificati secondo le caratteristiche analitiche delle diverse fattispecie di discriminazione.

Tabella 8: Razzismo – forme di discriminazione e ambiti di vita

| | Totale episodi | Forma di discriminazione* | | | | | | Ambito di vita* | | | | | | |
|------|----------------|---------------------------|--|--------------------|--------------------------------------|---|-------------------------------|------------------|-----------------------|------------------------------|-----------|--------------------------|-----------------|---------|
| | | Esternazioni verbali | Diffusione di scritti / supporti audio | Rifiuto di servizi | Discriminazioni nel mondo del lavoro | Discriminazioni nel mercato dell'alloggio | Attacchi all'integrità fisica | Mondo del lavoro | Mercato dell'alloggio | Scuola / Formazione continua | Quartiere | Amministrazione pubblica | Spazio pubblico | Polizia |
| 2011 | 156 | 54 | 23 | 23 | 20 | 18 | 5 | 25 | 23 | 15 | 12 | 15 | 21 | 14 |
| 2010 | 178 | 69 | 15 | 17 | 13 | 13 | 13 | 23 | 13 | 13 | 15 | 14 | 25 | 23 |
| 2009 | 162 | 61 | 31 | 7 | 25** | | 16 | 28 | 11 | 17 | 14 | 11 | 28 | 16 |

* Più indicazioni possibili

** Episodi di discriminazione senza indicazione dell'ambito di vita

(I dati si basano sulla raccolta di casi di diversi consulenti. Un confronto tra le cifre non è possibile in quanto i consulenti che aderivano alla « Rete » erano cinque nel 2009 e sette nel 2010, e le definizioni delle categorie analizzate sono state modificate nel corso degli anni.)

12 Il progetto è diretto dalla CFR e da humanrights.ch ed è cofinanziato dal SLR.

5.3.2 Cronologia annuale «Racisme en Suisse» della Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo GRA

Dal 1992, la Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo GRA censisce nella sua cronologia «Racisme en Suisse»¹³ tutti gli episodi di dominio pubblico riconducibili a una matrice razzista e/o all'estremismo di destra, le esternazioni pubbliche palesemente razziste (comprese quelle che non rientrano nel campo di applicazione della norma penale contro la discriminazione razziale di cui all'art. 261^{bis} CP) e le marce, le manifestazioni e gli assembramenti di estremisti di destra (poiché il razzismo costituisce l'elemento centrale di qualsiasi forma di estremismo di destra).

Disponibile in francese e tedesco, la cronologia si basa principalmente su articoli pubblicati dai media e comunicati stampa. Per le segnalazioni provenienti dalla Svizzera romanda si avvale anche del «Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse Romande» (vedi capitolo 5.3.4.). La tabella 9 indica il numero e il tipo di episodi di razzismo e/o legati all'estremismo di destra verificatisi nei tre anni considerati.

Tabella 9: Episodi di razzismo e/o legati all'estremismo di destra

| | Totale episodi | Razzismo verbale | Minacce, molestie | Marce di estremisti di destra | Danneggiamenti a cose, imbrattamenti |
|-------------|----------------|------------------|-------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| 2011 | 81 | 33 | 19 | 10 | 10 |
| 2010 | 106 | 54 | 8 | 18 | 9 |
| 2009 | 114 | 53 | 10 | 19 | 18 |

(I dati si basano sulla raccolta di episodi di razzismo e attività legate all'estremismo di destra di dominio pubblico.)

¹³ Racisme en Suisse. Chronologie et commentaires des incidents à caractère raciste en Suisse, <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=5&cl=f>

5.3.3 «Antisemitismusbericht» della Federazione svizzera delle comunità israelite FSCI e della Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo GRA

La Federazione svizzera delle comunità israelite FSCI gestisce un servizio di registrazione di episodi di antisemitismo di dominio pubblico o ad essa segnalati. Nel «Antisemitismusbericht»¹⁴ la FSCI e la GRA riuniscono i rispettivi dati per tracciare un quadro d'insieme degli episodi di antisemitismo nella Svizzera tedesca (e, fino al 2010, nella Svizzera italiana). 76 dei casi registrati nel 2011 riguardavano asserzioni antisemite su Internet, 15 l'invio di messaggi antisemiti (e-mail, lettere) e 5 la diffusione di testi/discorsi antisemiti.

Tabella 10: Episodi di antisemitismo nella Svizzera tedesca e italiana

| | Total des incidents | Graves | Sérieux | Préoccupants |
|------|---------------------|--------|---------|--------------|
| 2011 | 112 | 1 | 17 | 94 |
| 2010 | 34 | 0 | 16 | 18 |
| 2009 | 28 | 0 | 20 | 8 |

(I dati si basano su segnalazioni pervenute alla FSCI e su una raccolta di episodi di dominio pubblico; la ricerca attiva in pagine Internet ha avuto inizio solo nel 2011.)

5.3.4 «Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande» del Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione CICAD

Dal 2003, il Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione CICAD raccoglie e analizza le asserzioni di vittime e/o testimoni di episodi di antisemitismo nonché documenti e testi dal contenuto antisemita nella Svizzera francese. A tale scopo, opera in modo proattivo, registrando casi da essa stessa individuati attraverso un lavoro di ricerca soprattutto su Internet.

Sia il rapporto sull'antisemitismo della GRA che quello del CICAD partono dal presupposto che, oltre agli episodi registrati sulla base di segnalazioni ricevute o di proprie ricerche effettuate

14 Antisemitismusbericht des SIG und der GRA / Rapport sur l'antisémitisme de la FSCI et de la GRA, http://www.swis-sjews.ch/pdf/de/praevention/SIG_Antisemitismus_2011.pdf oppure http://www.gra.ch/images/Antisemitismusbericht/antisemitismusbericht_2011_sig_gra.pdf. Gli episodi di antisemitismo nella Svizzera francese sono registrati separatamente dalla CICAD che, sulla base dei dati raccolti, pubblica un rapporto annuale (cfr. capitolo 5.3.4) consultabile all'indirizzo <http://www.cicad.ch/fr/antisemitism/reports-anti-semitism.html>

su Internet, ve ne siano altri sommersi, in quanto le persone che hanno subito o assistito a un atto antisemita possono decidere di non segnalarlo per diversi motivi. Per il CICAD, il fatto che dall'inizio delle registrazioni nel 2003 il numero di episodi gravi non sia mai stato così alto come nel 2011 è fonte di grande inquietudine.

Tabella 11: Episodi di antisemitismo nella Svizzera francese

| | Totale episodi | Episodi gravi | Episodi seri | Episodi preoccupanti |
|------|----------------|---------------|--------------|----------------------|
| 2011 | 130 | 5* | 6 | 119 |
| 2010 | 104 | 0 | 5 | 99 |
| 2009 | 153 | 4 | 22 | 127 |

(I dati si basano sulle segnalazioni pervenute al CICAD e su una raccolta di episodi frutto di proprie ricerche.)

* aggressioni fisiche, una delle quali con un coltello, minacce di morte e insulti mirati

5.4 Prospettive

I dati riguardanti le segnalazioni pervenute ai consultori indicano che la discriminazione razziale si verifica negli ambiti di vita più disparati, ma soprattutto negli spazi pubblici, nel mondo del lavoro e nei contatti con la polizia. La forma di discriminazione di gran lunga più frequente è l'esternazione verbale offensiva, denigratoria o ingiuriosa. Sia le vittime che gli accusati sono in prevalenza di sesso maschile. Nella maggior parte dei casi, gli accusati occupano una posizione di potere socioeconomico che sfruttano per discriminare direttamente o indirettamente le vittime. Le persone più frequentemente colpite dalla discriminazione razziale provengono dall'Africa o dall'Europa centrale; una percentuale consistente delle vittime possiede la cittadinanza svizzera.

La discriminazione razziale è un fenomeno complesso. Per questo motivo anche i suoi dati salienti non possono essere rilevati con un'indagine globale o una raccolta sistematica. A lungo termine, solo lo sviluppo parallelo di diversi strumenti di rilevazione sarà in grado di offrire una base di osservazione qualitativamente adeguata. Occorrerà quindi continuare a perfezionare l'uso degli strumenti attualmente disponibili, ma anche verificare l'esistenza di eventuali lacune nei dati e individuare possibili soluzioni per eliminarle. In tal senso, nel 2014 ci si concentrerà soprattutto sugli obiettivi e sulle attività seguenti:

- **Registrazione dei casi trattati nell’attività di consulenza:** ulteriore sviluppo del sistema di documentazione e monitoraggio DoSyRa contestualmente al rafforzamento della protezione dalla discriminazione nei Cantoni nell’ambito dell’attuazione dei programmi di integrazione cantonali (PIC).
- **Rilevazione degli episodi di discriminazione nell’ambito delle statistiche su pari opportunità/integrazione:** dal 2013, prime esperienze con l’utilizzo degli indicatori di integrazione e loro valutazione.
- **Rilevazione degli atteggiamenti:** proseguimento del sondaggio del SLR sulla convivenza in Svizzera. Con la terza edizione, prevista nel 2014, si concluderà la fase pilota e, sulla base dei risultati concreti osservati, si deciderà se introdurre o meno questo strumento.
- **Utilizzo dei dati disponibili:** esame della possibilità di sintetizzare perlomeno in parte i dati eterogenei già disponibili.
- **Lacuna nei dati relativi all’attuazione della protezione dalla discriminazione prevista dal diritto civile:** verifica della fattibilità di una rilevazione e di un’analisi più sistematiche delle sentenze civili in materia di discriminazione razziale per disporre di un quadro più dettagliato della prassi giudiziaria e identificare in modo più mirato gli interventi necessari negli ambiti di vita fondamentali dell’alloggio e del lavoro. Le relative basi saranno messe a punto nell’ambito dello studio sull’accesso alla giustizia condotto dal CSDU (cfr. capitolo 6.1.1).
- **Miglioramento della rilevazione dei moventi razzisti dei reati nell’ambito della Statistica criminale di polizia SCP:** rafforzamento dell’informazione e della formazione per migliorare i dati disponibili sui moventi razzisti dei reati catalogati nella SCP.
- **Miglioramento della rilevazione dei contenuti razzisti su Internet:** adozione di misure appropriate per far conoscere meglio la possibilità di segnalare contenuti razzisti su Internet allo SCOCI.

6 Misure contro la discriminazione razziale in Svizzera

La discriminazione razziale si manifesta spesso in settori di competenza non della Confederazione, bensì di Cantoni, Città e Comuni. Le competenze sono sancite dalla Costituzione; eventuali modifiche o riforme sottostanno a votazione popolare (democrazia diretta). Da un lato, queste peculiarità del sistema svizzero fanno sì che le misure adottate siano commisurate alle diverse realtà dei tre livelli istituzionali e coinvolgano le organizzazioni della società civile. Dall'altro, richiedono un elevato livello di cooperazione sia orizzontale, tra i vari servizi e partner pubblici, sia verticale, tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni.

I capitoli seguenti passano dapprima in rassegna le misure e i progetti trasversali di cui beneficia l'intera popolazione, dopodiché si concentrano sulla situazione e sulle misure specifiche a singoli ambiti di vita o a favore di singoli gruppi di destinatari.

6.1 Misure trasversali a livello nazionale

Le misure trasversali a livello nazionale intervengono laddove occorre migliorare la protezione dalla discriminazione per tutti i gruppi di popolazione e in tutti gli ambiti di vita. In aggiunta agli aiuti finanziari erogati a progetti concreti, attualmente, a livello nazionale, le misure si concentrano soprattutto su due importanti obiettivi: il miglioramento dell'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazione e lo sviluppo della politica svizzera di integrazione con l'inserimento della protezione dalla discriminazione nei programmi di integrazione cantonali. Oltre alla Confederazione, anche molti Cantoni, Città e Comuni hanno adottato misure trasversali (presentate nella versione integrale del presente rapporto) e preso posizione contro la discriminazione razziale e il razzismo.

6.1.1 Miglioramento dell'accesso alla giustizia

La complessità dell'attuale disciplinamento giuridico della discriminazione razziale e del razzismo spesso induce le vittime a rinunciare a difendersi. Confederazione, Cantoni e Comuni hanno pertanto introdotto diverse misure finalizzate a migliorare il livello di informazione e di conoscenza nonché la consulenza alle potenziali vittime:

- su richiesta, la segreteria della CFR fornisce informazioni a istituzioni e privati che si vedono confrontati con problemi di discriminazione razziale;
- la « Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale » del SLR illustra con un linguaggio semplice le norme di legge vigenti in Svizzera per difendersi dalla discriminazione razziale, analizza il quadro giuridico sulla scorta di esempi concreti realmente accaduti e mostra le

opportunità e i rischi delle vie legali; su richiesta, il SLR organizza corsi di formazione continua sulla guida o su singoli aspetti pratici a essa correlati, per amministrazioni cantonali e comunali, sindacati o ONG;

- il numero di Cantoni e Comuni in cui vengono creati servizi pubblici o privati che offrono consulenza alle vittime di discriminazione o a istituzioni che desiderano essere supportate nelle questioni attinenti alla protezione dalla discriminazione è in costante crescita; a medio termine, con l'introduzione dei programmi di integrazione cantonali PIC, tutti i Cantoni saranno obbligati a offrire possibilità di consulenza;
- in qualità di interlocutori neutrali e di norma gratuiti, anche gli organi di mediazione forniscono un importante contributo per l'individuazione precoce e la risoluzione di problemi legati a comportamenti discriminatori, prevenendo così il rischio di escalation e di onerosi procedimenti giudiziari.

Le misure descritte sopra contribuiscono senz'altro a meglio informare e supportare l'intera popolazione, ma manca la base empirica per poter valutare con precisione la loro efficacia e gli interventi necessari. Per questo motivo, nel 2011 diversi servizi della Confederazione hanno incaricato il Centro svizzero di competenza per i diritti umani CSDU di eseguire un'indagine dettagliata sui meccanismi che attualmente complicano o semplificano l'utilizzo degli strumenti giuridici disponibili da parte delle vittime di discriminazione. Sulla base dei primi risultati, attesi nel 2014 – 2015, si potranno ridefinire gli interventi necessari.

6.1.2 Inserimento della protezione dalla discriminazione nella politica di integrazione

Una politica di integrazione efficace presuppone non solo la volontà degli stranieri di integrarsi, ma anche la disponibilità della popolazione autoctona a eliminare gli ostacoli strutturali e individuali nell'accesso all'alloggio, al lavoro, alla formazione e alle attività del tempo libero. Nel suo «Rapporto esplicativo per la consultazione relativa alla modifica della legge sugli stranieri (integrazione) del 23 novembre 2011» il Consiglio federale sottolinea che la promozione dell'integrazione deve procedere di pari passo con la lotta alla discriminazione. La realizzazione di questo principio deve avvenire nell'ambito dei programmi di integrazione cantonali che, dal 2014, scandiranno la promozione dell'integrazione in Svizzera. Concretamente, i Cantoni dovranno garantire una consulenza competente alle vittime di discriminazione nonché sostegno e consulenza in materia di protezione dalla discriminazione alle istituzioni delle

strutture ordinarie¹⁵. Il Consiglio federale ha incaricato il SLR di fornire assistenza tecnica per i necessari lavori di attuazione.

In molti Cantoni, Città e Comuni, l'allestimento dei PIC consente di individuare con precisione dove concentrare la lotta contro il razzismo e la discriminazione e di ottimizzarla sia quantitativamente che qualitativamente. Ciò che più conta, tuttavia, è l'approccio trasversale di questo processo: le misure di protezione dalla discriminazione vengono introdotte nell'ambito della legislazione sugli stranieri, ma devono essere radicate nelle strutture ordinarie. Questo approccio garantisce che i provvedimenti decisi tornino utili a tutti i gruppi di popolazione, compresi i cittadini svizzeri che subiscono discriminazioni a causa del colore della pelle, del nome, della religione o dello stile di vita.

6.2 Misure specifiche per ambito di vita

6.2.1 Economia e lavoro

In Svizzera, il potenziale di integrazione del mondo del lavoro è fondamentale per la crescita economica e per la stabilità della domanda interna in tempi di crisi. Ecco perché la discriminazione razziale nel mondo del lavoro è una realtà da non sottovalutare: è ben vero che le esternalizzazioni razziste e i comportamenti discriminatori espliciti sono rari, ma non si può dire lo stesso dei pregiudizi espressi indirettamente, della marginalizzazione o delle battute stupide. Questo fenomeno infligge ferite psicologiche, genera tensioni all'interno del team di lavoro e, in ultima analisi, si ripercuote negativamente sull'azienda e sull'economia in generale.

Le disparità sul posto di lavoro possono avere motivi diversi e non devono essere sistematicamente considerate discriminazioni. Le persone che si affacciano sul mercato del lavoro, per esempio, possiedono tutte requisiti diversi dal punto di vista della formazione, dello status di soggiorno e del riconoscimento dei diplomi. Questa *disuguaglianza* può ma non deve necessariamente avere a che fare con la discriminazione razziale. Le misure per eliminarla devono cominciare dalla promozione delle pari opportunità nella scuola, nella formazione professionale, nella formazione, nei corsi di aggiornamento e formazione continua ecc.

¹⁵ Le relative norme sono state elaborate congiuntamente dall'Ufficio federale della migrazione UFM, dal Servizio per la lotta al razzismo SLR e dalla Conferenza dei governi cantonali CdC.

Le persone che già partecipano al mercato del lavoro, possono subire una disparità di trattamento in materia di assunzione, salario, formazione continua, promozione, sicurezza sul posto di lavoro, disdetta, molestie e mobbing. Se tale *disuguaglianza* è riconducibile esclusivamente a fattori come l'origine, il colore della pelle o la religione professata, allora si tratta di una discriminazione razziale. La discriminazione non colpisce gli « stranieri » in generale ma, a dipendenza degli stereotipi predominanti, soprattutto i cittadini di determinate nazionalità come pure i cittadini svizzeri dal nome di origine straniera, dal colore della pelle diverso o di un'altra religione.

Fatti e cifre

I dati raccolti dalla Rete di consulenza per le vittime di del razzismo mostrano che, in termini percentuali, molte consulenze riguardano episodi di discriminazione nel mondo del lavoro (cfr. capitolo 5.3.1). Ciò nonostante, è difficile indicare con precisione le dimensioni della discriminazione razziale nel mondo del lavoro svizzero. La maggior parte delle rilevazioni considera unicamente il criterio della nazionalità e, di conseguenza, non fornisce alcuna informazione sulle disparità di trattamento o sulle discriminazioni subite da cittadini svizzeri (p. es. a causa del nome, del colore della pelle o della religione).

La versione integrale del rapporto del SLR mostra, sull'esempio della situazione salariale e reddituale, che esistono differenze tra i diversi gruppi di popolazione. Pur non dimostrando di per sé la presenza di discriminazioni né tantomeno individuando tutti i gruppi di popolazione potenzialmente a rischio, queste differenze possono fornire indicazioni sulle analisi e sugli interventi eventualmente necessari.

Misure di protezione dalla discriminazione

Oltre agli strumenti giuridici citati, in Svizzera vige la libertà contrattuale. Per questo motivo il compito di regolamentare il mercato del lavoro spetta alle parti sociali ed eventuali misure contro la discriminazione devono essere concordate con loro.

Per avere un quadro d'insieme degli strumenti disponibili per contrastare la discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro, l'Ufficio federale per le pari opportunità dei disabili UFPD e il SLR hanno incaricato il « Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM » di vagliare possibili misure per lottare contro le disparità di trattamento nel mondo del lavoro.

Nello studio pubblicato nel 2011¹⁶, l'SFM analizza l'efficacia delle diverse misure, formula raccomandazioni sul loro eventuale utilizzo e fornisce impulsi affinché venga garantito un accesso paritario al mercato del lavoro.

La strategia nazionale di lotta alla povertà del 31 marzo 2010¹⁷ elaborata sotto la direzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS ha individuato tre settori di intervento urgenti. Due di essi, la promozione delle pari opportunità in ambito scolastico e il miglioramento delle misure di reintegrazione nel mercato del lavoro, contribuiscono anche all'eliminazione della discriminazione nei confronti della popolazione immigrata.

Nel quadro del dialogo sull'integrazione indetto dalla Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA, Confederazione, Cantoni, Città e Comuni, insieme a rappresentanti del mondo dell'economia, hanno fissato obiettivi misurabili per promuovere l'integrazione dei lavoratori stranieri, rimuovere gli ostacoli all'integrazione ed eliminare le discriminazioni.

Cantoni, Città e Comuni affrontano il tema delle pari opportunità (quasi sempre dialogando con rappresentanti del mondo dell'economia) soprattutto dalla prospettiva della politica dell'integrazione e della migrazione, tenendo però spesso presente, perlomeno implicitamente, il problema della discriminazione.

La versione integrale del presente rapporto fornisce informazioni dettagliate sulle misure adottate nel settore dell'economia e del lavoro sulla scorta di progetti concreti dei Cantoni e delle ONG.

6.2.2 Scuola e formazione

È un dato di fatto che l'accesso alla formazione non è uguale per tutti e che il perseguimento delle pari opportunità richiede continue misure. Basti pensare che il tasso di giovani stranieri senza una formazione di base postobbligatoria è quattro volte superiore a quello dei giovani

16 Schönenberger Silvia, Fibbi Rosita, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM, Lutte contre les discriminations à l'embauche. Les mesures volontaires mises en œuvre par les employeurs en Suisse, SLR (a cura di), Berna, 2011. Versione integrale e sintesi scaricabili come documento pdf dal sito Internet del SLR all'indirizzo: <http://www.edi.admin.ch/frb/00538/00540/index.html?lang=it>

17 Per informazioni generali sulla strategia di lotta alla povertà si rimanda all'indirizzo: <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=it>

svizzeri e che le persone senza una formazione scolastica postobbligatoria hanno un tasso di povertà doppio rispetto a quelle che hanno concluso una formazione professionale o conseguito un attestato di maturità e quindi più a rischio di esclusione sociale.

Il sistema educativo svizzero è strutturato in chiave federalistica, per cui l'attuazione di misure contro la discriminazione razziale nell'ambito della formazione presuppone una stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni. Da un lato, occorre garantire l'accesso alla formazione a tutti i bambini e gli adolescenti. Dall'altro, per la prevenzione e la sensibilizzazione a lungo termine contro la discriminazione e il razzismo, è importante assicurare il sostegno a progetti in tal senso e incoraggiare la formazione nel campo dei diritti umani a scuola.

Fatti e cifre

Analogamente al settore del lavoro anche in quello della formazione è difficile fornire indicazioni sulla discriminazione effettiva; i dati sui possibili meccanismi di inclusione o esclusione si basano in genere su criteri come la nazionalità, il retroterra migratorio o l'origine socio-economica e non tengono conto di altri criteri di discriminazione come il colore della pelle o la religione professata.

L'esistenza di differenze tra i percorsi scolastici, soprattutto tra quelli dei bambini con un retroterra migratorio e quelli dei bambini svizzeri, è un dato di fatto empiricamente ben documentato. Più difficile è invece stabilire quante possano essere imputate a fattori esterni al sistema educativo (p.es. conoscenze linguistiche, difficoltà di integrazione, sostegno dei genitori ecc.) e quante all'eventuale presenza di forme di discriminazione al suo interno. Questo spiega anche perché, nel settore della formazione, il confine tra le misure di protezione dalla discriminazione e le misure d'integrazione è molto labile. La versione integrale del presente rapporto si sofferma sui dati disponibili riguardanti le differenze tra svizzeri e stranieri nel livello di formazione e nel percorso scolastico, nonché sulla situazione della formazione professionale di base.

Misure di protezione dalla discriminazione

Accesso alla formazione: i Cantoni hanno adottato numerose e molteplici misure finalizzate soprattutto alla promozione della comprensione interculturale e della tolleranza nei confronti di persone di origine diversa. Nella sua dichiarazione «Il razzismo a scuola» del 1991, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE ha riaffermato il prin-

cipio della garanzia di una formazione di qualità e non discriminatoria per tutti¹⁸. Molti Cantoni, Città e Comuni puntano sul rafforzamento delle misure di sostegno alla prima infanzia, affinché eventuali fattori di discriminazione o barriere all'integrazione vengano rimossi il prima possibile. Nel 2009, l'Ufficio federale della migrazione UFM e la Commissione federale della migrazione CFM hanno lanciato un progetto modello congiunto per la promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia, il cui obiettivo è quello di accrescere l'accessibilità delle offerte per genitori e bambini con un retroterra migratorio, migliorare le competenze interculturali delle persone incaricate di assisterli e sviluppare la concezione di programmi in tal senso, soprattutto a livello comunale.

Promozione dell'integrazione degli adolescenti: la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione SEFRI¹⁹ ha stanziato contributi per 6 milioni di franchi nel 2008, 7 milioni nel 2009 e 11 milioni nel 2011 a favore di progetti per l'integrazione degli adolescenti con deficit sociali e scolastici. Pur non rivolgendosi specificamente agli adolescenti di origine straniera, tali progetti raccolgono spesso la loro adesione. Inoltre, la campagna « formazione-professionaleplus » ha sensibilizzato i decisori sulla necessità di garantire pari opportunità a tutte le persone in cerca di un'occupazione indipendentemente dalla loro origine.

Progetti scolastici sul razzismo e sui diritti umani: per prevenire l'insorgere di tendenze razziste e radicare i diritti umani nella vita quotidiana è fondamentale una sensibilizzazione precoce e continua di tutti i gruppi di popolazione. Il SLR eroga aiuti finanziari a progetti che perseguono questo obiettivo. Una valutazione effettuata nel 2011 ha evidenziato che, nell'odierno contesto scolastico, i temi della prevenzione del razzismo e dei diritti umani sono sì considerati importanti, ma in concorrenza con numerosi altri temi sociali. Gli intervistati hanno tuttavia espresso un giudizio molto positivo sui progetti attuati e sulla loro efficacia. Anche la CDPE ha riconosciuto a questi progetti effetti duraturi. Una delle sfide maggiori consiste ora nel dare continuità a questo loro impatto ed estenderlo ad altre scuole.

18 Raccomandazioni riguardanti la scolarizzazione dei bambini di lingua straniera del 24/25 ottobre 1991, http://educod.ch/record/25486/files/EDK-Empfehlungen_i.pdf

19 Il 1° gennaio 2013, l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT è confluito nella Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione SEFRI.

Formazione sui diritti umani: i diritti umani sono fondamentali in tutti gli ambiti della vita e vengono quindi adeguatamente insegnati in tutte le materie. Oltre alla competenza conoscitiva, tuttavia, occorre promuovere anche quella operativa. In generale, è importante che la formazione nel campo dei diritti umani non venga impartita solo in contesti isolati, bensì nel quadro di una strategia globale, e che sia radicata a livello istituzionale.

La versione integrale del presente rapporto contiene una descrizione dettagliata delle misure attuate negli ambiti menzionati.

6.2.3 Alloggio

Oltre al lavoro e alla formazione, anche l'alloggio rientra tra gli ambiti di vita fondamentali in cui occorre lottare contro la discriminazione razziale. Basti pensare agli annunci per la locazione di alloggi che regolarmente, direttamente o indirettamente, escludono dal novero dei potenziali locatari determinati gruppi di persone a causa della loro nazionalità o religione. O ai casi ancora più frequenti di mancata concessione o disdetta di un alloggio oppure di rifiuto di contratti di sublocazione in base a criteri discriminatori. Soprattutto le discriminazioni multiple – fondate per esempio sull'origine o sul colore della pelle e la religione, il sesso, la disabilità ecc. – hanno un impatto particolarmente negativo sulla situazione abitativa delle persone.

I meccanismi di esclusione e la discriminazione non solo ledono i diritti del singolo che ne è vittima, ma si ripercuotono anche sull'intero contesto abitativo e sullo sviluppo del quartiere. L'aumento della segregazione della popolazione straniera nei quartieri urbani e la distribuzione disomogenea delle caratteristiche socio-economiche della popolazione nelle regioni e negli agglomerati svizzeri possono tradursi in una maggiore frequenza, in certi quartieri, di determinati rischi e situazioni problematiche. In questi casi può rendersi necessario adottare misure di politica di insediamento e sviluppo atte a garantire la convivenza e la qualità abitativa.

Nel capitolo 6.3.2 si sofferma sulla questione specifica della situazione abitativa dei nomadi.

Fatti e cifre

Poiché nella maggior parte delle indagini statistiche si rilevano solo la nazionalità o lo status di soggiorno, i dati relativi alla situazione abitativa che possono fornire indicazioni dirette sulla discriminazione razziale sono pochi. Il rapporto sull'integrazione del 2007 osserva che la popo-

lazione straniera vive in una situazione abitativa peggiore e trasloca più spesso della media²⁰. La percentuale di persone nate all'estero il cui alloggio presenta uno o più difetti (16,7 %) o che vivono in un quartiere che giudicano troppo rumoroso (23,8 %) è nettamente superiore a quella delle persone nate in Svizzera (10,8 % rispettivamente 15,1 %).

I dati attualmente disponibili non consentono di stabilire in quale misura queste differenze siano imputabili alla discriminazione razziale o ad altri fattori (socio-economici). I rapporti redatti sulla base dei dati registrati nel sistema di documentazione e monitoraggio DoSyRa indicano tuttavia che molte consulenze in materia di discriminazione razziale riguardano il settore dell'alloggio (cfr. capitolo 5.3.1.).

Misure di protezione dalla discriminazione

Nel mercato dell'alloggio vige il principio dell'autonomia contrattuale. In mancanza di una base giuridica specifica, lo Stato può elaborare e attuare misure solo con la cooperazione volontaria degli attori determinanti.

Un'offerta di consulenza adeguata può aiutare le vittime di discriminazione razziale a difendersi efficacemente. L'attuazione della protezione dalla discriminazione nel quadro dei programmi di integrazione cantonali si tradurrà in un potenziamento dell'offerta di consulenza per le vittime di discriminazione razziale che andrà ad aggiungersi ai consultori pubblici e privati (p. es. specializzati in diritto di locazione) già operanti sul territorio. L'indagine citata sopra del Centro svizzero di competenza per i diritti umani CSDU sull'efficacia degli strumenti giuridici disponibili e sull'accesso alla giustizia (cfr. capitolo 6.1.1) fornirà ulteriori indicazioni sugli interventi necessari anche per il settore dell'alloggio.

Un rapporto sull'integrazione nel settore dell'alloggio²¹, redatto nel 2010 su incarico dell'Ufficio federale delle abitazioni UFAB, rileva che i locatori sono poco informati sulla tematica dell'integrazione/discriminazione e che occorre avviare un processo di sensibilizzazione attraverso le pertinenti associazioni. L'UFAB ha in programma la realizzazione di un monitoraggio

20 Ufficio federale della migrazione UFM, Rapporto « Misure d'integrazione », Berna, giugno 2007, pag. 62, (<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-2007-i.pdf>)

21 Gloor Daniela, Meier Hanna, Immobilienwirtschaft und Integration, su incarico dell'Ufficio federale delle abitazioni UFAB, Berna, 2010.

annuale dell'evoluzione del mercato dell'alloggio in riferimento all'immigrazione. Questo consentirà tra l'altro di individuare le regioni problematiche verso le quali potranno essere indirizzati gli aiuti finanziari della Confederazione.

Nel 2008 è inoltre stato lanciato il programma interdipartimentale « Progetti urbani – Integrazione sociale nelle zone abitative » volto a migliorare durevolmente la qualità di vita nei quartieri con esigenze particolari e a creare condizioni favorevoli all'integrazione sociale. In questo contesto, il SLR offre supporto tecnico agli enti promotori qualora i partecipanti ai progetti ritengano che alcuni aspetti della partecipazione, dell'accessibilità o della protezione dalla discriminazione vadano migliorati o non funzionino come previsto, oppure sorgano conflitti.

Un altro elemento estremamente importante per la protezione dalla discriminazione consiste nelle iniziative di attori privati. Nel 2009, per esempio, l'Associazione Svizzera Inquilini ha pubblicato sul suo organo ufficiale in lingua tedesca un articolo sulla discriminazione nella ricerca di alloggio²², mentre organizzazioni private come la Stiftung Domizil di Zurigo forniscono un aiuto concreto nella ricerca di alloggio o in caso di conflitti.

La versione integrale del presente rapporto contiene una descrizione dettagliata dei progetti menzionati, in particolare del programma « Progetti urbani ».

6.2.4 Salute

In Svizzera, il diritto alla salute è ampiamente garantito. L'accesso all'assistenza sanitaria non è però per tutti uguale o ugualmente facile, anche per motivi di discriminazione razziale latente o strutturale. Conformemente agli obiettivi sociali della Costituzione federale (art. 41 cpv. 1 lett. b Cost.), la Confederazione e i Cantoni devono adoperarsi affinché ognuno fruisca delle cure necessarie alla sua salute. Più concretamente, il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.) implica, fra l'altro, un diritto di accedere alle cure mediche di base che sia uguale per tutti, senza alcuna discriminazione. L'assicurazione malattie di base è obbligatoria per tutte le persone domiciliate in Svizzera, compresi i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora.

22 Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz, Wer –ic heisst, hat es bei der Wohnungssuche schwer, in: Mieten und Wohnen 06/09, http://www.mieterverband.ch/fileadmin/alle/M_W/M_W_6_09.pdf

Fatti e cifre

Dal « Monitoraggio della salute della popolazione migrante », eseguito finora due volte dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), emergono nette disparità tra la salute fisica e psichica degli indigeni e quella dei migranti, generalmente peggiore.²³ Non si riscontrano invece differenze nel ricorso ai servizi medici. Secondo gli indicatori dell'Ufficio federale di statistica (UFS) del dicembre 2012 concernenti la salute, la quota delle persone che valutano il proprio stato di salute buono o molto buono presenta differenze statisticamente rilevanti secondo il luogo di nascita e la nazionalità. Anche la speranza di vita in buona salute varia secondo la provenienza.

Misure di protezione dalla discriminazione

Una buona politica d'integrazione comporta anche l'eliminazione delle differenze nell'accesso e nella fruizione dei servizi offerti dal sistema sanitario. Per questo motivo, il Consiglio federale ha allestito il Programma nazionale « Migrazione e salute 2008–2013 », incaricando l'UFSP di attuarne le strategie e le misure. L'obiettivo del Programma è di migliorare il comportamento in materia di salute e lo stato di salute della popolazione migrante, l'accesso dei migranti al sistema sanitario e la qualità dell'assistenza sanitaria,²⁴ nonché di combattere la discriminazione nel settore sanitario e creare i presupposti affinché i migranti abbiano le medesime opportunità della popolazione locale di realizzare il proprio potenziale di salute. Grazie a un budget annuale di circa 2,4 milioni di franchi, il Programma consente di finanziare l'adozione di misure negli ambiti della promozione della salute e della prevenzione, della formazione, dell'assistenza sanitaria, dell'interpretariato interculturale, della ricerca e della gestione delle conoscenze. Per maggiori dettagli sul Programma si rimanda al rapporto integrale.

I provvedimenti dei Cantoni sono in parte attuati nel quadro di questi progetti nazionali e in parte autonomamente. Nel settore della sanità, anche le aziende sono molto attive nello sviluppo di approcci preventivi e reattivi contro la discriminazione razziale nei confronti dei dipendenti, dei clienti o dei pazienti.

23 Guggisberg, Jürg et al., Secondo Monitoraggio della salute della popolazione migrante (GMM II), comunità di lavoro BASS, ZHAW, ISPM, M.I.S TREND su commissione dell'UFSP, Berna, 2010. <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/12533/12535/index.html?lang=it>

24 Cfr. al proposito: <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/07688/index.html?lang=it>

6.2.5 Settore sociale

Nel settore sociale, la discriminazione razziale può manifestarsi a due livelli. Da un lato, vi sono fenomeni di discriminazione che possono aumentare la probabilità che determinati gruppi debbano ricorrere alle prestazioni delle assicurazioni sociali o all'aiuto sociale, ad esempio perché hanno un minore accesso alla formazione o al mercato del lavoro. Dall'altro, determinati gruppi di persone possono subire disparità di trattamento da parte delle autorità assicurative o dell'aiuto sociale senza che questo comportamento sia giustificato dalla situazione.

La Costituzione federale garantisce a ogni persona nel bisogno l'assistenza e i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa (art. 12 Cost.). Gli obiettivi sociali della Costituzione prevedono inoltre che ognuno sia partecipe della sicurezza sociale (art. 41 cpv. 1 lett. b Cost.), il cui sistema in Svizzera comprende le assicurazioni sociali (competenza della Confederazione), l'aiuto sociale e il soccorso d'emergenza (competenza dei Cantoni).

I presupposti per l'accesso e il diritto alle assicurazioni sociali, di competenza della Confederazione, sono definiti nelle pertinenti basi giuridiche. Motivandole debitamente, le assicurazioni sociali possono prevedere disparità di trattamento, ad esempio tra assicurati svizzeri e stranieri, senza che questo sia considerato una discriminazione ingiustificata.

L'aiuto sociale e il soccorso d'emergenza sono prestazioni dipendenti dal bisogno destinate a tutte le persone in stato di necessità che si trovano in Svizzera. Devono aiutare concretamente chi si trova nel bisogno a prescindere dalla nazionalità e dallo status di soggiorno e tenendo conto delle particolari situazioni ed esigenze delle persone vulnerabili (principio dell'individualizzazione).

Fatti e cifre

Per quanto attiene alla situazione materiale dei diversi gruppi di popolazione della Svizzera in generale, i dati più recenti sono forniti dagli indicatori UST sull'integrazione, secondo i quali la *quota della privazione materiale* è oltre due volte e mezzo superiore nelle persone nate all'estero rispetto a quelle nate in Svizzera (9,3 % risp. 3,6 %). Il *tasso di rischio di povertà* è significativamente superiore nelle persone nate all'estero (17,9 %) rispetto a chi è nato in Svizzera (11,5 %). In merito al *tasso di povertà* è stato constatato che tendenzialmente sono più le persone nate all'estero a vivere in economie domestiche povere.

Nell'ambito delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale non esistono dati specifici sulla discriminazione razziale; eventualmente possono essere dimostrate disparità tra le diverse nazionalità, ma non discriminazioni fondate su altre caratteristiche, come il colore della pelle o l'appartenenza religiosa.

Soprattutto nel settore dell'assicurazione invalidità, il fatto che determinati gruppi della popolazione straniera ottengano una rendita più frequentemente degli Svizzeri e di altri gruppi di stranieri ha regolarmente dato adito ad accese discussioni. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha commissionato due studi,²⁵ che hanno dimostrato come il diritto alla rendita sia accertato con la medesima accuratezza per i migranti e per gli Svizzeri, giungendo alla conclusione che le cause ultime delle rendite AI in genere risalgono a fattori a monte dell'assicurazione invalidità, come la formazione, la sanità, il mercato del lavoro e l'integrazione sociale. E che questi devono essere affrontati nel quadro di strategia di politica sociale più ampia.

Dai dati della statistica svizzera sull'aiuto sociale 2010, emerge che nel 2010 la percentuale dei beneficiari dell'aiuto sociale di nazionalità straniera era tre volte superiore a quella dei beneficiari svizzeri, ma il rischio di dipendenza dall'aiuto sociale variava fortemente secondo il Paese di provenienza.²⁶ Studi più approfonditi concludono tuttavia che sono soprattutto l'emarginazione professionale e la frammentazione familiare a condurre all'aiuto sociale e che fattori come la provenienza e la nazionalità giocano solo un ruolo secondario. Una politica d'integrazione più attenta alla protezione dalla discriminazione, ad esempio nei campi della formazione e del lavoro, potrebbe dunque contribuire a ridurre la quota – relativamente elevata – degli stranieri beneficiari di aiuto sociale.²⁷

25 Bolliger, Christian / Stadelmann-Steffen, Isabelle / Thomann, Eva / Rüefli, Christian. *Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Verfahrensverläufe und vorgelagerte Faktoren*, rapporto finale, programma di ricerca concernente l'invalidità e l'handicap (PR-AI), Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Berna, 2009; Guggisberg, Jürg / Oesch, Thomas / Gardiol, Lucien. *Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Soziale Unterschichtung, gesundheitliche Lage und Invalidisierungsrisiko. Ein Vergleich der Bevölkerung schweizerischer Nationalität mit Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei*, rapporto nel quadro del programma di ricerca concernente l'invalidità e l'handicap (PR-AI). Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Berna, 2009.

26 Statistica svizzera dell'aiuto sociale 2010, UST, Neuchâtel, 2012, pag. 5 <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/13/22/publ.html?publicationID=4835>

27 Zellweger, Eric / Mabillard, Jérôme / Schusselä Fillettaz, Séverine. *Problemlagen, die in die Sozialhilfe führen und den Ausstieg aus der Sozialhilfe erschweren*, Stand der wissenschaftlichen Forschung. Rapporto finale (traduzione dal francese), evaluanda, Ginevra, 2011: www.artias.ch/media/evaluanda_rapport%20final_allemand.pdf

Misure di protezione dalla discriminazione

Nel capitolo sull'economia e il lavoro (cap. 6.2.1.) si è già parlato della strategia di lotta alla povertà, in particolare del fatto che il rafforzamento della protezione dalla discriminazione è stato adottato quale misura strategica.

Nel settore delle assicurazioni sociali, di competenza della Confederazione, il rispetto del divieto di discriminazione può essere fatto valere dapprima mediante ricorso amministrativo e successivamente dinanzi a un tribunale. Le differenze constatate (p. es. le citate differenze constatate tra i diversi gruppi di popolazione nella percezione di rendite) sono però studiate anche nel quadro di valutazioni e ricerche della Confederazione e se del caso affrontate con provvedimenti adeguati.

In base al principio della divisione dei poteri, il rispetto di tutte le norme giuridiche relative all'aiuto sociale e al soccorso d'emergenza è sottoposto all'esclusiva sorveglianza dei tribunali. In questo ambito, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale non dispongono di alcun diritto di sorveglianza sull'operato dei Cantoni e dei Comuni. Per quel che attiene alla prassi delle autorità dell'aiuto sociale in riferimento a possibili meccanismi discriminatori, nel quadro della stesura del presente rapporto è stato possibile trovare soltanto informazioni isolate. Alcuni esempi di misure sono riportati nel rapporto integrale.

Prevedendo la protezione dalla discriminazione nelle strutture ordinarie, a medio termine emergerà con maggiore chiarezza se nel campo della sicurezza sociale sussista una specifica necessità d'intervento e, se del caso, quali provvedimenti si debbano adottare.

6.2.6 Tempo libero e sport

L'adesione a organizzazioni o associazioni e la partecipazione alla vita sociale di un Comune richiedono un minimo di integrazione sociale ma incoraggiano al contempo la creazione di reti di relazioni. Rappresentano un'importante risorsa sociale e sono generalmente considerate un indizio di integrazione riuscita nella valutazione delle richieste di naturalizzazione. Eppure, anche nel tempo libero e nello sport il razzismo e le discriminazioni possono complicare o impossibilitare l'accesso a determinate attività, ad esempio tramite l'esclusione, consapevole o no, di persone per via della loro nazionalità, della loro religione o del colore della loro pelle, oppure a causa di una promozione non sufficientemente attiva della diversità in seno all'associazione.

Tutte le offerte del tempo libero sottostanno all'articolo 261^{bis} capoverso 5 del Codice penale, che definisce le violazioni del diritto all'accesso a servizi destinati al pubblico come comportamenti passibili di pena.

Fatti e cifre

Secondo l'Ufficio federale di statistica (UST), in Svizzera il 45 per cento della popolazione è membro attivo di almeno un'associazione o un'organizzazione. La percentuale più bassa di adesioni attive si riscontra, tra gli altri, tra i cittadini stranieri, i genitori soli e le persone a basso reddito.²⁸

Per gli appartenenti a determinati gruppi di popolazione si constatano particolari problemi a essere ammessi in luoghi pubblici come bar, night club ecc. Nonostante episodi di questo tipo siano segnalati con frequenza, tra il 1995 e il 2009 soltanto il 2,6 per cento delle denunce di violazione dell'articolo 261^{bis} del Codice penale si riferiva al rifiuto di fornire un servizio (para. 5). L'esiguità della cifra si spiega anche con il fatto che è molto difficile dimostrare che all'origine della violazione vi siano motivi razzisti. Il rifiuto, infatti, avviene di regola oralmente e può essere facilmente giustificato con motivi che nulla hanno a che fare con il razzismo.

Misure di protezione dalla discriminazione

Tempo libero: dal 2009, l'associazione «Safer Clubbing» promuove l'accesso privo di discriminazioni alle discoteche e ai bar che ne sono membri. Da un lato, gli appartenenti a gruppi sono specifici colpiti più frequentemente di altri dal divieto d'entrata, dall'altro i dipendenti e i responsabili dei locali interessati hanno l'impressione che questi gruppi contravvengano spesso alle regole della casa. Il progetto, sostenuto anche dal SLR, organizza quindi manifestazioni di sensibilizzazione per i collaboratori per migliorare la comprensione interculturale. Nel febbraio 2008, l'Associazione svizzera dei caffè-concerto, cabaret, dancing e discoteche ASCO ha inoltre aderito a un codice di condotta riguardante il divieto d'entrata. Nel maggio del 2009, la CFR, la Città di Berna e il consultorio contro la violenza e il razzismo ggqfon («Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus») hanno pubblicato il promemoria «Discriminazioni razziali all'entrata

28 L'adesione a un'associazione quale indicatore della partecipazione sociale verrà rilevata nel quadro dell'indagine sul reddito e le condizioni di vita in Svizzera SILC-2012, i cui risultati saranno pubblicati dall'Ufficio federale di statistica presumibilmente a fine 2013/inizio 2014.

di bar, night club e discoteche » e formulato raccomandazioni dettagliate sull'argomento.²⁹ In seguito a casi di violazioni del diritto all'accesso, anche altre autorità cantonali e comunali si sono attivate per sostenere la ricerca di soluzioni.

Sport: numerose società sportive prestano un prezioso contributo all'integrazione e si impegnano in modo concreto e pragmatico contro l'esclusione sociale. Ciò nonostante, a eccezione del calcio e degli sport di combattimento, i migranti sono fortemente sottorappresentati in seno alle società sportive. Dal 2009 al 2012, l'Ufficio federale dello sport (UFSP) ha gestito il Centro di competenze sport e integrazione CCSI, che si proponeva di radicare il tema dell'integrazione e della protezione dalla discriminazione nello sport e nella promozione dello sport e di facilitare l'accesso dei migranti all'esercizio fisico e allo sport. Il CCSI è stato sciolto all'inizio del 2013 e i suoi compiti sono stati ripresi dall'UFSP.

Dopo che negli stadi di calcio in Svizzera sono stati osservati casi di violenza verbale di natura razzista e antisemita, si è supposto che l'estremismo di destra sia presente in alcune tifoserie. Le autorità hanno così deciso di introdurre apposite misure contro il razzismo anche nel mondo del calcio. In particolare hanno adottato provvedimenti durante i campionati europei EURO 2008, alcuni dei quali hanno mantenuto la loro validità anche dopo gli europei e hanno portato a una riduzione degli eventi razzisti.

Nel rapporto integrale sono presentati progetti ed esempi di provvedimenti avviati nel campo dello sport a livello federale, cantonale e comunale.

6.2.7 Polizia

Le questioni relative al rispetto dei diritti umani rientrano nell'attività quotidiana della polizia. Una sfida particolare è rappresentata dal dover coniugare la neutralità e la parità di trattamento, alla base del lavoro di polizia, con il rispetto della diversità della popolazione. Per far fronte alle nuove esigenze, il personale della polizia deve essere formato a gestire la diversità e imparare a tener conto dei problemi della discriminazione razziale nel lavoro quotidiano.

²⁹ Il promemoria e le raccomandazioni possono essere scaricati dal sito della CFR: <http://www.ekr.admin.ch/themen/00033/00036/00287/index.html?lang=it>

Al personale della polizia, del corpo delle guardie di confine e degli istituti di pena è vietato discriminare persone per la loro « razza », appartenenza etnica o religione. Il « racial profiling » (cioè il controllo di persone sulla sola base, per esempio, dell'appartenenza etnica o religiosa desunta dal loro aspetto) è una forma di discriminazione ed è pertanto soggetto all'articolo 8 capoverso 2 Cost., che va osservato a tutti i livelli istituzionali.

Le vittime di attacchi a sfondo razzista o di discriminazioni da parte della polizia si trovano in una situazione delicata, perché devono sporgere denuncia presso l'organo di cui vogliono denunciare una violazione. Per questo motivo, va accordata particolare attenzione alla questione dei meccanismi di ricorso in caso di discriminazioni perpetrate dalla polizia.

Infine, si pone anche la questione di quanto possa essere incrementata l'accettazione della polizia e del suo lavoro se essa recluta appartenenti a tutti i gruppi di popolazione e non è più percepita come organo esclusivo del gruppo maggioritario.

Fatti e cifre

Il numero di condanne penali di forze di sicurezza fondate sulla norma penale antirazzismo (art. 261^{bis} CP) è relativamente esiguo. Numerose le possibili spiegazioni. Alcuni Cantoni riconoscono la difficoltà di trovare prove oggettive che vadano oltre il semplice confronto tra le dichiarazioni della persona che sporge denuncia e quelle della polizia, aggiungendo che, in alcuni casi, gli interessati sporgono denuncia semplicemente per protestare contro l'apertura della procedura, nell'auspicio di un trattamento più vantaggioso o per destare dubbi sulla credibilità degli inquirenti.

Misure di protezione dalla discriminazione

Formazione e perfezionamento della polizia: in sede di esame al termine della formazione di base degli agenti di polizia, i candidati vengono valutati anche sulla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e il Codice di condotta dell'ONU per gli agenti di polizia.³⁰ Nel 2012, l'Istituto svizzero di polizia (ISP) ha pubblicato un'edizione rielaborata del materiale didattico sui diritti dell'uomo e sull'etica professionale. Per il lettorato, il gruppo di autori ha potuto avvalersi, tra l'altro, anche del sostegno del CSDU. Il SLR coadiuva lo sviluppo e lo svolgimento di corsi di

30 Il codice di comportamento può essere consultato all'indirizzo <http://www.un.org/Depts/german/conf/ac144-28c.pdf> (tedesco).

perfezionamento destinati ai corpi e alle scuole di polizia cantonali e comunali. I progetti finora attuati hanno consentito alla polizia di acquisire maggiore consapevolezza sulla difficoltà di delegare a terzi il trattamento di tematiche quali il razzismo e la violenza. Per questo motivo molti di questi corsi sono stati integrati nell'offerta standard dei corpi di polizia (l'allegato al rapporto integrale ne contiene un elenco). Secondo il Consiglio federale, la formazione e l'aggiornamento del personale di polizia è il mezzo più efficace per eliminare il « racial profiling ».

Istituzione di organi di ricorso indipendenti contro la discriminazione perpetrata dalla polizia: in virtù della struttura federalista dello Stato svizzero la gestione dei ricorsi nei confronti della polizia spetta ai Cantoni. In tutti i Cantoni le indagini per presunte violazioni del divieto di discriminazione vengono condotte dal pubblico ministero. Molti Cantoni ritengono che in questo modo l'indipendenza delle procedure sia già garantita e che non servano altri meccanismi per verificare i ricorsi presentati contro la polizia. Altri Cantoni prevedono anche la possibilità di rivolgersi a un organo di mediazione. In alcuni Cantoni sono inoltre state adottate misure per prevenire malintesi ed eventuali escalation e promuovere la fiducia nel lavoro della polizia.

Reclutamento dei membri di minoranze nel corpo di polizia: considerata l'eterogeneità della popolazione, è auspicabile che anche nei corpi di polizia sia rappresentato il maggior numero possibile di gruppi. Molti Cantoni si stanno impegnando in questo senso assumendo nel corpo di polizia cittadini svizzeri con un retroterra migratorio e alcuni vi ammettono anche cittadini stranieri.

Nel rapporto integrale si trovano maggiori informazioni sulla situazione e le misure attuate in questi tre ambiti.

6.2.8 Procedura di naturalizzazione

In Svizzera la procedura di naturalizzazione è organizzata su tre livelli (federale, cantonale, comunale). Nel 2003 il Tribunale federale ha stabilito in due sentenze di riferimento³¹ che la decisione di naturalizzazione non costituisce un atto puramente politico bensì anche un atto di applicazione del diritto che deve prevedere le pertinenti garanzie giudiziarie per i diretti interessati. La revisione della legge sulla cittadinanza prevede pertanto che il rifiuto di una domanda di naturalizzazione deve essere motivato e che, nel caso in cui sia stata presentata all'Assemblea comunale per la decisione, una domanda possa essere respinta «soltanto se una proposta di rifiuto è stata presentata e motivata» (art. 15b LCit).

Al fine di garantire procedure di naturalizzazione unitarie ed eque, assumono particolare rilevanza la tutela contro atti arbitrari e discriminatori, la protezione della sfera privata e il diritto a essere sentiti sanciti dalla Costituzione federale. Il Tribunale federale ha dovuto esprimersi su numerosi ricorsi contro decisioni di naturalizzazione. Qualora l'analisi della fattispecie porti indiscutibilmente alla conclusione che il rifiuto della domanda di naturalizzazione sia stato motivato dalla provenienza del richiedente o da simboli religiosi, come il velo, la sentenza lo dichiarerà anticostituzionale facendo leva sulla discriminazione di un tratto distintivo in virtù dell'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione.³²

Un presupposto importante per l'accoglimento di una domanda di naturalizzazione è l'integrazione del richiedente. Poiché la competenza linguistica è una condizione indispensabile per l'integrazione sociale e professionale, il grado di integrazione è valutato sulla base del livello di conoscenza di una lingua nazionale. Dal 2009, nel quadro di diversi progetti nel settore della promozione linguistica e della valutazione della conoscenza della seconda lingua, la Confederazione ha sviluppato strumenti standardizzati per la dimostrazione delle competenze linguistiche che a partire dal 2014 saranno a disposizione delle autorità competenti in materia di migrazione.³³

31 Cfr. DTF 129 I 217 e DTF 129 I 232.

32 Cfr. p.es. DTF 129 I 232; DTF 134 I 49, DTF 134 I 56.

33 Per maggiori informazioni consultare il sito dell'UFM: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/themen/integration/themen/sprache.html>

Fatti e cifre

Il riepilogo più aggiornato su quantità, evoluzione e distribuzione geografica delle naturalizzazioni dal 1992 è fornito da uno studio del 2012 della Commissione federale della migrazione (CFM).³⁴ Se nel 2006 erano state registrate 46 000 naturalizzazioni, nel 2010 il loro numero era sceso a 38 700.³⁵ Il maggiore incremento dal 1992 è stato registrato nei Cantoni di Berna, Appenzello Esterno e Zurigo, il minore nei Cantoni di Nidvaldo, Friburgo e Soletta.

Misure di protezione dalla discriminazione

In considerazione della succitata evoluzione della giurisprudenza del Tribunale federale, i Cantoni hanno rilasciato istruzioni o apportato le necessarie modifiche alle leggi cantonali in materia per garantire procedure di naturalizzazione senza discriminazioni. Nell'allegato, il rapporto integrale illustra in dettaglio quanto fatto dai Cantoni.

6.2.9 Estremismo di destra

La xenofobia, il razzismo e la convinzione che gli esseri umani non siano tutti uguali sono gli elementi costitutivi delle ideologie antidemocratiche, antipluraliste e autoritarie dell'estrema destra. Dalla fine della Seconda guerra mondiale, l'estrema destra svizzera, allora un fenomeno marginale di modeste dimensioni, è cresciuta fino a diventare una sottocultura dalle molteplici espressioni, che vanno da esponenti del negazionismo attivi anche internazionalmente a gruppi ben organizzati a guida autoritaria ad ambienti poco strutturati caratterizzati soprattutto dalla presenza di giovani maschi. Con l'avvento dei nuovi mezzi di comunicazione, come Internet, le ideologie e le strutture di estrema destra hanno assunto una dimensione internazionale e globale.

Fatti e cifre

Nel quadro del suo rapporto sulla annuale situazione, il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) constata che tra il 2008 e il 2011 nell'ambiente dell'estrema destra svizzera non ci sono stati grandi cambiamenti e che gli atti di violenza sono in calo. Secondo il SIC,

34 Cfr. in proposito: Wanner Phillippe, Steiner Ilka. La naturalizzazione in Svizzera. Evoluzione 1992 – 2010 (originale in francese, riassunto in italiano). Istituto di studi demografici e dei percorsi di vita, università di Ginevra, CFM, Berna, 2012.

35 Alla fine del 2010, la popolazione «naturalizzabile» raggiungeva quasi le 900 000 unità, cifra che con l'adozione della revisione della legge sulla cittadinanza salirebbe secondo le stime a circa 950 000.

si conferma la tendenza a manifestazioni di natura puramente politica, la cui osservazione non rientra nei suoi compiti.³⁶ Gli atti violenti fondati su un atteggiamento sprezzante dell'essere umano e razzista contro cittadini stranieri compiuti soprattutto negli anni 1990 sono sfociati nel vigente articolo del Codice penale svizzero sul divieto della discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP). Dall'entrata in vigore del nuovo articolo, le condanne sono passate da una a 27 tra il 1995 e il 1997, per attestarsi in seguito sulla cinquantina l'anno.³⁷

Misure di protezione dalla discriminazione

Nel complesso, si constata che le attività dell'estremismo violento non rappresentano una minaccia per la sicurezza interna della Svizzera, benché in determinati luoghi e determinate situazioni possano turbare la tranquillità e l'ordine. Un clima sociale avvelenato da posizioni di estrema destra e xenofobe favorisce l'insorgere di atteggiamenti, attività e reati razzisti.

Il programma nazionale di ricerca PNR 40+ «Estremismo di destra – cause e contromisure», commissionato dal Consiglio federale nel 2003 e concluso nel 2009, ha preso in esame diversi aspetti dell'estremismo e del populismo di destra in Svizzera. I tredici progetti di ricerca hanno fornito nuovi punti di vista sulla genesi, le forme, la propagazione e le conseguenze di attività e atteggiamenti di questa matrice. Hanno inoltre elaborato i principi di base per le future strategie di lotta all'estremismo di destra a livello comunale, cantonale e nazionale.

L'estremismo e il razzismo trovano terreno fertile perché cercano soluzioni semplici a problemi sociali complessi (teorie del complotto, politica del capro espiatorio ecc.). I processi democratici comportano invece eterogeneità e divergenze che bisogna saper affrontare, capacità questa che può essere trasmessa in famiglia o attraverso specifiche misure scolastiche. Con il sostegno finanziario all'insegnamento dei diritti umani nelle scuole e l'impegno per un suo radicamento nei programmi, la Confederazione intende promuovere il senso di responsabilità e la partecipazione attiva alla vita sociale dei bambini e degli adolescenti. Confederazione, Cantoni e Comuni perseguono lo stesso obiettivo sostenendo progetti, per esempio, nel campo dello sport.

36 Cfr. La sicurezza della Svizzera - Rapporto sulla situazione 2012 del Servizio delle attività informative della Confederazione, pag. 46.

37 Cfr. Ufficio federale di statistica, statistica delle condanne penali. La statistica delle condanne penali di adulti è basata sulle sentenze iscritte nel casellario giudiziale: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/03.html> (tedesco), <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/03.html> (francese).

Nel rapporto integrale sono presentati soprattutto progetti concreti di prevenzione dell'estremismo di destra a livello federale.

6.3 Misure a favore di determinati gruppi di destinatari

Come in molti Paesi europei, anche in Svizzera determinati gruppi di popolazione corrono un rischio maggiore di essere vittima di discriminazioni razziali o comportamenti razzisti. Dai dati disponibili, emerge in particolare che l'antisemitismo e, in proporzione crescente, anche il razzismo antimusulmano sono una realtà. Nel seguito sono analizzate dapprima la situazione degli ebrei e dei musulmani, quindi quella della comunità jensisch, che è riconosciuta, come quella ebraica, quale minoranza nazionale della Svizzera.

6.3.1 Misure a favore delle comunità ebraica e musulmana

In Svizzera il panorama religioso è piuttosto vario. A partire dagli anni 1970 e successivamente alla disgregazione della Jugoslavia e dell'Unione Sovietica, oltre a lavoratori di culto tradizionale (Chiesa cattolica romana, Chiesa cattolica cristiana, Chiesa riformata, Chiese libere, Comunità israelita), sono giunte in Svizzera molte persone appartenenti ad altre comunità religiose (ortodosse, musulmane, induiste, buddiste ecc.). Pertanto di fatto in Svizzera tutte le confessioni religiose sono minoritarie. In materia di religione per lo Stato vige il principio che la Svizzera non difende le religioni o le comunità religiose, ma le persone che per la loro (reale o presunta) appartenenza religiosa sono vittime di discriminazione e razzismo.

Dal punto di vista giuridico la politica religiosa svizzera poggia sui seguenti capisaldi:

- *libertà di credo e di coscienza* quale garanzia costituzionale minima per tutte le confessioni religiose (art. 15 Cost.) e conseguente neutralità religiosa e confessionale della Confederazione. Correlato alla libertà religiosa è anche il principio che le religioni possono e devono essere criticate in quanto tali, ma il singolo ha il diritto di non essere discriminato a causa della sua fede.
- *disciplinamento federalistico delle relazioni tra le comunità religiose e lo Stato* (art. 72 cpv. 1 Cost.): spetta ai Cantoni il compito di disciplinare i rapporti con le comunità religiose.

- *mantenimento della pace religiosa come competenza congiunta della Confederazione e dei Cantoni* (art. 72 cpv. 2 Cost.): questa disposizione autorizza la Confederazione e i Cantoni ad adottare provvedimenti per preservare la pace pubblica fra gli appartenenti alle diverse comunità religiose.
- *perseguimento penale del perturbamento della libertà di credenza e di culto* (art. 261 CP): la disposizione tutela le persone e i gruppi di persone dalla discriminazione motivata dall'appartenenza religiosa.
- *norma penale contro la discriminazione razziale* (art. 261^{bis} CP): a disposizione include anche la religione tra i motivi di discriminazione razziale.

La comunità ebraica

Dei circa 16 000 ebrei residenti in Svizzera, approssimativamente il 42 per cento vive nella Svizzera romanda. Le comunità ebraiche presenti nei Cantoni di Basilea Città, Berna, Friburgo, San Gallo e Zurigo godono di un riconoscimento di diritto pubblico.³⁸ A livello nazionale le comunità ebraiche si sono riunite in due associazioni mantello: la «Federazione svizzera delle comunità israelite» (FSCI) e la «Piattaforma delle comunità liberali ebraiche della Svizzera» (PJLGS). Con la ratifica della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (RS 0.441.1), dal 1988 la Svizzera riconosce, oltre agli Jenisch, anche la comunità ebraica quale minoranza nazionale.³⁹ Ciò nonostante, secondo le associazioni FSCI e PJLGS in Svizzera si osserva, principalmente nelle scuole, una tendenza a limitare la libertà religiosa. Pare che da qualche anno alcuni Cantoni e alcune istituzioni si oppongano più spesso alla concessione di dispense agli scolari e studenti osservanti quando gli esami cadono in concomitanza con lo Shabbat o un'altra festività religiosa durante la quale la religione ebraica impone ai propri fedeli di astenersi da qualsiasi tipo di attività lavorativa e di scrittura. Laddove necessario, i tribunali competenti sono tuttavia sempre intervenuti per correggere questa tendenza.

38 Il riconoscimento a livello di diritto pubblico non si traduce in un riconoscimento come religione di Stato, bensì unicamente nella concessione di taluni diritti, come ad esempio il diritto di riscuotere un'imposta o di impartire lezioni di religione nelle scuole pubbliche.

39 La comunità ebraica adempie i requisiti minimi definiti dalla Svizzera al momento della ratifica della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali: ha infatti un legame antico con la Svizzera ed è animata dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la sua identità comune, principalmente la sua cultura, le sue tradizioni, la sua religione o la sua lingua.

Le organizzazioni ebraiche sono impegnate molto attivamente nel lancio e nell'attuazione di progetti. In campo scolastico anche i Cantoni fanno molto, e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha dichiarato il 27 gennaio Giornata della Memoria dell'Olocausto.

La comunità musulmana

Gran parte dei musulmani attualmente residenti in Svizzera sono arrivati nel corso degli ultimi 20 anni,⁴⁰ e di questi più del 30 per cento possiede la cittadinanza svizzera. Le due associazioni alevite del Cantone di Basilea Città sono state le prime comunità religiose non cristiane e non ebraiche a ottenere, il 17 ottobre 2012, un riconoscimento pubblico cantonale. I musulmani praticanti sono poco numerosi (la percentuale corrisponde a quella delle altre grandi religioni e si situa attorno al 10-15 per cento). In particolare la prima generazione di immigrati si dimostra poco interessata alle questioni religiose e vive l'Islam principalmente come un aspetto della propria « cultura » e come supporto nelle occasioni importanti (riti di passaggio) e nei momenti di crisi.

Le unioni, associazioni e organizzazioni islamiche rappresentano nel complesso solo una piccola parte dei credenti. A oggi non esistono né un'associazione di carattere nazionale che rappresenti tutti i musulmani né associazioni che si estendano oltre i confini delle regioni linguistiche, ma soltanto due associazioni mantello: il « Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera » (COIS) e la « Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere » (FOIS).

Tra il 2010 e il 2011, il Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP ha organizzato a intervalli regolari vari incontri tra l'Amministrazione federale e i rappresentanti di diverse correnti e pratiche religiose islamiche. Gli incontri sono sfociati nell'elaborazione consensuale del rapporto « Dialogo con i musulmani 2010. Scambio d'idee tra autorità federali e musulmani in Svizzera », il quale illustra quanto intraprende la Confederazione per promuovere l'integrazione e le pari opportunità dei musulmani e per tutelare la convivenza pacifica di tutti gli abitanti del Paese. Nel novembre 2012, ha avuto luogo un incontro conclusivo diretto dalla consigliera federale Simonetta Sommaruga al quale, oltre ai partecipanti abituali, hanno preso parte anche i Cantoni, le Città e i Comuni. Durante l'incontro, i musulmani hanno esposto le loro esigenze

⁴⁰ Secondo la rilevazione strutturale 2010 dell'Ufficio federale di statistica, in Svizzera vivono circa 296 000 persone di fede musulmana di età superiore ai 15 anni. Il loro numero complessivo è stimato a 350 000–400 000.

e sono stati discussi il livello statale e i canali cantonali e comunali in cui farle confluire per ottenere il miglior riscontro possibile. I progetti già avviati a livello federale saranno portati avanti. Nel 2013 l'UFM pubblicherà inoltre, in risposta a tre postulati,⁴¹ un rapporto sulla situazione della comunità musulmana in Svizzera.

La questione del ruolo della religione e dei precetti religiosi in ambito scolastico si pone per tutte le comunità religiose, ma è riemersa a più riprese in relazione ai musulmani. Con una sentenza del 1993, il Tribunale federale ha accolto la richiesta di alcuni genitori di Zurigo che non intendevano permettere alla propria figlia di prendere parte al corso di nuoto per motivi di ordine religioso.⁴² Nel 2008, tuttavia, il Tribunale ha modificato la giurisprudenza in merito.⁴³ Da allora, infatti, le autorità scolastiche possono respingere le richieste di esonero dal corso di nuoto per motivi religiosi. Con questo cambio di rotta il Tribunale federale intende rafforzare la missione di integrazione svolta dalle scuole. Tuttavia i Cantoni possono adottare una prassi meno rigida. Di seguito è riportato un riassunto delle posizioni di principio in caso di potenziali conflitti:

- Simboli religiosi nelle aule scolastiche: vietati (in alcuni Cantoni il divieto non è applicato sistematicamente);
- dispense per motivi religiosi: possibili (tranne in caso di esami importanti come la maturità);
- partecipazione a feste/eventi di carattere religioso (Natale, Pasqua): partecipazione secondo le possibilità, tuttavia senza obbligo di cantare o di svolgere azioni di ordine religioso
- gite scolastiche, lezioni di educazione fisica, lezioni di nuoto: obbligatorie fino alla pubertà, successivamente ricerca di soluzioni pragmatiche;

41 Postulato Amacker-Ammann 09.4027 del 30 novembre 2009 Musulmani in Svizzera. Rapporto; postulato Leuenberger Ueli 09.4037 del 2 dicembre 2009 Maggiori informazioni sulle comunità musulmane in Svizzera; postulato Malama 10.3018 del 1° marzo 2010 Rapporto dettagliato sui musulmani in Svizzera.

42 DTF 119 Ia 178.

43 DTF 135 I 79 (confermata dalla sentenza 2C_666/2011 del 7 marzo 2012).

- velo islamico a scuola: vietato per le insegnanti, ammesso per le studentesse;
- contenuti dei corsi di religione: tendenza a tenere un corso di religione che tenga conto di tutte le religioni. Crescente accettazione a presentare la cristianità come base (storica) della nostra società e della nostra cultura. In alcuni Cantoni si sta studiando la possibilità di consentire anche a comunità religiose non riconosciute dal diritto pubblico di impartire lezioni di religione nelle scuole.

Misure per la promozione del dialogo tra comunità religiose

A livello nazionale, le comunità cristiane ed ebraiche si adoperano per una maggiore comprensione per le religioni e una migliore intesa tra le religioni (dialogo interreligioso). Anche le organizzazioni islamiche rivestono un ruolo sempre più importante nella promozione di iniziative volte a favorire la conoscenza reciproca. Dal 2006 rappresentanti della Confederazione intrattengono un regolare scambio di opinioni con il « Consiglio svizzero delle religioni »⁴⁴, che riunisce al suo interno fedeli cristiani, ebrei e musulmani, ma non (ancora) di religioni non abramitiche. Il Consiglio è stato concepito come piattaforma per la promozione del dialogo tra le tre religioni e funge inoltre da interlocutore per le autorità. La maggior parte dei Cantoni e delle Città intrattengono un dialogo molto attivo con le comunità religiose sul loro territorio.

Nel rapporto integrale la situazione delle comunità ebraica e musulmana è trattata nei dettagli; in un apposito allegato è riportato un elenco dei progetti in materia.

6.3.2 Jenisch nomadi e stanziali

L'opinione pubblica fraintende spesso la distinzione tra nomadismo e stanzialità confondendola con una distinzione etnica e identificando i gruppi di nomadi con gruppi etnici come gli Jenisch, i Manouche, i Sinti o i Rom (che possono essere sia nomadi che stanziali). Per questa ragione precisiamo brevemente qui di seguito il significato di questi termini.

Una perizia dell'Ufficio federale di giustizia definisce « nomade » la popolazione, « (...) caratterizzata da uno stile di vita, in parte o del tutto, non sedentario, su cui sono basate le sue attività commerciali e la sua cultura. La provenienza, l'origine e la lingua non sono considerate

criteri distintivi». ⁴⁵ La stanzialità quale forma di vita dominante è stata imposta, anche con la forza, nel corso del XVIII-XIX secolo con la nascita degli Stati nazionali e l'industrializzazione. Le persecuzioni e la repressione che ne sono scaturite sono per molti diretti interessati e i loro discendenti (nomadi o no) eventi traumatici che hanno lasciato segni profondi. Oggi per uno Stato di diritto democratico, consentire e rendere possibili stili di vita nomadi e alternativi è un obbligo costituzionale. Tuttavia, in ragione della loro cultura specifica e del loro particolare stile di vita i nomadi sono ancora oggi esposti al rischio di essere indirettamente discriminati, soprattutto nell'ambito della pianificazione del territorio, della polizia edilizia e della polizia del commercio.

Per quanto riguarda l'appartenenza etnica, in Svizzera vivono soprattutto persone di etnia jenisch e una piccola percentuale di Manouche. Gli Jenisch sono cittadini svizzeri ormai divenuti perlopiù sedentari, in parte in seguito a persecuzioni o coercizioni. Lo stile di vita nomade resta tuttavia un elemento fondamentale del loro immaginario collettivo e sta ritornando d'attualità tra le generazioni più giovani. Dei circa 30 000 Jenisch che vivono in Svizzera, da 3000 a 5000 conducono una vita seminomade: trascorrono l'inverno in *spazi di sosta* - in roulotte, abitazioni in legno o container - e in estate praticano il commercio itinerante in piccoli gruppi familiari e occupano *spazi di transito* durante soggiorni di una-tre settimane.

In particolare dalla metà del secolo scorso, in seguito a diversi eventi politici numerose generazioni di Rom sono immigrate in Svizzera. Questi «ex immigrati» sono oggi perfettamente integrati, talvolta in possesso della cittadinanza svizzera, conducono uno stile di vita stanziale e la loro appartenenza all'etnia Rom è difficilmente riconoscibile dall'aspetto esteriore. Esistono infine i veri e propri gruppi di Rom nomadi provenienti per lo più dalla Francia e dall'Italia e in parte anche dall'Est, che attraversano la Svizzera nei mesi estivi cercando di lavorare o di esercitare il commercio. Contrariamente agli Jenisch, si spostano in grandi gruppi con numerose roulotte; data la sua piccola estensione e la mancanza di spazi di transito appropriati, in Svizzera questi spostamenti causano spesso problemi, che in estate hanno una grande risonanza in tutti i media.

⁴⁵ Perizia del 27 marzo 2002 dell'Ufficio federale di giustizia sullo statuto giuridico dei nomadi quale minoranza nazionale riconosciuta (VPB 66.50, originale tedesco, pag. 7; versione del traduttore).

Dal 1986 la Confederazione sostiene l'organizzazione mantello degli Jenisch in Svizzera, la « Radgenossenschaft der Landstrasse », che è stata fondata da nomadi. La « Radgenossenschaft » funge da mediatrice tra le autorità e i nomadi, si adopera per la creazione e per la manutenzione degli spazi di sosta e di transito e offre consulenza ai nomadi sui rapporti con le autorità e in generale sull'assistenza giudiziaria e sull'aiuto sociale. Nel 1997 la Confederazione ha creato inoltre la Fondazione « Un futuro per i nomadi svizzeri » con lo scopo di migliorare le condizioni di vita della popolazione nomade e contribuire al mantenimento del loro stile di vita.

Nel 2006 il Consiglio federale ha dichiarato di voler migliorare il dialogo tra i Cantoni e i Comuni e di potenziare la cooperazione intercantonale in tutte le fasi della realizzazione di spazi di sosta e di transito. A tal fine si prevede di potenziare il ricorso a tutte le strutture intercantionali e tripartite, in particolare alla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA) e alla Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA).

Il rapporto integrale fornisce informazioni più dettagliate sulla storia, la lingua, il modo di vivere e l'organizzazione degli Jenisch e ne segnala le fonti. Dà inoltre un quadro dei lavori svolti dai Cantoni per creare spazi di sosta e di transito per i nomadi.

7 Temi prioritari fino al prossimo rapporto

L'uguaglianza giuridica è un diritto fondamentale elementare. Uomo o donna, cittadino o campagnolo, giovane o vecchio: tutto questo in Svizzera non deve avere alcuna importanza. Come non ne devono avere la religione, la lingua, l'origine e lo stile di vita. La nostra Costituzione federale promuove le pari opportunità e vieta la discriminazione. Il Consiglio federale condanna senza mezzi termini ogni forma di discriminazione e si impegna affinché la lotta alla discriminazione e al razzismo sia costantemente perfezionata in tutti i settori di competenza della Confederazione e in collaborazione con Cantoni e Comuni.

La pianificazione e l'attuazione di misure contro la discriminazione razziale e il razzismo devono essere il prodotto di una stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Comuni e attori della società civile. Competenze, conoscenze e impegno sono infatti ripartiti diversamente secondo l'ambito di vita. Una politica che voglia risultati concreti e non soltanto parole deve saper adeguare la sua azione alla diversità dei contesti: certi problemi possono essere affrontati direttamente già oggi, per altri invece sono più indicate strategie a lungo termine. Il primo rapporto del SLR dà un quadro dettagliato, anche se non esaustivo, della situazione attuale.

Fondato su una decisione comune di Confederazione e Cantoni, il coordinamento dei provvedimenti contro la discriminazione di Confederazione, Cantoni e Comuni nel quadro dei programmi di integrazione cantonali PIC è di fatto un piano di azione nazionale. In questo contesto il Consiglio federale ha incaricato il SLR di assistere, promuovere e valutare le attività svolte per combattere la discriminazione.

Nei prossimi anni sarà questa la priorità del SLR. Oltre a considerevoli miglioramenti nella sensibilizzazione delle istituzioni e nella protezione dalla discriminazione, infatti, quest'attività consente anche di approfondire notevolmente la conoscenza della situazione svizzera e di seguire da vicino i provvedimenti attuati a livello cantonale e comunale nei diversi ambiti di vita. Le doviziose informazioni così raccolte costituiranno il tema centrale del rapporto del SLR del 2014.

Lista delle Abbreviazioni

| | |
|--------|---|
| AELS | Associazione europea di libero scambio |
| AIRR | Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva |
| ALC | Accordo di libero scambio |
| AVS/AI | Assicurazione vecchiaia e superstiti, assicurazione invalidità |
| CAT | Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura |
| CC | Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210) |
| CdC | Conferenza dei governi cantonali |
| CDDGP | Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia |
| CDOS | Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali |
| CDPE | Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione |
| CDS | Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità |
| CE | Comunità europea |
| CEDU | Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101) |
| CERD | Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale |
| CFIG | Commissione federale per l'infanzia e la gioventù della migrazione |
| CFM | Commissione federale della migrazione |
| CFR | Commissione federale contro il razzismo |
| CICAD | Coordinamento intercomunitario contro l'antisemitismo e la diffamazione (Svizzera latina) |
| COIS | Coordinamento delle organizzazioni islamiche in Svizzera |
| COSAS | Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale |
| Cost. | Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101) |
| CP | Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0) |
| CPC | Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 (RS 272) |
| CPM | Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0) |
| CPP | Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (RS 312.0) |
| CPT | Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti |
| CSDU | Centro svizzero di competenze per i diritti umani |

| | |
|-------|--|
| CSR | Consiglio svizzero delle religioni |
| CTA | Conferenza tripartita sugli agglomerati |
| DDPS | Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport |
| DFAE | Dipartimento federale degli affari esteri |
| DFGP | Dipartimento federale di giustizia e polizia |
| DFI | Dipartimento federale dell'interno |
| DTF | Decisioni del Tribunale federale svizzero (raccolta ufficiale) |
| ECRI | Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza |
| EPU | Esame periodico universale |
| FES | Fondazione Educazione e Sviluppo (denominato éducation21 dal 1 gennaio 2013) |
| FF | Foglio federale |
| FOIS | Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere |
| FSCI | Federazione svizzera delle comunità israelite |
| GRA | Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo |
| KID | Delegati cantonali all'integrazione |
| LAMal | Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10) |
| LAsi | Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31) |
| LAV | Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5) |
| LAVS | Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10) |
| LCit | Legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (RS 141.0) |
| LDDS | Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20) |
| LFPr | Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (RS 412.10) |
| LL | Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (RS 822.11) |
| LMSI | Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120) |
| LStr | Legge federale sugli stranieri (02.024) |
| LTF | Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110) |

| | |
|-------------------|--|
| OASA | Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno et l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 (RS 142.201) |
| OIL | Organizzazione internazionale del lavoro |
| OIntS | Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'integrazione degli stranieri (RS 142.205) |
| ONG | Organizzazioni non governative (organizzazioni non statali) |
| ONU | Organizzazione delle Nazioni Unite (Nazioni Unite) |
| OSCE | Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa |
| Patto I dell'ONU | Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (RS 0.103.1) |
| Patto II dell'ONU | Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2) |
| PIC | Programmi cantonali d'integrazione |
| PJLGS | Piattaforma delle comunità liberali ebraiche della Svizzera |
| PNR | Programma nazionale di ricerca |
| RS | Raccolta sistematica del diritto federale |
| seco | Segreteria di Stato dell'economia |
| SEFRI | Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione |
| SIC | Servizio delle attività informative della Confederazione SIC |
| SFM | Forum svizzero per lo studio della migrazione e la popolazione |
| SLR | Servizio per la lotta al razzismo |
| UE | Unione europea |
| UFAB | Ufficio federale delle abitazioni |
| UFAS | Ufficio federale delle assicurazione sociali |
| UFC | Ufficio federale della cultura |
| UFFT | Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (denominato Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione SEFRI dal 1 gennaio 2013) |
| UFM | Ufficio federale della migrazione |
| UFPD | Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità |
| UFS | Ufficio federale di statistica |
| UFSP | Ufficio federale della sanità pubblica |
| UFSPD | Ufficio federale dello sport |
| UFU | Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo UFU |

